NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997: 4

Naturgrunnlaget for samisk kultur

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 10. oktober 1980

Avgitt til Justis- og politidepartementet januar 1997

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1997

Til justis- og politidepartementet

Samerettsutvalget legger med dette frem sin andre utredning. Den første utredningen ble lagt frem som NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling.
Senere har utvalget lagt frem NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark og NOU 1994:21 Bruk og forvaltning av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Samtidig med denne utredningen legges nå også frem NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Disse siste tre samlingene er utarbeidet for utvalget som bakgrunnsmateriale for utvalgets vurderinger og forslag.
Mens utredningen fra 1984 omhandlet sikring og utvikling av samisk kultur rent allment, gjelder den utredningen som nå legges frem, sikring særskilt av naturgrunnlaget for den samiske kulturen. Den omfatter i hovedsak bruk og forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark og vern mot inngrep i grunn og naturgoder i alle samiske bruksområder i landet.

januar 1997

Tor Falch Leder
Per Abelvik
Torgeir Austenå
Ulf T. Ballo
Bård A. Berg
Kari Husabø
Nils Jernsletten
Einar Johansen
Ruth Johnsen
Leif Kristensen
Brita Kåven
Sven-Roald Nystø
Stein Owe
Steinar Pedersen
Anne Cathrine Rørholt
Gudmund Sandvik
Oscar Varsi
Jon Gauslaa
Ingunn Åsgard Bendiksen
Jon-Andreas Lange

KAPITTEL 1

Sammendrag

1.1 INNLEDNING

Utredningen har 11 hovedkapitler. *"Om samerettsutvalget"* i Kapittel 2 gir en oversikt over samerettsutvalgets oppdrag og arbeid. *"Grunnlag og grunnsyn"* i Kapittel 3 redegjør for grunnlaget for utredningen og utvalgets grunnsyn. *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i Kapittel 4 inneholder utvalgets overveielser om den fremtidige forvaltningsordningen for grunn og ikke fornybare naturgoder i Finnmark. Spørsmålet om rett til og forvaltning av fornybare utmarksgoder er behandlet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5. *"Reindrift"* i Kapittel 6 tar opp visse sider ved reindriftssamenes rettsstilling. I *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 drøftes rettstillingen for østsamene i Neiden. *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i Kapittel 8 tar opp spørsmålet om hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde ved naturinngrep i samiske bruksområder. *"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i Kapittel 9 gir en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets lovforslag. De enkelte bestemmelser i disse lovforslagene er kommentert i *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10, og i *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11 er lovforslagene gjengitt uten merknader.

Utvalgets vurderinger er i hovedsak avgrenset til Finnmark, men *"Reindrift"* i kapittel 6 om reindriften og *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep gjelder i prinsippet for alle samiske bruksområder i landet.

En del av de lovforslag utvalget har fremmet er enstemmige, mens det er delte oppfatninger når det gjelder andre. De enkelte medlemmers stemmegivning vil fremgå av det følgende.

I tillegg til de ordinære kapitlene har utredningen to vedlegg. Vedlegg 1 redegjør for oppfatninger av retten til og bruken av land og vann i Finnmark frem til 1960-tallet. Vedlegg 2 gir en oversikt over krav og uttalelser vedrørende grunn og naturgoder i fylket, og over en del naturbruksinteresser i fylket. Vedleggene er en del av bakgrunnsmaterialet for utvalgets arbeid med denne utredningen. Annet bakgrunnsmateriale er utgitt i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv og NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.

1.2 OM SAMERETTSUTVALGET

Utredningens *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 gir en nærmere omtale av samerettsutvalget og dets arbeid. Etter en kort innledning i *"Innledning"* i punkt 2.1, gis det i *"Sammensetning"* i punkt 2.2 en oversikt over utvalgets sammensetning. I *"Oppdrag"* i punkt 2.3 gjengis utvalgets oppdrag i sin helhet, også de deler av dette som ble oppfylt i utvalgets første utredning, NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. I *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 gjøres det rede for de avgrensinger i oppdraget utvalget har lagt til grunn i sitt arbeid. I *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 presenteres sakkyndige som har arbeidet etter oppdrag fra utvalget og særutredninger som er lagt frem som bakgrunnsmateriale for utvalgets drøftinger. Utvalgets møtevirksomhet beskrives i *"Utvalgsmøter"* i punkt 2.6 til 2.8, der det gis en oversikt over utvalgsmøter og andre møter som utvalget har deltatt på som ledd

i arbeidet med denne utredningen. I *"Uttalelser fra utvalget"* i punkt 2.9 refereres det fra uttalelser som Samerettsutvalget har avgitt til saker som er forelagt utvalget.

1.3 GRUNNLAG OG GRUNNSYN

(1) *"Grunnlag og grunnsyn"* i Kapittel 3 gir i *"Grunnlaget for utredningen"* i punkt 3.2 en oversikt over *grunnlaget* eller grunnlagsmaterialet for utredningen. Med dette menes de faktiske og rettslige forhold som har dannet bakgrunnen for utvalgets vurderinger og forslag.

Til dette grunnlagsmaterialet hører bl.a. folkerettslig materiale, herunder artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som knytter nært opp til grunnloven § 110 a, og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk, jf. *"Folkerettslig materiale"* i punkt 3.2.1. De forpliktelser som kan utledes av disse og andre bestemmelser av samme art, vil fungere som en retningslinje for norske myndigheters fremtidige samepolitikk og er derfor en viktig del av grunnlaget for den herværende utredning. Det er redegjort for de her omtalte og andre folkerettslige regler av betydning for samenes rettsstilling i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Se også kapittel 6 i NOU 1984 Om samenes rettsstilling.

En annen viktig del av utredningens grunnlag er historisk materiale og rettsoppfatninger, jf. *"Historisk materiale og rettsoppfatninger"* i punkt 3.2.2. Det har i seg selv betydelig interesse å få kartlagt slikt materiale, som vil være en viktig kilde til forståelsen av hvorfor «gjeldende rett» har det innhold den har i dag, og et viktig grunnlag når det skal legges frem forslag til nye rettsregler. Utvalget har fått utarbeidet og utgitt slikt materiale i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Se også vedlegg 1 nedenfor, der det er redegjort for rettsoppfatninger i Finnmark frem til slutten av 1960-tallet.

Gjeldende retts- og forvaltningsordninger for bruken av land og vann i Finnmark, som er nærmere beskrevet bl.a. i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, er også en del av grunnlagsmaterialet for utredningen, jf. *"Gjeldende rett og forvaltningsordninger"* i punkt 3.2.3. Utvalget er bedt om vurdere behovet for og eventuelt foreslå endringer i gjeldende regelverk, og for å gjøre dette har det naturlig nok vært nødvendig med kjennskap til dagens regelverk og praksis.

For å fremme slike forslag vil det også ha betydning å ha kjennskap til andre lands urfolksrett, jf. *"Andre lands urfolksrett"* i punkt 3.2.4. Utvalget har fått utarbeidet sakkyndige fremstillinger om de siste års urfolksrettslige utvikling i Australia, Canada, Finland, New Zealand, Nicaragua og Sverige. Disse utredninger er utgitt som del II i NOU 1997:5.

Et annet forhold som vil ha betydning for vurderingen av hvilket innhold de fremtidige rettsregler bør tillegges, er hvilke konkrete uttalelser om gjeldende rett og krav om endringer i denne som er fremsatt fra samisk og lokalt hold i Finnmark, jf. *"Uttalelser om dagens rettstilstand og krav om endringer i denne"* i punkt 3.2.5. I den forbindelse vil det også ha betydning å ha kjennskap til hvilke bruks- og interessemotsetninger som er knyttet til bruken av grunn og naturgoder i fylket, jf. *"Bruks- og interessemotsetninger knyttet til grunn og naturgoder i Finnmark"* i punkt 3.2.6. Utvalget gir en oversikt over disse forhold i vedlegg 2 til denne utredningen.

(2) Utvalget redegjør i *"Grunnsyn"* i punkt 3.3 for sitt *grunnsyn* på en del samepolitiske spørsmål. Dette grunnsyn står utvalget samlet om.

Det gis i *"Utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18"* i punkt 3.3.1 en oversikt over utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18 (*"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i kapittel 9) som bl.a. peker på myndighetenes ansvar for samisk kultur, behovet for reell likhet og likeverd mellom samer og andre folkegrupper, betydningen av samisk medinnflytelse i spørsmål som angår dem og viktigheten av harmonisk sameksistens mellom ulike folkegrupper. Dette er også en viktig del av det grunnsyn den herværende utredning bygger på. Som en bakgrunn for dette grunnsyn, gis det i *"Samepolitisk utvikling siden 1984"* i punkt 3.3.2 også en oversikt over en del sentrale samepolitiske synspunkter som er fremsatt av Regjeringen og Stortinget etter at utvalget i 1984 fremla sin første utredning.

I *"Sikre og utvikle samisk kultur"* i punkt 3.3.3 fremheves på mer generelt grunnlag betydningen av å *sikre og utvikle samisk kultur*. Det tas utgangspunkt i grunnloven § 110 a, og poengteres at det for å oppnå de her skisserte mål kan være nødvendig med ulike særtiltak. Det fremheves videre at det er en vid forståelse av begrepet kultur som må legges til grunn når statens forpliktelse etter grunnloven § 110 a til kulturvern og kulturutvikling skal gjennomføres i praktisk politikk.

Sametinget vil stå sentralt i arbeidet med å få tilrettelagt vilkårene for vern og utvikling av samisk kultur, både som premissleverandør og ved at det blir tillagt ansvar for ulike tiltak. Det vil også være naturlig å trekke kommuner og fylkeskommuner i samiske områder inn i arbeidet for å opprettholde et samisk kulturgrunnlag. Likevel er det i første rekke statens ansvar, ved lovgivning og andre tiltak, å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur. I tilfeller hvor hensynet til samekulturen står mot andre hensyn, vil hensynet til samisk kultur måtte tillegges betydelig vekt.

I *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4 går utvalget mer konkret inn på betydningen av å *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur*. Samisk kultur og levesett har vært – og er – nært knyttet til tilstedeværelse i naturen og tradisjonell bruk av naturgodene. Et overordnet mål for utvalgets avveininger har derfor vært å foreslå lovregler som kan sikre og videreføre naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, idet eksistensen av et slikt naturgrunnlag vil være en forutsetning for at samene skal kunne bevare og videreutvikle sin kultur.

De som i samiske bosetningsområder driver (tradisjonell) ressursbruk og næringsvirksomhet bør få styrket sin rett og adgang til å bruke utmarksgodene, og gis den trygghet som ligger i styrket forvaltningsmyndighet og et styrket rettslig vern for sin bruk. Forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark er et av de saksfelter hvor det vil være naturlig og rimelig å utvikle modeller for større samisk selvbestemmelse. Utvalget har følgelig sett det som viktig å utvikle et regelverk om lokal, folkevalgt forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark hvor Sametinget gis en naturlig plass sammen med fylkeskommunale og kommunale organer.

I *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 fremheves betydningen av *likebehandling av alle som bor i samme område*. Finnmark er et fylke med blandet befolkningsstruktur, slik at de sterke samiske interesser og nedarvede rettigheter som gjør seg gjeldende der, må avveies og balanseres mot interessene og rettighetene til de øvrige folkegruppene i fylket.

Disse folkegruppene bør derfor få delta i forvaltningen og bruken av land og vann på mest mulig lik linje. Videre kan det i den konkrete utformingen av reglene ikke trekkes noe skille ut fra den enkeltes etniske bakgrunn når det gjelder retten og adgangen til å utnytte naturgodene. Historisk sett er hele Finnmark et samisk område, og ved at det legges opp til at de fremtidige ordningene gjøres gjeldende over hele fylket kan det bl.a. bidra til å rette opp en del av de negative følger av

tidligere tiders fornorsknings- og assimileringspolitikk, som ikke minst rammet de sjø-samiske områdene hardt.

Å etablere likeartede rettighets- og forvaltningsordninger i mer og mindre utpregede samiske områder antas også å kunne bidra til å dempe mulige motsetninger mellom folkegruppene. Det har vært et mål å utforme forslagene slik at de kan bidra til å dempe aktuelle og mulige motsetningsforhold i samiske bosetningsområder. For å dempe de konflikter som kan ligge i fremtidige utbyggingssaker er det slik utvalget ser det nødvendig med regler som sikrer samisk og lokal medinnflytelse på de vedtak som fattes.

I *"Økologisk bærekraftig bruk av naturgodene"* i punkt 3.3.6 fremheves betydningen av en *økologisk bærekraftig bruk av naturgodene*. Bærekraftprinsippet er slått fast i grunnloven § 110 b og ligger også til grunn for utvalgets vurderinger og forslag. Utvalget har sett det som et mål å legge forholdene til rette for en miljøvennlig ressursutnyttelse og hindre overbeskatning av naturgodene. Man har således funnet det riktig at lokal bruk og lokale bruksmåter tilgodeses, da dette vil kunne bidra til å legge et grunnlag for fremtidig ressursstyring ut fra bærekraftprinsippet.

I *"Oppsummering"* i punkt 3.3.7 *oppsummeres* grunnsynet. Det overordnede mål for de lovforslag som fremmes i utredningen er å sikre et fremtidig naturgrunnlag for samisk kultur i Norge, i samsvar med de føringer som bl.a. ligger i grunnloven § 110 a og statens folkerettslige forpliktelser. I den konkrete utformingen av reglene må det imidlertid tas hensyn til alle folkegrupper som bor i de samiske områdene slik at det ikke skapes unødige motsetninger. Videre vil det være viktig å legge opp til en økologisk forvaltning av grunn og naturgoder, da dette vil være en forutsetning for et fortsatt bærekraftig naturgrunnlag for samisk kultur.

1.4 FORVALTNING AV GRUNN I FINNMARK

1.4.1 Innledning

Utredningens *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 inneholder utvalgets rettspolitiske vurderinger om den fremtidige ordningen for forvaltningen av grunnen og de ikke-fornybare naturgodene i Finnmark.

"En del særegne forhold i Finnmark" i Punkt 4.1.1 gir en *oversikt over særegne forhold i Finnmark*, der det redegjøres for historiske, geografiske, kulturelle, befolkningsmessige og næringsmessige særtrekk. Disse forhold har hatt betydning for hvordan bruken av naturgodene i fylket har utviklet seg. De kan også ha gitt grunnlag for lokale sedvanerettsdannelser og det gjelder fortsatt en del særregler for bruken av grunn og naturgoder i Finnmark. Det viktigste lovverket er lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark 12. mars 1965, som gir jordsalgsorganene myndighet til å forvalte betydelige deler av grunn- og ressursutnyttelsen i fylket

"Dagens ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark" i Punkt 4.1.2 har en oversikt over *dagens ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark*. Her omtales organene i jordsalgssystemet (4.1.2.2), deres oppgaver og myndighet (4.1.2.3) og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for deres virksomhet (4.1.2.4).

"Saklig og geografisk område for utvalgets vurderinger" i Punkt 4.1.3 angir det *saklige og geografiske virkeområdet* for vurderingene i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Spørsmålet er hvilke regler som skal gjelde for bruken og forvaltningen av grunnen og de ikke fornybare naturgodene, herunder mineraler. Derimot omfattes ikke de fornybare utmarksgodene, som vil bli behandlet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5. Mens det saklige virkeområdet for vurderingene i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 kan sies å være avgrenset av uttrykket «grunnen» (landarealer, vassdrag, samt det sjøareal

og den del av undergrunnen som tilligger overflateeieren), er det geografiske virkeområdet avgrenset til den tidligere «umatrikulerte grunn» i Finnmark.

I *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4 gis en oversikt over de *nye grunneierorganer* som er foreslått i Finnmark. Med unntak av Rørholt, som redegjør for sitt syn i en særmerknad, foreslår de øvrige 16 medlemmer at Finnmark grunnforvaltning opprettes som nytt organ for å forvalte grunnen i Finnmark. Videre foreslår fem av disse 16 at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, som en særskilt samisk grunnforvaltningsordning. De nærmere lovregler for disse organer og deres virksomhet foreslås inntatt i en ny lov – lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

"Oversikt over den videre fremstilling" i Punkt 4.1.5 redegjør for *den videre fremstilling* i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4.

1.4.2 Rettslige virkninger ved overføring av eiendomsretten til all usolgt grunn i Finnmark

"Rettslige virkninger ved overføring av eiendomsretten til all usolgt grunn i finnmark" i Kapittel 4.2 omhandler ulike spørsmål i forbindelse med en mulig overføring av eiendomsretten til all «usolgt» grunn i Finnmark (dvs. den tidligere umatrikulerte grunn) til et nytt eierorgan.

I *"Begrepet eiendomsrett – innhold og begrensninger"* i punkt 4.2.1 omtales *begrepet «eiendomsrett»* og dets innhold og begrensninger, særlig knyttet til fast eiendom.

"Rettsvirkninger som følge av at eiendomsrett overføres fra staten til en annen juridisk person" i Punkt 4.2.2 gir en oversikt over hvilke *rettslige virkninger* det vil ha å overføre hjemmelen som eier av den usolgte grunn i Finnmark fra Statskog SF til andre juridiske personer. Det redegjøres for hvilke beføyelser som vil følge med ved en overskjøting av eiendomsretten til grunnen i *"Oversikt over beføyelser som vil følge med eiendomsretten"* i punkt 4.2.2.2.

I *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3 vurderes hvilken betydning en overføring av eiendomsretten vil ha for vernet av naturgrunnlaget for samisk kultur. Andre lovendringer vil trolig ha større betydning i en slik sammenheng enn en overføring av eiendomsretten isolert sett. En overføring til et organ som er pålagt å forvalte grunnen til beste for lokale og samiske bruks- og næringsinteresser, hvor disse interesser gis sterkere innflytelse enn i dagens styringsorganer vil likevel ha stor prinsipiell betydning. Det vil også gi økt lokal styring med grunnutnyttelsen og redusere muligheten for at inngrep iverksettes på tvers av lokalbefolkningens ønsker. Følgelig bør det (eller de) nye grunneierorgan(er) i Finnmark få overført hjemmelen som eier av grunnen. Selv om organene gis slik hjemmel vil imidlertid deres eierrådighet, som følge av de særskilte lovregler som foreslås for deres virksomhet, være underlagt en rekke begrensninger.

Det foreslås i *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i punkt 4.2.2.4 at det ikke skal betales dokumentavgift og tinglysningsgebyr til staten ved overføring av grunnbokshjemmel til Finnmark grunnforvaltning i medhold av utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Videre foreslår de fem medlemmer som går inn for at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, at avgifts- og gebyrfritaket også skal gjelde for hjemmelsoverføring til Samisk grunnforvaltning (og eventuelt ved overføring av hjemmel tilbake til Finnmark grunnforvaltning) i medhold av lovutkastet. Det foreslås således visse endringer i lov om dokumentavgift 12. desember 1975 nr. 59 (§ 8) og lov om rettsgebyr 17. desember 1982 nr. 86 (§ 22).

1.4.3 Finnmark grunnforvaltning

"Finnmark grunnforvaltning" i Kapittel 4.3 redegjør for forslaget om Finnmark grunnforvaltning. Forslaget har støtte av 16 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Sandvik og Varsi), men det foreligger blant disse en rekke alternative forslag til den mer konkrete utformingen av ordningen. Rørholt har ikke tiltrådt forslaget og redegjør i en særmerknad inntatt i *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4 for dette standpunkt.

(1) I *"Begrunnelse"* i punkt 4.3.1 gis en *allmenn begrunnelse* for Finnmark grunnforvaltning. Etter at det i *"Utvalgets mandat"* i punkt 4.3.1.2 vises til utvalgets mandat, pekes det i *"Historiske rettigheter"* i punkt 4.3.1.3 på at samenes status som urfolk innebærer at de på historisk grunnlag har et sterkt krav på innflytelse over og deltakelse i forvaltningen av land og vann i sine bosettingsområder. Deres historiske og urfolksmessige rettigheter må imidlertid avpasses rettighetene til de øvrige folkegruppene i Finnmark. Dette utdypes i *"Felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle"* i punkt 4.3.1.4, der betydningen av felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle er fremhevet. Det er enighet om at det bør legges opp til en sterkere lokal styring med grunnforvaltningen i fylket enn i dag, da dette vil bidra til å sikre at mest mulig av arealene vil ligge til felles bruk og utnyttelse.

Det bør videre slik flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) ser det, legges opp til en mest mulig enhetlig forvaltning av grunnutnyttelsen i Finnmark. Dette betinger at ett organ på fylkesnivå har ansvaret for forvaltningen av grunnen i hele fylket. Det mindretall som foreslår Samisk grunnforvaltning ved siden av Finnmark grunnforvaltning (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) ser ingen store innvendinger mot at det legges opp til en delt ordning for forvaltningen av grunnen i fylket. Det er imidlertid enighet om at alle innbyggerne i Finnmark bør ha mest mulig like rettigheter, både når det gjelder den enkeltes rett til å utnytte ressursene, og mulighet til å påvirke sammensetningen av de styrende organer for grunnforvaltningen.

I *"Den norske stats grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe – allment"* i punkt 4.3.1.5 omtales den norske stats allmenne folkerettslige og grunnlovsmessige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe. I tillegg til å peke på betydningen av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og grunnloven § 110 a, understrekes det at norske myndigheter har avgitt en rekke samepolitiske utsagn, som er av en slik art at de også innebærer at det er etablert (politiske) forpliktelser overfor den samiske folkegruppe.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk er behandlet i *"ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater"* i punkt 4.3.1.6. Det gis først (4.3.1.6.1) en omtale av konvensjonens formål. Deretter redegjøres det (4.3.1.6.2) for ulike tolkninger av bestemmelsen om urfolks landrettigheter i artikkel 14 nr. 1 første setning. Forholdet mellom forslaget om Finnmark grunnforvaltning og denne bestemmelsen drøftes i *"Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.1.6.3.

Selv om Finnmark grunnforvaltning ikke vil gi samene alene rett til å «eie og besitte» de indre deler av fylket, vil de få betydelig innflytelse over eierforvaltningen både her og i de deler av fylket hvor de ikke kan kreve eiendoms- og besittelsesrettigheter etter artikkel 14. De vil også få sterkere innflytelse over undergrunnsressursene enn det som følger av konvensjonen. Ses forslaget om Finnmark grunnforvaltning i sammenheng med forslaget om å overføre den privatrettslige utmarksforvaltningen til kommuner og bygder, og de foreslåtte regler om styrket vern mot naturinngrep i samiske bruksområder, er det neppe tvilsomt at norsk rett

som helhet vil samsvare med ILO-konvensjonen og dens formål. Det er også grunn til å vektlegge at artikkel 34 åpner for en fleksibel gjennomføring av konvensjonen ut fra de særegne forhold i hvert enkelt land. Samene i Norge har ikke levd isolert fra, men sammen med andre folkegrupper gjennom flere hundre år. Dette må åpne for en viss tillemping av den konkrete gjennomføringen av reglene om urfolkets landrettigheter i norsk rett.

De 11 medlemmer som foreslår Finnmark grunnforvaltning som den eneste forvaltningsordning for grunnen i Finnmark, er derfor av den oppfatning at den form for eiendomsrett til grunnen som vil bli etablert ved denne ordningen, er i samsvar med artikkel 14 nr. 1 første setning. Det er blant de fem medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning ulike oppfatninger om dette spørsmålet, men med unntak av Owe, peker de på at det vil være i *best* samsvar med konvensjonen om det der samene er i klart flertall og hvor deres bruk har vært dominerende i forhold til andres bruk, åpnes for at det kan etableres et eierorgan med samisk styreflertall.

Konvensjonens artikkel 15 er omtalt i *"Noen bemerkninger om artikkel 15"* i punkt 4.3.1.6.4. Finnmark grunnforvaltning vil samsvare med de krav til aktiv samisk deltagelse i forvaltningen av grunn og naturgoder i samiske bosetningsområder som er stilt opp i denne bestemmelsen.

I *"Oppsummering"* i punkt 4.3.1.7 gis det en kort oppsummering, hvor det slås fast at Finnmark grunnforvaltnings hovedoppgave skal være av forvaltningsmessig art. Det skal ikke være et hovedmål å drive en forretningsmessig forvaltning av grunnen, men å forvalte arealer og ressurser på vegne av fellesskapet, samtidig som vern av samisk kultur og næring skal stå sentralt.

(2) *Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltningen* drøftes i *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2. Forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark bør i samsvar med begrunnelsen for ordningen skje etter prinsipper som kan fremme samfunnsmessige og samepolitiske hensyn. Det foreslås i *"Forholdet til Statskog SF"* i punkt 4.3.2.1 at Finnmark grunnforvaltning utskilles fra Statskog SF.

Organet bør videre ha en selvstendig stilling i forhold til sentrale statlige forvaltningsorganer, jf. *"Forholdet til den sentrale statsforvaltningen"* i punkt 4.3.2.2. Det bør likevel være en viss forbindelse mellom grunnforvaltningsorganet og sentrale statlige myndigheter. For å unngå en identifisering med staten som grunneier, foreslås det at Finnmark grunnforvaltning gis en viss tilknytning til Kommunal- og arbeidsdepartementet, som i dag er ansvarlig for samordningen av statens samepolitikk.

(3) *Organisasjonsmodellen* for Finnmark grunnforvaltning er drøftet i *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3. 13 medlemmer (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Pedersen og Varsi) foreslår at Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt og i prinsippet fristilles fra den øvrige statsforvaltning. Det er redegjort for forslaget i *"Flertallets forslag: Selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2, der det bl.a. påpekes at man har ønsket å opprette et uavhengig organ (4.3.3.2.1) og gis en omtale av en del organer som i dag har en uavhengig stilling i forhold til statsforvaltningen (4.3.3.2.2). Videre drøftes forholdet til grunnloven § 19 og det legges til grunn at en ordning der eierorganet er et selvstendig rettssubjekt hvor staten i liten grad kan øve innflytelse på forvaltningen, ikke vil være i strid med bestemmelsen (4.3.3.2.3).

Som følge av at Finnmark grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt, forslås en del særskilte regler om årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll (4.3.3.2.4). Av disse regler fremgår det bl.a. at Sametinget, Finnmark fylkesting og departementet skal ha én representant hver på organets årsmøte (lovutkastets § 2-16) og at årsmøtet skal fatte sine vedtak ved enstemmighet (§ 2-19). Årsmøtet vil i første rekke behandle typiske årsmøtesaker (§ 2-18), og ikke være overordnet styret i saker om forvaltning av grunn og naturgoder. I tillegg til de nevnte regler om sammensetning av årsmøtet (§ 2-16), årsmøtesaker (§ 2-18) og vedtaksform (§ 2-19), foreslås regler om tid og innkalling av ordinært og ekstraordinært årsmøte (§ 2-17), møteledelse og møtebok (§ 2-20), regnskap og revisjon (§ 2-21) og riksrevisjonens kontroll (§ 2-22).

Tre medlemmer (Falch, Owe og Sandvik) går inn for at Finnmark grunnforvaltning skal være et frittstående forvaltningsorgan, og redegjør for dette i *"Mindretallets forslag: Frittstående forvaltningsorgan"* i punkt 4.3.3.3. Deres forslag innebærer at Finnmark grunnforvaltning blir en del av staten som juridisk person, og de foreslår derfor ikke egne regler om årsmøte, regnskap, revisjon og kontroll. Selv om de har foreslått en organisering som vil gi en viss formell binding til statsforvaltningen, vil det likevel være tale om et organ med stor selvstendighet, og hvor bindingen til statsforvaltningen er av mer formell enn reell art.

I *"Forskjeller mellom Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt og frittstående forvaltningsorgan"* i punkt 4.3.3.4 gis en oversikt over de viktigste forskjeller mellom Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt og som frittstående forvaltningsorgan. Det trekkes også frem at Finnmark grunnforvaltning som eget rettssubjekt vil kunne inngå avtaler på egne vegne og påta seg forpliktelser overfor domstolene og i andre sammenhenger, jf. flertallets forslag til § 2-15 om partsstilling. Som forvaltningsorgan vil derimot staten ha ansvaret for Finnmark grunnforvaltnings forpliktelser, og organets partsrettigheter vil formelt sett tilligge staten selv om organet i konkrete saker vil opptre på statens vegne, jf. mindretallets forslag til § 2-15.

(4) *Styret for Finnmark grunnforvaltning* er behandlet i *"Styret for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.4. Det forslås i *"Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre"* i punkt 4.3.4.1 at styret skal ha åtte medlemmer, som oppnevnes etter særskilte regler.

Spørsmålet om *oppnevningsorganer* er drøftet i *"Oppnevning"* i punkt 4.3.4.2. Oppnevningsmyndigheten bør dels ligge til Sametinget og dels til Finnmark fylkesting. Det er imidlertid uenighet om hvordan oppnevningsmyndigheten skal fordeles mellom disse to organer. Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Kristensen, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår, ut fra de likhets- og balansehensyn som Finnmark grunnforvaltning bygger på, at Sametinget og fylkestinget hver oppnevner fire styremedlemmer. Mindretallet (Johansen og Johnsen) foreslår at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre medlemmer.

For det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, foreslår Husabø, Kristensen og Varsi, med tilslutning fra Johansen og Johnsen, at antall styremedlemmer i Finnmark grunnforvaltning reduseres fra åtte til sju, hvorav fem oppnevnes av fylkestinget og to av Sametinget. Berg og Pedersen har forståelse for at fylkestinget bør oppnevne styreflertallet hvis også Samisk grunnforvaltning etableres, men fremmer ikke noe konkret forslag om endret styresammensetning. Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Sandvik går inn for lik styrerepresentasjon mellom Sametinget og fylkestinget, også for det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes.

I *"Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon"* i punkt 4.3.4.3 drøftes *sammensetningen av styret* og om bestemte interessegrupper skal sikres representasjon. *"Oversikt over aktuelle interessegrupper"* i Punkt 4.3.4.3.1 gir en oversikt over en del aktuelle interessegrupper, men det konkluderes med at ingen grupper skal ha rett til representasjon. Styret skal imidlertid sammensettes slik at ulike interesser er «bredt representert», og det forutsettes at reindriften og jordbruket i kraft av deres betydning for samisk kultur og interesse i bruken av grunnen i praksis blir representert i styret. Oppnevningsorganene skal sørge for at aktuelle interesser gis anledning til å foreslå styremedlemmer (og varamedlemmer), men oppnevningsorganene vil ikke ha plikt til å oppnevne de personer som foreslås, jf. *"Forslagsrett"* i punkt 4.3.4.3.2.

I *"Varamedlemmer"* i punkt 4.3.4.4 foreslås det at de to oppnevningsorganene hver skal oppnevne et ubestemt antall *varamedlemmer* ved siden av de ordinære styremedlemmene. For å sikre at styret kan møte fulltallig, bør det oppnevnes et klart større antall varamedlemmer enn styremedlemmer. I *"Bosettingskrav"* i punkt 4.3.4.5 foreslås det at styremedlemmer og varamedlemmer må være bosatt i Finnmark. Det enkelte styremedlems tjenestetid skal være fire år, sammenfallende med valgperioden for vedkommende oppnevningsorgan, jf. *"Funksjonstid"* i punkt 4.3.4.6.

I *"Leder og nestleder av forvaltningsstyret"* i punkt 4.3.4.7 drøftes *fordelingen av styreleder- og nestledervervet* mellom Sametinget og fylkestinget (4.3.4.7.1) og funksjonstiden for disse verv. (4.3.4.7.2). De 14 medlemmer som foreslår at organene skal oppnevne like mange styremedlemmer, går inn for at leder og nestleder skal komme fra hver sin gruppe og at vervene rullerer mellom disse. Sametinget og fylkestinget skal samtidig med valget av styremedlemmer avgjøre hvem av disse som skal være leder eller nestleder. Vervene skifter hvert annet år mellom de to som er utpekt til vervene. Johansen og Johnsen som foreslår at fylkestinget skal oppnevne flertallet av styremedlemmene, foreslår at styret konstituerer seg selv, og at valg av leder og nestleder skjer ved flertallsvalg, samtidig som styret selv avgjør vervenes funksjonstid.

Som følge av vurderingene i *"Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre"* i punkt 4.3.4.1 til 4.3.4.7, er det i lovutkastets § 2-9 foreslått en regel om oppnevning og sammensetning og valg av leder og nestleder mv. for forvaltningsstyret.

"Vedtaksførhet og flertallskrav" i Punkt 4.3.4.8 tar opp spørsmålet om *vedtaksførhet og flertallskrav* ved stemmelikhet. Styret vil være vedtaksført når fem styre- eller varamedlemmer er til stede og stemmer. Ved stemmelikhet skal det møtelederen har stemt for være avgjørende (§ 2-10). Styrets møter vil normalt bli ledet av lederen eller nestlederen, og er begge fraværende, av et medlem som utpekes på møtet (fra den gruppe som på det aktuelle tidspunkt har styrelederen).

"Forholdet mellom grunnforvaltningsstyre og tjenesteverk" i Punkt 4.3.4.9 behandler *forholdet mellom forvaltningsstyre og tjenesteverk* (administrasjon). Det foreslås en del nærmere regler om forvaltningsstyrets oppgaver og om forholdet til tjenesteverket, bl.a. at styret kan gi nærmere retningslinjer for tjenesteverkets virksomhet, men at det selv skal behandle saker av prinsipiell art eller større økonomisk betydning (§ 2-11). Det foreslås videre at den daglige virksomheten ved Finnmark grunnforvaltning skal utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder (§ 2-12).

(5) *Finnmark grunnforvaltnings myndighet* til å disponere over grunn og ikke fornybare naturgoder er drøftet i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Et samlet utvalg er av den oppfatning at grunn og naturgoder skal forvaltes til beste for innbyggerne i Finnmark, og særlig som grunnlag for samisk kultur, sam-

tidig som forvaltningen skal trygge en økologisk bærekraftig bruk. Det foreslås i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 en *formålsparagraf* (§ 1-1) for forvaltningen med dette innhold.

I *"Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn"* i punkt 4.3.5.3 drøftes det *hvilken myndighet Finnmark grunnforvaltning skal ha til å selge og feste bort grunn.* Det vil si hvilken adgang organet skal ha til å selge, feste bort eller på liknende måte disponere over grunnen, og hvilke begrensninger som bør gjelde for adgangen til å foreta slike disposisjoner. Grunnen i fylket skal som hovedregel ligge til felles bruk for fylkets innbyggere og tjene felles interesser, men Finnmark grunnforvaltning skal etter en nærmere avveining kunne avhende grunn og naturgoder til enebruk, jf. *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2 samt lovutkastets § 2-2, jf. § 2-1. Så lenge hovedregelen vil være at grunnen skal ligge til felles bruk, vil det imidlertid ikke være det forhold at grunnen ikke avhendes, men det forhold at den avhendes, som vil kreve en særskilt begrunnelse.

Det vil videre ikke være tillatt å avhende grunn som nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein, jf. *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3. For slike områder legges det opp til et absolutt avhendingsforbud. Dette er en videreføring av regelen i jordsalgsloven § 2 bokstav b, men ved at det gis en egen paragraf om dette (§ 2-3) vil vernet av flyttleiene bli synliggjort på en helt annen måte enn i dag.

I *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4 og *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i 4.3.5.3.5 drøftes det om det også bør gjelde andre avhendingsbegrensninger. Utenom flyttleiene skal vedtak om avhending skje på grunnlag av en samlet vurdering av arealbruksinteressene i området. Men det skal gjelde klare begrensninger i adgangen til å avhende grunn som må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé, og når hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur mer allment tilsier at grunnen ikke bør avhendes. Det kan f.eks. være tale om grunn i et bygdebruksområde opprettet i medhold av de regler som foreslås i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3. Foruten at det i avveiningen skal legges særlig vekt på de ovennevnte interesser, skal det også tas hensyn til natur og miljø og jakt-, fiske- og friluftsinteresser.

Disse avhendingsbegrensninger som foreslås lovfestet i § 2-4 i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, vil innebære et krav om kvalifisert interesseovervekt for å avhende grunn der noen av de beskyttede interesser gjør seg gjeldende. Finnmark grunnforvaltning vil dessuten ikke ha noen plikt til å avhende grunn selv om ingen av de lovbestemte begrensninger taler konkret mot dette, jf. at hovedregelen er at grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk.

I *"Adgang til å sette vilkår ved avhending"* i punkt 4.3.5.3.6 foreslås det at Finnmark grunnforvaltning skal kunne sette vilkår ved avhending av grunn eller rettigheter til enebruk, og at det også kan kreves avgift. Se lovutkastets § 2-4 annet ledd. Finnmark grunnforvaltning skal videre «til vanlig» unnta vann og strandrettigheter og grunneierens rettigheter til mineraler og bergarter mv. fra avhending, jf. lovutkastets § 2-5 (som i noen grad viderefører jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 3).

I *"Hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4 drøftes om det bør gjelde særskilte skranker for adgangen til å feste bort tomter til *hytter og gammer* til fritidsformål. I *"Allment plankrav?"* i punkt 4.3.5.4.1 diskuteres det om det bør gjelde et allment plankrav, slik at Finnmark grunnforvaltning ikke kan avhende grunn med mindre dette samsvarer med kommunens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. En slik regel anses imidlertid unødvendig da det særlig er i forhold til bygging av fritidshytter og -gammer det kan være grunn til å innføre et plankrav.

Dette drøftes nærmere i *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2. Et plankrav for hyttebygging vil fungere som en skranke mot spredt hyttebygging ved at det bare kan festes bort hyttetomter i områder som på forhånd er lagt ut til fritidsbebyggelse i kommunale planer, og synes å ha gode grunner for seg ut fra de arealbruksinteresser som gjør seg gjeldende i Finnmark. Det foreslås en regel i lovutkastets § 2-6 om at tomter for hytter og gammer til fritidsformål skal samles i områder som er lagt ut til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven. Denne særskilte avhendingsbegrensningen for hyttetomter vil komme i tillegg til de alminnelige avhendingsbegrensninger i lovutkastets §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1.

Utvalget foreslår i *"Hyttebygging i bygdebruksområder"* i punkt 4.3.5.4.3 at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha adgang til å feste bort tomter til hytter og gammer i bygdebruksområder som opprettes etter forslaget i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3, med mindre bygdebruksstyret samtykker til det, jf. § 2-6 annet ledd. Regelen er begrunnet ut fra de særskilte hensyn til lokale brukerinteresser som vil gjøre seg gjeldende i slike områder.

Som bakgrunn for drøftelsen i *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5 av Finnmark grunnforvaltnings myndighet i forbindelse med *leting og utvinning av mineraler*, vises det innledningsvis (4.3.5.5.1) til at spørsmålet om fremtidig mineralutvinning i Finnmark har blitt sterkt aktualisert de senere år. Det redegjøres videre for dagens rettsstilling (4.3.5.5.2) og gis en oversikt (4.3.5.5.3) over forslaget til ny minerallov som nylig ble fremmet i NOU 1996:11.

Det foreslås i *"Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten"* i punkt 4.3.5.5.4 at Finnmark grunnforvaltning, i likhet med det som gjelder for grunneiere ellers, skal ha kontroll med utnyttingen av de ikke mutbare mineraler på den grunn det har grunnbokshjemmel til. Den som ønsker å lete etter, foreta nærmere undersøkelser av eller utnytte slike mineraler må følgelig på forhold innhente tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning.

Utvalget foreslår dessuten at den frie okkupasjonsretten til de mutbare mineralene («bergfrihetens prinsipp») oppheves i Finnmark, ved at heller ikke leting etter mutbare mineraler skal kunne skje uten tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning, og videre at muting og utvinning krever samtykke herfra før bergverksmyndighetene kan gi mutingsbrev og utmål etter bergverksloven. Finnmark grunnforvaltning vil komme inn på hvert trinn i saksbehandlingen. Organets vurdering av om de nevnte tillatelser og samtykker skal gis eller ikke, vil måtte skje med grunnlag i de allmenne reglene om adgang til å avhende grunn i lovutkastets §§ 2-2 til 2-4 og § 1-1.

I *"Alluvialt gull"* i punkt 4.3.5.5.5 foreslås det at den regel som skal gjelde for de ikke mutbare mineraler i Finnmark, også skal gjelde for leting etter og eventuell prøvedrift og utnytting av alluvialt gull (gull i løsmasser). *"Avgifter og vilkår"* i Punkt 4.3.5.5.6 slår fast at Finnmark grunnforvaltning skal kunne kreve avgifter og sette vilkår i forbindelse med at det gis tillatelse eller samtykke til mineralvirksomhet, jf. § 2-4 annet ledd.

De her omtalte regler er med unntak av regelen om avgifter og vilkår, foreslått inntatt i § 2-7 nr. 1 (ikke mutbare mineraler, herunder alluvialt gull) og § 2-7 nr. 2 (mutbare mineraler).

Spørsmålet om Finnmark grunnforvaltnings myndighet i forbindelse med *«tunge» inngrep*, dvs. inngrep som vil medføre relativt omfattende inngrep i grunnen, er tatt opp i *"Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon"* i punkt 4.3.5.6.

Det slås i *"Avhendingsskrankene gjelder også ved «tunge» inngrep"* i punkt 4.3.5.6.1 fast at de allmenne avhendingsskranker som er foreslått bl.a. i lovutkastets §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1, også skal gjelde når det er tale om å avhende grunn eller rettigheter til «tunge inngrep» (f.eks. gruvedrift, kraftutbygging, kommunikasjonsanlegg og større forsvarsanlegg). Finnmark grunnforvaltning vil måtte foreta en selvstendig vurdering av det aktuelle inngrep i forhold til disse skrankene. Hvis organet finner at det omsøkte tiltak er i strid med de hensyn lov om forvaltning av grunn i Finnmark skal ivareta, vil det i prinsippet være forpliktet til å nekte å avstå grunn og rettigheter til tiltaket. Dette vil også gjelde om andre organer har gitt konsesjon til at det aktuelle tiltak iverksettes.

Det spørsmål som da vil komme på spissen, er om staten likevel skal kunne tvinge gjennom tiltaket ved å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning. Som en bakgrunn for vurderingen av dette spørsmålet gis det i *"Adgangen til ekspropriasjon etter gjeldende rett"* i punkt 4.3.5.6.2 en oversikt over gjeldende ekspropriasjonslovgivning.

12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår i *"Ekspropriasjon til mineralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3 at det ikke skal være adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning dersom organet ikke har villet avhende grunn til mineralvirksomhet, eller gi de nødvendige tillatelser eller samtykker til slik virksomhet. De øvrige fire medlemmer (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) har ikke tiltrådt forslaget, idet de antar at det ikke er noe reelt behov for å oppheve disse hjemler.

I *"Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?"* i punkt 4.3.5.6.4 foreslår 10 medlemmer (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) at det heller ikke skal være adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning til kraftutbygging, samferdselstiltak av et visst omfang (flyplasser, jernbane, større veianlegg ol.) og større anlegg eller varige skyte- og øvingsfelt for forsvaret. Seks medlemmer (Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) har gått mot forslaget.

De foreslåtte endringer er tenkt gjennomført ved at det gjøres en tilføyelse til oreigningsloven § 2 (tredje ledd), samt visse endringer i annen relevant lovgivning, jf. lovutkastets § 5-2 nr. 2 til 5.

I *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7 drøftes det om Finnmark grunnforvaltning skal kunne gi *forskrifter for utmarksforvaltningen*. Organet vil ikke ha noe direkte ansvar for denne forvaltningen, som er tenkt overført til kommuner og bygder, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3.

Likevel foreslår 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe og Sandvik) at Finnmark grunnforvaltning skal kunne gi forskrifter om kommunenes utmarksforvaltning etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark (4.3.5.7.2). Slike forskrifter skal imidlertid bare gis hvis det er et reelt behov for felles regler over kommunegrensene. Tre medlemmer (Johnsen, Kristensen og Varsi) har ikke tiltrådt forslaget om en slik forskriftshjemmel (som flertallet har inntatt i lovutkastets § 2-11 siste ledd).

Videre foreslår ni medlemmer (Falch, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Kåven, Nystø, Pedersen og Sandvik) at Finnmark grunnforvaltning også skal kunne gi forskrifter om bygdebruksstyrenes forvaltning av de bygdebruksområder som blir opprettet i medhold av lov om forvaltning av grunn i Finnmark (4.3.5.7.3). Ettersom bygdebruksområdene er tenkt å være særskilte rettighetsområder for lokalbefolkningen i bygdene, forutsettes det imidlertid at hjemmelen bare brukes i mer

spesielle tilfeller. De øvrige sju medlemmer (Abelvik, Austenå, Jernsletten, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi) har ikke funnet grunn til å foreslå en slik hjemmel.

(6) Spørsmålet om Finnmark grunnforvaltning skal ha *gjerdeplikt* mot tilstøtende grunn er drøftet i *"Gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.6. Dagens eierorganer er fritatt fra slik gjerdeplikt i medhold av jordsalgsloven § 3. Fritaket har vært betydelig kritisert og manglende inngjerding av jordbruksarealer har medført til dels betydelige vansker både for reindriftsnæringen og jordbruksnæringen i fylket, jf. *"Utgangspunkt"* i punkt 4.3.6.1.

Det antas imidlertid å være så vidt mange problemer forbundet med en fremtidig gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning at det i *"Nærmere om en eventuell gjerdeplikt"* i punkt 4.3.6.2 foreslås at dagens fritak for gjerdeplikt videreføres, jf. lovutkastets § 2-8. Utvalget anser det mer nærliggende at staten bidrar til inngjerding av jordbruksarealer som er utsatt for reinbeite, og viser til at forskrift 3. juli 1996 om tilskudd til konfliktforebyggende tiltak i forholdet mellom reindrift og jordbruk nettopp er gitt med tanke på bygging av gjerder som verner innmark, kulturbeiter og plantefelt mot reinbeiting.

(7) *Saksbehandlings- og klageregler* for Finnmark grunnforvaltning er drøftet i *"Saksbehandling og klage"* i punkt 4.3.7. Det gis først en oversikt over de vedtak organet vil kunne treffe (4.3.7.1) og de regler som i dag antas å gjelde for jordsalgsorganenes virksomhet (4.3.7.2).

Saksbehandlingsreglene er nærmere diskutert i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3. Selv om organets virksomhet nok kan sies å ha et privatrettslige grunnlag (i organets eierrådighet), har dets virksomhet også sterke innslag av offentlig forvaltning. Det foreslås derfor en regel i lovutkastets § 2-13 om at forvaltningsloven (med et visst forbehold for klagereglene, jf. nedenfor) og offentlighetsloven bør gjelde fullt ut for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning.

Klagereglene er drøftet i *"Klage"* i punkt 4.3.7.4. Det skal være en overprøvingsordning for Finnmark grunnforvaltnings vedtak vedrørende rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, men organet bør ha en mest mulig fri stilling. Klageinstansen skal derfor kunne prøve vedtakets lovlighet (lovanvendelse og saksbehandling), men ikke det skjønn som ligger bak vedtaket, jf. *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2. I tillegg til dette unntaket fra forvaltningsloven § 34, foreslås det et unntak fra § 35 annet og tredje ledd ved at klageinstansen ikke skal kunne ta opp saker av eget tiltak. Det legges i *"Klageinstans"* i punkt 4.3.7.4.3 til grunn at så lenge det kun er tale om lovlighetskontroll er det viktigere at klageinstansen har juridisk kompetanse enn inngående lokalkjennskap. Lovlighetskontrollen skal følgelig utøves av departementet. Bortsett fra de nevnte unntak vil reglene om klage i forvaltningsloven kap. VI gjelde for behandling av klager over vedtak truffet av Finnmark grunnforvaltning. Dette er presisert i lovutkastets § 2-14 der den særskilte klageregelen er foreslått plassert.

1.4.4 Samisk grunnforvaltning

"Samisk grunnforvaltning" i Kapittel 4.4 redegjør for forslaget fra Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe om Samisk grunnforvaltning. Disse er i det alt vesentlige enige om utformingen av forslaget.

(1) *"Innledning"* i Punkt 4.4.1 *Innledning* gir i *"Oversikt over særmerknader"* i punkt 4.4.1.1 en oversikt over særmerknader fra flere av de medlemmer som ikke støtter Samisk grunnforvaltning. Det er inntatt en særmerknad fra Berg og Pedersen der det fremgår at disse ikke uten videre vil avvise Samisk grunnforvaltning. Ballo gir en særskilt begrunnelse for hvorfor han ikke støtter forslaget. Husabø, Kristensen og Varsi viser, med tilslutning fra Johansen og Johnsen, til sitt subsidiære forslag om sammensetningen av styret for Finnmark grunnforvaltning hvis Samisk grunnforvaltning opprettes i samsvar med mindretallets forslag.

I *"Forslagets særpreg og innhold"* i punkt 4.4.1.2 gis en oversikt over hva som særpreger Samisk grunnforvaltning i forhold til Finnmark grunnforvaltning. Det poengteres at forslaget har en særskilt sterk samisk forankring og begrunnelse, ved at grunnen i ordningens virkeområde vil tilligge Samisk grunnforvaltning, samtidig som forvaltningen av grunnen vil ligge til et styre der Sametinget oppnevner fem av sju medlemmer og hvor Sametinget og ikke departementet, vil være klageorgan.

Den samiske grunnforvaltningsordningen vil imidlertid bare erstatte Finnmark grunnforvaltning i de kommuner og bygder som ønsker å slutte seg til ordningen. Utenfor disse kommuner og bygder vil reglene om Finnmark grunnforvaltning fortsatt gjelde. Videre vil det i utgangspunktet bare være forvaltningen av (og eiendomsretten til) grunnen i kommunen eller bygda som vil bli overført til Samisk grunnforvaltning, og innholdet i de regler som vil gjelde for det samiske grunnforvaltningsområdet er i praksis sammenfallende med det som vil gjelde for Finnmark grunnforvaltning. Også ordningen for utmarksforvaltningen vil som hovedregel være den samme enten kommunen eller bygda er med i Samisk grunnforvaltning eller ikke.

"Avgrensninger" i Punkt 4.4.1.3 Avgrensninger, slår fast at forslaget om Samisk grunnforvaltning ikke har påvirket innholdet av de regler som i utredningen foreslås for laksefisket i de «store» elvene (*"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5), kyst- og fjordfiske (*"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6), motorferdsel i utmark (*"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7), reindrift (*"Reindrift"* i kapittel 6), østsamene i Neiden (*"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7) og vern av naturgrunnlaget for samisk kultur (*"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8).

(2) Utredningens *"Begrunnelse"* i punkt 4.4.2 gir en *særskilt begrunnelse* for Samisk grunnforvaltning. Det tas utgangspunkt i utvalgets mandat (4.4.2.1), og vises videre til at hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder i samiske bosetningsområder tilsier at det bør åpnes for opprettelse av et særskilt samisk forvaltningsområde i Finnmark.

Det vises i *"Allment"* i punkt 4.4.2.2.1 til at artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, grunnloven § 110 a og ILO-konvensjon nr. 169, sammen med ulike samepolitiske utsagn fra sentrale statsorganer, angir retningen for statens samepolitikk. Disse bestemmelser og utsagn er ledd i en utviking. Utvalgets forslag bør derfor etter mindretallets mening fremstå som et klart steg videre i den retning som her angis.

"Behov for konkretisering av statens forpliktelser" i Punkt 4.4.2.2.2 fremhever at statens forpliktelser må konkretiseres og at dette innebærer at den samiske forvaltningen av grunn og naturgoder i samiske bruks- og bosettingsområder må styrkes. Finnmark grunnforvaltning vil være tilfredsstillende der befolkningsstrukturen er mer blandet, men der samene er i klart flertall bør det åpnes for en forvaltningsordning for bruken av grunnen der hensynet til samisk forvaltning er selve det bærende element.

I *"Særlig om ILO-konvensjon nr. 169"* i punkt 4.4.2.2.3 omtales artikkel 14 nr. 1 i ILO-konvensjon nr. 169. Med unntak av Owe, finner mindretallet med henvisn-

ing til folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 at det ikke kan være tvilsomt at den samiske bruk og rådighetsutøvelse i deler av Finnmark har vært og er av en slik art at samene etter denne bestemmelse kan kreve eiendoms- og besittelsesrettigheter. For å være på den sikre siden i forhold til artikkel 14 nr. 1 bør det derfor innføres en mer utpreget kollektiv samisk forvaltningsordning i de områder hvor samenes bruk har vært og er dominerende i forhold til andres bruk. Dette vil også åpne for en best mulig oppfyllelse av kravet i ILO-konvensjonens artikkel 15, jf. artikkel 7, om urfolks rett til å delta i forvaltningen av naturgodene i sine bosettingsområder.

I *"Særskilt begrunnelse fra Stein Owe"* i punkt 4.4.2.4 kommenteres ulike innvendinger mot forslaget. Det pekes i punkt 4.4.2.4.1 på at enkelte kanskje vil mene at det ikke går langt nok i retning av å etablere en «samisk region» der de styrende organer også tillegges annen myndighet enn forvaltning av grunn og naturgoder. Så lenge utvalgets oppdrag er begrenset til å utrede retten til og disponeringen av land og vann, kan det imidlertid ikke fremmes noe slikt forslag.

Punkt 4.4.2.4.2 viser til at forslaget vil medføre en deling av forvaltningen av grunnen i Finnmark. Forslaget er imidlertid utformet slik at faren for nedtoning av samiske hensyn utenfor det samiske grunnforvaltningsområdet er liten. Videre er hensikten å åpne for sterkere vektlegging av samiske hensyn i dette området enn utenfor. Ettersom reindrift uansett vil foregå i medhold av reindriftsloven og på tvers av fylkes- og kommunegrenser, vil en deling av grunnforvaltningen i Finnmark som sådan neppe ha spesielt stor praktisk betydning for reindriften. Ut fra fylkets totale areal har det også gode grunner for seg å operere med to ordninger for forvaltningen av grunnen. Selv om det er usikkert hvilke virkninger en delt forvaltningsordning vil ha, er det likevel neppe tvilsomt at en realisering av Samisk grunnforvaltning samlet sett vil gi nye og bedre muligheter for en positiv utvikling i sameområdene.

I punkt 4.4.2.4.3 er det pekt på at en innvending mot Samisk grunnforvaltning kan være at det synes uheldig å legge forvaltningen til et organ der styreflertallet vil være oppnevnt av Sametinget. Tilslutningen til ordningen skal imidlertid være frivillig, slik at den i praksis vil bli etablert i områder hvor samene er i klart flertall. Det skal dessuten ikke gjøres individuelle forskjeller på etnisk grunnlag når det gjelder den enkeltes adgang til å få utmålt grunn og rett til å bruke utmarksgodene. Forslaget vil derfor ivareta hensynet til alle folkegrupper i det område som måtte være omfattet av ordningen.

Owe har i punkt 4.4.2.5 gitt en særskilt begrunnelse for sin tilslutning til Samisk grunnforvaltning. Han er enig i mange deler av det øvrige mindretalls begrunnelse, men tillegger forholdet til ILO-konvensjon nr. 169 mindre vekt enn hva disse medlemmer har gjort. Hans begrunnelse for å foreslå en egen samisk forvaltningsordning i Finnmark er derfor primært av politisk og ikke av rettslig art.

(3) *Avgrensningen av området for Samisk grunnforvaltning* er drøftet i *"Området for Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.3. I den allmenne vurdering av spørsmålet slås det i *"Utgangspunkt – frivillig tilslutning"* i punkt 4.4.3.1.1 fast at ordningens karakter og begrunnelse tilsier at det samiske innslaget bør være relativt stort i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. Det spørres ut fra dette om det ved lov bør avgrenses et område bestående av Kautokeino og Karasjok kommuner, samt området vest for Porsangerfjorden og øvre del av Tana kommune. Tilslutningen til Samisk grunnforvaltning skal imidlertid være frivillig, og det er da mer praktisk at ordningens virkeområde i utgangspunktet faller sammen med eksisterende kommunegrenser.

Det foreslås følgelig at kommuner i Finnmark kan vedta å tre inn i Samisk grunnforvaltning. Ettersom en slik ordning kan medføre at en del samiske områder ikke vil bli omfattet, foreslås det videre at bygder utenfor de tilsluttede kommuner skal ha en selvstendig adgang til å tre inn, uavhengig av kommunens standpunkt til tiltredelsesspørsmålet. Det samiske grunnforvaltningsområdet vil dermed i praksis kunne bestå av et større sammenhengende område og en del mindre områder utenfor dette.

I *"Forholdet til ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 2"* i punkt 4.4.3.1.2 vurderes forholdet mellom en frivillig tilslutningsordning og ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 2 der statens myndigheter bl.a. er pålagt å «ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder der vedkommende folk tradisjonelt lever». En frivillig tilslutningsordning antas ikke å være i strid med denne bestemmelsen, jf. folkerettsgruppens uttalelse i NOU 1997:5 s. 46 om at så lenge samene er i klart flertall i de deler av Finnmark hvor de vil kunne ha krav på den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1, vil frivillig tilslutning «ikke kunne være i strid med» konvensjonen.

"Nærmere om kommunenes tilslutningsadgang" i Punkt 4.4.3.2 behandler reglene for kommunenes tilslutning. Tilslutning vil skje ved flertallsvedtak i kommunestyret, jf. kommuneloven § 6 og § 35 nr. 1, eventuelt etter rådgivende folkeavstemning. Saksforberedelsen skal følge vanlige regler for kommunale vedtak. For å etablere Samisk grunnforvaltning vil det være tilstrekkelig at én kommune slutter seg til ordningen.

I *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3 redegjøres det for utenforliggende bygders adgang til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. En forutsetning for dette vil være at minst én kommune er tilsluttet ordningen. Videre må et flertall i bygda stå bak ønsket om tilslutning og det må drives tradisjonell utmarksbruk der, men det stilles ikke noe krav om at bygda må ha en bestemt samisk befolkningsandel.

Spørsmålet om uttreden av Samisk grunnforvaltning forutsettes avgjort av kommunen eller bygda etter samme fremgangsmåte som gjelder for inntreden.

(4) I *"Eiendomsretten til grunnen"* i punkt 4.4.4 drøftes ulike sider spørsmålet om *eiendomsretten til grunnen* i det samiske grunnforvaltningsområdet. Etter at en del utgangspunkter for drøftelsen er angitt i *"Utgangspunkt"* i punkt 4.4.4.1, redegjøres det i *"Overføring av grunneiendomsrett i Finnmark til et samisk rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.2 for hvorfor det foreslås at eiendomsretten til grunnen i området bør overføres fra staten til et særskilt samisk rettssubjekt.

Det pekes i *"Allment"* i punkt 4.4.4.2.1 bl.a. på at selv om det neppe vil ha avgjørende betydning for å sikre et fremtidig vern av naturgrunnlag for samisk kultur, vil en eiendomsoverføring ha stor prinsipiell betydning. Overføringen vil dessuten innebære at styringsorganene for Samisk grunnforvaltning vil få en friest mulig stilling innenfor gjeldende lover og regler. Det fremheves også at tendensen i nyere internasjonal urfolksrett går klart i retning av å anerkjenne urfolks eiendomsrett til «tradisjonelle landområder». En eiendomsoverføring vil være i samsvar med denne tendensen, og klart oppfylle ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 om å anerkjenne samenes rett til å eie og besitte de landområder hvor de tradisjonelt lever.

I *"Eiendomsretten til grunnen i «utenforliggende» bygdebruksområder"* i punkt 4.4.4.2.2 presiseres det at forslaget om at eindomsretten til grunnen i Samisk grunnforvaltnings virkeområde skal tilligge et samisk rettssubjekt, både gjelder grunnen i de kommuner som slutter seg til ordningen og grunnen i de bygdebruksområder som avgrenses for de bygder måtte vedta slik tiltreden. Samisk grunnforvaltning skal være subjekt for og hjemmelsinnehaver til en kollektiv samiske eiendomsrett

til den grunn som til enhver tid vil ligge i ordningens virkeområde, jf. *"Rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.2.3.

Organiseringen av Samisk grunnforvaltning er drøftet i *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3. Organet skal være et selvstendig rettssubjekt og det foreslås regler om dets partsstilling, årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll. Med unntak av at Sametinget skal ha to og ikke én årsmøterepresentant, er reglene sammenfallende med de regler som er foreslått for Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt. Årsmøtet vil dermed i tillegg til Sametingets to representanter bestå av en representant fra Fylkestinget og statsråden i vedkommende departement. Videre skal årsmøtet fatte sine vedtak ved enstemmighet, men det vil ikke være overordnet grunnforvaltningsstyret i saker som har med forvaltningen av land og vann å gjøre.

Mindretallet har i § 3-6 i sitt lovutkast foreslått en felles regel om partsstilling. Som følge av at mindretallet har et ulikt syn på organiseringen av Finnmark grunnforvaltning er derimot reglene om årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll utformet noe forskjellig, men det er ingen innholdsmessige forskjeller mellom reglene. Se forslaget fra Jernsletten, Kåven og Nystø til §§ 3-7 og 3-8 og forslaget fra Falch og Owe til §§ 3-7 til 3-13.

(5) *Samisk grunnforvaltnings organer* er beskrevet i *"Samisk grunnforvaltning – organer"* i punkt 4.4.5. Det slås i *"Sametinget og Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.5.1 fast at Sametinget skal ha en sentral plass i den samiske grunnforvaltningsordningen, men den daglige forvaltningen skal tillegges et særskilt oppnevnt styre. For øvrig vil sentrale statsorganer ved lovgivning og bevilgninger indirekte kunne påvirke styrets virksomhet, men det er ikke aktuelt med regler som åpner for en mer direkte statlig styring av virksomheten.

I *"Oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret"* i punkt 4.4.5.2 behandles *oppnevningen og sammensetningen av forvaltningsstyret*. *"Noen allmenne vurderinger"* i Punkt 4.4.5.2.1 inneholder enkelte allmenne vurderinger. Det slås fast at hovedtyngden av styremedlemmene bør representere samiske brukerinteresser, men at også mer allmenne interesser bør være representert. Styret skal ha sju medlemmer. Det foreslås i *"Oppnevningsorganer"* i punkt 4.4.5.2.2 at Sametinget oppnevner fem av disse, hvorav tre etter forslag fra de kommuner som har tiltrådt Samisk grunnforvaltning, mens de øvrige to oppnevnes av Finnmark fylkesting. Oppnevningsorganene oppnevner også et ubestemt antall varamedlemmer, og både styremedlemmer og varamedlemmer må være bosatt i fylket. Styret skal være bredt sammensatt og ulike interessergrupper skal gis anledning til å foreslå aktuelle styrekandidater, men de vil ikke ha rett til representasjon, jf. *"Interesserepresentasjon?"* i punkt 4.4.5.2.3.

I *"Funksjonstid. Styreleder og nestleder. Vedtaksførhet og flertallskrav. Tjenesteverk"* i punkt 4.4.5.2.4 drøftes en del andre forhold av betydning for styret for Samisk grunnforvaltning. Styremedlemmers og varamedlemmers funksjonstid skal være fire år, knyttet til oppnevningsorganenes valgperiode. Leder og nestleder velges av styret (ved flertallsvalg). Styret er vedtaksført når det møter fire medlemmer eller varamedlemmer. Ved stemmelikhet gjelder det møtelederen har stemt for. De regler som er foreslått om oppgavene til styret for Finnmark grunnforvaltning og organets tjenesteverk skal gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning.

Det er som følge av drøftelsen i *"Samisk grunnforvaltning – organer"* i punkt 4.4.5 foreslått en bestemmelse i lovutkastets § 3-3 om styret for Samisk grunnforvaltning, som dels består av selvstendige regler, og dels av regler som gir reglene om Finnmark grunnforvaltnings styre (§ 2-9 tredje ledd), vedtaksførhet og flertallskrav (§ 2-10 annet ledd) og styrets oppgaver (§ 2-11) tilsvarende anvendelse. Det

er videre i § 3-4 foreslått en regel om organets tjenesteverk som tilsvarer regelen om Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk (§ 2-12).

(6) *Samisk grunnforvaltnings myndighet* er drøftet i *"Samisk grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.4.6. Det slås i *"Innledning"* i punkt 4.4.6.1 fast at vurderingen er begrenset til hvilken myndighet organet bør gis til å foreta ulike disposisjoner knyttet til bruken av grunn og naturgoder i sitt virkeområde, og at det er et naturlig utgangspunkt at organet gis myndighet av samme art som det som foreslås for Finnmark grunnforvaltning. Dette utgangspunktet er utdypet noe nærmere i *"Avhending av grunn"* i punkt 4.4.6.2, der det konkluderes med at Samisk grunnforvaltning bør få tilført myndighet til å råde over grunn og naturgoder i sitt virkeområde, jf. lovutkastets § 3-2 første ledd. Det vil i hovedsak dreie seg om myndighet til å treffe beslutninger om ulike former for avhending av grunn.

Spørsmålet om hvilke begrensninger som bør gjelde for Samisk grunnforvaltnings myndighet er drøftet i *"Avhendingsbegrensinger"* i punkt 4.4.6.3. Som et utgangspunkt for drøftelsen spørres det i *"Skal det gjelde andre regler innenfor enn utenfor det område som omfattes av Samisk grunnforvaltning?"* i punkt 4.4.6.3.1 om det bør gjelde andre regler innenfor enn utenfor det området som omfattes av Samisk grunnforvaltning. Selv om begrunnelsen for ordningen kan tilsi at organet bør stilles relativt fritt på de saksfelter hvor det først får tillagt myndighet, besvares spørsmålet benektende.

I *"Formålsparagraf"* i punkt 4.4.6.3.2 slås det fast at den formålsparagraf som i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 foreslås for Finnmark grunnforvaltning, også bør gjelde for Samisk grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 1-1. Også hovedregelen for disponeringen av grunn og naturgoder vil være den samme for de to organer, jf. *"Hovedregel – grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.4.6.3.3. Det vil si at grunn og naturgoder også i området for Samisk grunnforvaltning i utgangspunktet skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, men at organet ved salg, feste, tillatelse, samtykke eller på annen måte «kan» avhende grunn og naturgoder til enebruk, forutsatt at ingen avhendingsbegrensninger er til hinder for avhending.

I *"Materielle avhendingsbegrensninger – hvilke interesser skal vernes?"* i punkt 4.4.6.3.4 og *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i 4.4.6.3.5 drøftes det allment hvilke interesser som skal være vernet av slike begrensninger og hvilket innhold begrensningene skal ha. Det konkluderes med at disse bør ha samme innhold som det som er foreslått for Finnmark grunnforvaltning. Forbudet mot å avhende grunn som «nyttes eller antas å ville bli nyttet» som flyttlei for reinsdyr vil dermed også gjelde grunn som forvaltes av Samisk grunnforvaltning. Videre vil det være et krav at vedtak om avhending av grunn og naturgoder skal skje etter en samlet vurdering av de berørte arealbruksinteresser. I denne vurderingen skal det legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og på om grunnen er nødvendig som bruksområde for reindriften eller som bufébeite. Det skal også legges vekt på hensynet til natur og miljø, og jakt, fiske og friluftsliv.

Det foreslås i *"Adgang til å sette vilkår og unnta visse rettigheter fra avhending"* i punkt 4.4.6.3.6 at Samisk grunnforvaltning i likhet med Finnmark grunnforvaltning, skal kunne sette vilkår og kreve avgift for avhending, og at vann og strandrettigheter og de rettigheter erververen av grunnen ellers ville hatt til kull, mineraler, bergarter, sand og grus, «til vanlig» skal unntas fra avhendingen.

Heller ikke Samisk grunnforvaltning skal ikke kunne feste bort tomter til hytter og gammer for fritidsformål utenfor områder som er lagt ut til fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven, jf. *"Særlige avhendingsbegrensninger ved bygging av fritidshytter"* i punkt 4.4.6.3.7. Bortfeste av tomter for hytter eller gammer i et bygdebruksområde vil være betinget av bygdebruksstyrets samtykke.

Også ved disponering over mineralressursene skal Samisk grunnforvaltning ha myndighet av samme innhold som Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Særlig myndighet ved leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.4.6.3.8. All mineralvirksomhet i det samiske grunnforvaltningsområdet vil dermed være avhengig av at de nødvendige tillatelser eller samtykker innhentes fra Samisk grunnforvaltning. Avgjørelsen av om slike tillatelser og samtykker skal gis vil måtte treffes etter en vurdering av de allmenne avhendingsbegrensninger, og det vil kunne fastsettes vilkår for å gi tillatelser og samtykker, og kreves avgift for den virksomhet som tillates.

Det presiseres i *"Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon"* i punkt 4.4.6.3.9 at de foreslåtte avhendingsbegrensninger også skal gjelde ved de «tunge inngrep». Hvis Samisk grunnforvaltning etter å ha foretatt en selvstendig vurdering av disse begrensninger, nekter å avhende grunn og rettigheter til det planlagte inngrep, skal det ikke kunne eksproprieres grunn og rettigheter i Samisk grunnforvaltnings virkeområde.

Drøftelsen i *"Skal det gjelde andre regler innenfor enn utenfor det område som omfattes av Samisk grunnforvaltning?"* i punkt 4.4.6.3.1 til 4.4.6.3.9 har ledet til at det i lovutkastets § 3-2 annet ledd er foreslått at reglene om Finnmark grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder i lovutkastets §§ 2-2 til 2-7 gis tilsvarende anvendelse.

I *"Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?"* i punkt 4.4.6.4 drøftes det om Samisk grunnforvaltning også bør tillegges *andre former for myndighet* enn den ovennevnte. En mulighet kunne være å gi organet ansvar for utmarksforvaltningen i sitt virkeområde, jf. *"Utmarksforvaltning"* i punkt 4.4.6.4.1. Denne myndigheten er imidlertid i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 foreslått lagt til kommunene, og det anses mest nærliggende at disse beholder denne myndigheten også etter inntreden i Samisk grunnforvaltning.

Hvis en kommune trer inn i ordningen vil imidlertid vil det ha den virkning at Finnmark grunnforvaltnings myndighet til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunen og som klageorgan, overføres til Samisk grunnforvaltning. Forvaltningsstyret vil følgelig få et overordnet ansvar for utmarksforvaltningen i sitt område. Falch, Kåven og Nystø foreslår å styrke denne posisjonen ytterligere ved at styret også skal kunne gi forskrifter om utmarksforvaltningen i de bygdebruksområder som omfattes av dets virkeområde. Jernsletten og Owe går mot dette siste forslaget.

Andre spørsmål som drøftes i *"Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?"* i punkt 4.4.6.4 er om Samisk grunnforvaltning bør gis myndighet til å utvide bruken av utmarksgodene i sitt virkeområde ut over det som følger av allment fastsatte lover og forskrifter (4.4.6.4.1), planmyndighet (4.4.6.4.2) og konsesjonsmyndighet (4.4.6.4.3). Det foreslås ingen regler i den retning, men påpekes at Samisk grunnforvaltning som høringsorgan og aktiv medspiller i de ulike prosesser, ikke vil være uten mulighet til å påvirke innholdet av de vedtak som treffes. Det vises også til at en rekke av de regler som ellers foreslås av utvalget vil bidra til dette.

(7) *"Gjerdeplikt"* i Punkt 4.4.7 har et forslag om at regelen om at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha *gjerdeplikt* mot tilstøtende grunn, skal gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning, jf. § 3-2 annet ledd.

(8) *Saksbehandling og klage* er drøftet i *"Sakbehandling og klage"* i punkt 4.4.8. Det foreslås i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 4.4.8.1 at forvaltningsloven og

offentlighetsloven skal gjelde fullt ut for Samisk grunnforvaltnings virksomhet, med et visst unntak for klagereglene. Sametinget skal være klageorgan og kunne prøve alle sider av grunnforvaltningsstyrets vedtak, også skjønnsutøvelsen, jf. *"Klageinstans og klagemyndighet"* i punkt 4.4.8.2. På dette punktet vil det dermed være en klar forskjell mellom reglene for Samisk grunnforvaltning og reglene for Finnmark grunnforvaltning. Men heller ikke Sametinget skal kunne ta opp saker av eget tiltak, slik at det også her gjøres et visst unntak fra forvaltningsloven § 35. Se lovutkastets § 3-5.

1.5 RETT TIL OG FORVALTNING AV UTMARKSGODER I FINNMARK

1.5.1 Innledning

"Oversikt over kapitlets innhold" i Kapittel 5.1 gir en oversikt over innholdet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5. Utvalget, med unntak av Rørholt, som har redegjort for sitt standpunkt i en særmerknad inntatt i utredningens *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4, foreslår en felles rettighets- og forvaltningsordning som vil omfatte de fleste fornybare utmarksgoder i fylket, der rettigheter og forvaltningsmyndighet på kommunenivå kombineres med rettigheter og forvaltningsmyndighet på bygdenivå. Ordningen er beskrevet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 (kommunene) og 5.3 (bygdene). I *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4 redegjør de medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning for hvilken betydning det vil ha for forvaltningen av utmarksgodene at kommunen eller bygda trer inn i denne ordningen.

Den foreslåtte felles rettighets- og forvaltningsordningen vil ikke omfatte laksefiske i de «store» elvene og kyst- og fjordfiske. Utvalget redegjør for sine vurderinger vedrørende disse bruksmåtene i *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5 og *"Kyst- og fjordfiske"* i 5.6. Videre er det i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 drøftet om det bør foreslås regler i dagens motorferdsellovgivning som gir kommunene i Finnmark større kontroll med denne ferdselen enn i dag.

1.5.2 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene

(1) *"Innledning"* i Punkt 5.2.1 *Innledning* gir en oversikt over kapitlets innhold.

(2) *"Begrunnelse"* i Punkt 5.2.2 inneholder en allmenn *begrunnelse* for forslaget om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene. Det vises til utvalgets mandat, og påpekes at utvalget etter at dette ble gitt, er særskilt bedt om å utrede spørsmålet om kommunal forvaltning av naturgodene i Finnmark. Den moderne samfunnsutviklingen har økt behovet for å styrke de lokale brukeres rett til og styring med ressursbruken i sine nærområder. Videre har både samer og andre i lang tid høstet av utmarksgodene i egen kommune. En kommunal rettighets- og forvaltningsordning vil derfor neppe medføre at det unødig brytes opp i mer eller mindre fast etablerte bruksmønstre. Ordningen vil også gi en ryddig administrativ organisering, og gi et forvaltningssystem som er underlagt politisk kontroll og som alle i kommunen på lik linje vil kunne delta i. Kommuneordningen vil dessuten kunne utformes slik at den ikke vil virke ekskluderende for brukere som ikke er hjemmehørende i vedkommende kommune.

Ordningen vil imidlertid i rendyrket form neppe innebære tilstrekkelig hensynstagen til lokalbefolkningen i bygdene, som vil kunne ha behov for særlig sterke utmarksrettigheter i sitt nærområde. Utvalget anser det derfor som den beste og

mest praktiske måten å trygge hensynet til den samiske og øvrige lokalbefolknings utmarksbruk på, at det innføres en rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå som samtidig åpner for rettigheter og forvaltning på et mer lokalt nivå. En slik ordning vil ivareta en rekke kryssende hensyn, og bidra til etableringen av et rettighets- og forvaltningssystem som ivaretar de sterke sider ved de rendyrkede kommune- og bygdebrukssordninger, samtidig som ordningenes svakheter blir mindre fremtredende.

Ettersom utmarksforvaltning på kommune- og bygdenivå i praksis vil innebære samisk egenforvaltning i kommuner og bygder med samisk flertall, vil ordningen dessuten samsvare med ILO-konvensjonens krav om at samene skal sikres rett til bruk og deltagelse i forvaltningen av naturgodene i sine områder. Den vil også samsvare med statens mer allmenne forpliktelser om å tilrettelegge for utvikling og videreføring av samisk kultur.

(3) Den *geografiske avgrensningen* av kommuneordningen er drøftet i *"Geografisk avgrensning"* i punkt 5.2.3. Ordningen skal innføres for alle kommuner i Finnmark (*"Skal kommuneordningen innføres i hele Finnmark?"* i punkt 5.2.3.1). De kommunale bruksområdene skal omfatte alt utmarksareal i kommunen, med unntak av privateid grunn (*"Avgrensning"* i punkt 5.3.3.2). Opprettelsen av bygdebruksområder vil imidlertid begrense utstrekningen av det kommunale bruksområdet tilsvarende.

(4) Innholdet av *utmarksrettighetene* i kommunen er behandlet i *"Utmarksrettigheter"* i punkt 5.2.4. Det slås i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 fast at som utgangspunkt skal alle kommunens innbyggere være *rettshavere* til kommunens bruksområde og ha lik rett til å utnytte dette. Spørsmålet om hvorvidt en person er bosatt i kommunen vil måtte bero på en helhetsvurdering, men det antas at folkeregisteret normalt vil gi tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre dette. Det er ikke foreslått noen direkte særrett for primærnæringsutøvere, men vedkommende kommune skal ha adgang til å prioritere personer tilhørende denne gruppe, jf. nedenfor.

I *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3 drøftes utmarksrettighetenes *allmenne art og omfang.* Som utgangspunkt skal rettighetene i det kommunale bruksområdet tilligge kommunens innbyggere, men kommunen skal ha vid adgang til å åpne området for brukere som ikke er hjemmehørende der. Den skal dessuten gjennomføre en «rimelig fordeling» av de lokale utmarksgoder mellom kommunens innbyggere og andre.

Videre foreslår et flertall bestående Abelvik, Berg, Ballo (som gir en særskilt begrunnelse for sitt standpunkt), Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik at innlandsfiske med stang og håndsnøre, småviltjakt og -fangst og multeplukking, som i dag ligger til relativt fri benyttelse for alle finnmarkinger, ikke skal ligge til kommunens, men til fylkets innbyggere. Bruksmåtene skal imidlertid i likhet med de øvrige bruksmåter som omfattes av kommuneordningen, forvaltes på kommunalt nivå. Det kommunale utmarksorganet skal herunder også kunne gi lokalbefolkningen et «fortrinn» til bruken hvis det er behov for det. Mindretallet bestående av Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Varsi antar at en regel om «rimelig fordeling» av godene vil sikre alle finnmarkinger tilstrekkelig adgang til de bruksmåter som i dag ligger til relativt fri benyttelse for fylkets innbyggere, og foreslår derfor ingen særregler for disse bruksmåter.

Retten til å utøve de bruksmåter som tillegges kommunens og eventuelt fylkets innbyggere, vil være begrenset av de rammer for ressursutnyttelsen (regler om tillatt utnyttelsestid, redskapsbruk ol.) som måtte være fastsatt på sentralt hold.

"Hvilke bruksmåter skal legges til kommunens innbyggere?" i Punkt 5.2.4.4 inneholder en drøftelse av *hvilke bruksmåter* som skal legges til kommunens innbyggere. Det slås innledningsvis (5.2.4.4.1) fast at det ut fra kommuneordningens begrunnelse er grunn til å vurdere om den tradisjonelle bruken av utmarksgodene skal underlegges denne ordningens allmenne regler. I de påfølgende underpunkter behandles en rekke slike bruksmåter, og for hver av disse drøftes det om bruksmåten bør reguleres etter kommuneordningen. Der svaret er bekreftende, redegjøres det noe nærmere for hvordan dette vil arte seg i praksis. Det drøftes også om det bør gjøres visse reservasjoner i forhold til det som er skissert i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 og *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i 5.2.4.3, herunder om det bør gjøres enkelte unntak fra regelen om at alle i kommunen skal ha lik rett til vedkommende ressurs. Også de endringer utvalgets forslag vil medføre i forhold til dagens regler for bruken av den enkelte ressurs omtales.

Som følge av denne drøftelsen trekkes det den konklusjon at av de aktuelle bruksmåter skal kyst- og fjordfiske holdes utenfor kommuneordningen (5.2.4.4.2). Laksefiske i sjøen vil derimot bli omfattet (5.2.4.4.3), men det vil også i fremtiden måtte opereres med en utvisningsordning for dette fisket, og kommunen bør legge opp til en praksis som innebærer fortsatt prioritering av lokale fiskere, jordbrukere og andre primærnæringsutøvere. Når det gjelder laksefisket i elvene (5.2.4.4.4), skal de «store» elvene Alta, Neiden og Tana holdes utenfor kommuneordningen, som imidlertid vil omfatte laksefisket i de øvrige lakseførende vassdrag i Finnmark.

Også innlandsfiske (5.2.4.4.5), jakt og fangst av storvilt og småvilt (5.2.4.4.6), sanking av egg og dun (5.2.4.4.7) og multeplukking, men ikke annen bærplukking (5.2.4.4.8), skal i utgangspunktet være omfattet av ordningen. Forsåvidt gjelder innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking har imidlertid som påpekt ovenfor, ni medlemmer gjort den reservasjon at disse bruksmåter skal tilligge fylkets og ikke kommunens innbyggere. De øvrige sju medlemmer foreslår at også disse bruksmåter skal tilligge kommunens innbyggere.

Lauvtrehugst (5.2.4.4.9) skal kun tilligge «bygdefolk» i kommunen, og ikke folk som er bosett i kommunens tettsteder. Videre skal retten være begrenset til hugst til brensel for husbehov og være underlagt utvisning. Forslaget viderefører den husbehovsrett som følger av jordsalgsloven § 4. Ut over denne retten kan muligens jordbrukere, reindriftsutøvere og utøvere av samisk håndverk ha et visst behov for trevirke til andre nytteforemål. Disse skal likevel ikke ha noen rett til å ta slikt virke, men en adgang til det dersom det lokale organ finner at det er forsvarlig. Denne ordningen skal gjelde både for lauvtre- og bartrevirke, men ut over dette vil det ikke gjelde noen regler om rett til eller adgang til å ta bartrevirke (5.2.4.4.10). For retten til stikking av torv foreslås det en liknende ordning som den som er foreslått for hugst av lauvtre til ved. Også denne retten skal tilligge «bygdefolk» og være begrenset til brensel og annet husbehov (5.2.4.4.11).

For utmarksbeite foreslås det, for å klargjøre rettsstillingen og styrke de lokale jordbrukeres rettigheter, en regel om at det til jordbrukseindom skal tilligge rett til beite i kommunen med så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen (5.2.4.4.12). Videre åpnes det for at kommunens utmarksorgan kan tillate at det beites med større buskap når dette kan skje uten skade for andre brukere.

I *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5 slås det fast at *reindriftssamenes rettstilling* i liten grad vil bli direkte påvirket av kommuneordningen. De vil fortsatt kunne benytte utmarka til beite og flytting og utøve de øvrige rettigheter reindriftsloven gir dem. Videre vil de på vinterbostedet, der de normalt vil være registert bosatt, ha rett til å bruke utmarka i kommunen på linje med de øvrige fastboende. Ligger deres sommerbosted i en annen kommune, vil de ha de samme rettigheter som kommunens befolkning når reindriften foregår der.

Utenbygdsboende vil ikke ha noen direkte rett til utmarksgodene i kommuneordningen, og vil dermed stå bak rettshaverne (kommunens innbyggere og eventuelt alle finnmarkinger), jf. *"Forholdet til utenbygdsboende"* i punkt 5.2.4.6. Kommunen vil imidlertid i den grad det er «rimelig» måtte gi dem adgang til kommunens bruksområde. For de bruksmåter som ikke inngår i kommuneordningen (bl.a. saltvannsfiske, laksefiske i «store» elver, plukking av andre bær enn multer og rett til ferdsel i utmark), gjelder egne regler både for folk i kommunen og for andre.

Drøftelsen i *"Utmarksrettigheter"* i punkt 5.2.4 har ledet frem til at det er foreslått to regler om utmarksrettigheter i kommunene. § 3-1 (som foreligger i to alternative utforminger) regulerer retten til de utmarksgoder som skal tilligge alle innbyggere i kommunen eller eventuelt fylket (sjølaksefiske, lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag, jakt og fangst, sanking av egg og dun og multeplukking). § 3-2 regulerer de bruksmåter som skal tilligge bygdefolk som en husbehovsrett (lauvtrevirke og torv) eller jordbrukere (utmarksbeite) i kommunen.

(5) *Utmarksforvaltningen* i kommunen er behandlet i *"Utmarksforvaltning"* i punkt 5.2.5. Det slås i *"Utgangspunkt – utmarksforvaltning på kommunenivå"* i punkt 5.2.5.1 fast at kommunens innbyggere i tillegg til sterkere bruksrettigheter, også må gis innflytelse på bruken av utmarksgodene ved at et organ i kommunen gis myndighet til å forvalte de rettigheter kommunens innbyggere vil bli tillagt. Myndigheten vil således være begrenset av de rammer som er satt i lover og forskrifter for bruken av de ulike utmarksgoder, og videre vil ulike former for rådighet over grunnen ligge til andre organer.

Spørsmålet om *oppnevning og sammensetning* av utmarksorganet i kommunen er drøftet i *"Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning"* i punkt 5.2.5.2. Det slås i *"Innledning"* i punkt 5.2.5.2.1 fast at det skal være ett organ i hver kommune.

Flertallet (alle utenom Ballo) redegjør for sitt forslag i *"Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven"* i punkt 5.2.5.2.2. Myndigheten til å forvalte de fornybare utmarksgodene skal ligge til «kommunen», men det åpnes for at kommunestyret «kan» overføre myndigheten til et særskilt utmarksstyre. Hvis kommunen ikke benytter adgangen, kan myndigheten f.eks. utøves av et eksisterende kommunalt utvalg eller styre.

Benyttes adgangen, skal styret oppnevnes og sammensettes etter reglene om kommunale organer i kommunelovens kapittel 2. Dette vil bl.a. innebære at styret skal ha minst tre medlemmer, ha en funksjonstid på fire år sammenfallende med kommunevalgperioden og måtte bestå av personer som på kommunevalgdagen er bosatt i kommunen. Også de øvrige regler i kommuneloven skal gjelde så langt de passer for utmarksstyret og dets virksomhet. Det foreslås likevel en særregel om at en representant for de reindriftsutøvere som har kommunen som (del av) sitt vinter- eller sommerbeiteområde, skal ha møte-, tale- og forslagsrett på utmarksstyrets møter.

Ballo foreslår i *"Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune"* i punkt 5.2.5.2.3 at myndigheten til å forvalte utmarksgodene i kommunen skal tilligge et utmarksstyre oppnevnt av kommunestyret, men som ellers skal være organisatorisk og administrativt underlagt Finnmark grunnforvaltning. Det er tale om et fjellstyreliknende organ der det enkelte utmarksstyre tillegges myndigheten, og hvor det vil gjelde en del nærmere regler om styrets sammensetning. Utmarksstyret skal ha minst fem medlemmer, hvorav minst en skal representere reindriftsutøverne og en jordbrukerne i kommunen. Ellers skal det sammensettes slik at det oppnås en rimelig fordeling mellom de lokale utmarksinteresser.

Detaljene i de to lovforslagene fremgår av de to alternative utformingene av lovutkastets § 3-3.

Spørsmålet om *hvilken myndighet* kommunen (eller utmarkstyret) skal tillegges er drøftet mer allment i *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3. Det foreslås at kommunen skal ha generell myndighet til å regulere bruken av utmarksgodene innenfor de rammer som følger av lov og forskrift. Den vil dermed kunne utpensle det nærmere innhold av de lokale utmarksrettigheter, og herunder på ulike måter kunne tilgodese de lokale utmarksbrukere, bl.a. i form av lavere kortpriser eller ved at bestemte redskapstyper forbeholdes disse.

Myndigheten foreslås likevel underlagt den begrensning at det ut fra de underliggende rettsforhold skal gjennomføres «en rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen. Kommunens innbyggere vil som hovedregel måtte gis et klart fortrinn, men andre skal ikke stenges ute, og særlig vil det være rimelig at andre finnmarkinger gis adgang til å bruke utmarksgodene også utenfor egen kommune.

Den mer konkrete reguleringen av myndigheten er drøftet i *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4. Kommunen skal for det første ha adgang til å innskrenke bruken av utmarksgodene ut over det som følger av lover og forskrifter, jf. *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1. Den vil f.eks. kunne begrense jakttidene, forby ulike former for redskapsbruk ut over det som følger av disse rammer eller vedta lokale fredninger. Den skal derimot ikke kunne utvide bruken i forhold til det som følger av regler som er fastsatt utenfor kommunen.

Kommunen skal videre ha myndighet til å foreta individuelle tildelinger av utmarksgodene, f.eks. ved utvisning eller bortforpaktning, når dette anses hensiktsmessig for bruken av godene, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2. Disposisjonene vil særlig være aktuelle der det er nødvendig av hensyn til kontrollert ressursbruk, f.eks. utvisning av sjølakseplasser eller hugstplasser, men det kan også være behov for å dele inn i områder for elgjakt, fangst, garnfiske, multeplukking, utmarksbeite og egg- og dunsanking. De som har en betydelig del av sitt livsgrunnlag fra utmarkshøsting skal ha fortrinn ved tildelingene.

Kommunen skal også kunne treffe vedtak om at bruken av en eller flere utmarksgoder skal skje mot avgift og kjøp av kort, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.2.5.4.3. De nærmere vedtak om prisfastsettelse ol. foreslås i stor grad overlatt til kommunens skjønn, men kortpriser og avgifter for kommunens innbyggere skal normalt være lavere enn for andre.

I *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i punkt 5.2.5.4.4 behandles spørsmålet om inntektsdisponering og oppsyn. Et eventuelt overskudd etter at administrasjonskostnadene er dekket bør brukes til ressursfremmende tiltak, men det foreslås ingen regler for disponeringen av disse inntektene. Videre foreslås det at det statlige naturoppsynet som nylig er opprettet i medhold av lov 21. juni 1996 nr. 38, også skal føre oppsyn med at reglene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark blir etterlevd.

De allmenne regler om kommunens utmarksmyndighet forslås inntatt i lovutkastets §§ 3-4 til 3-6 og § 3-8.

"Saksbehandling og klage" i Punkt 5.2.5.5 tar opp spørsmålet om *saksbehandling og klage*. Det slås i *"Allment"* i punkt 5.2.5.5.1 fast at kommunen vil ha myndighet til både å treffe vedtak som vil angå rettigheter eller plikter til bestemte personer (individuelle tildelingsvedtak) og vedtak som vil gjelde rettigheter og plikter for en ubestemt personkrets (bruksbegrensninger og kortpriser mv.). Vedtakene kan sammenliknes med forvaltningsrettslige enkeltvedtak og forskrifter, og det foreslås en regel som uttrykkelig presiserer at forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for utmarksforvaltningen i kommunen (lovutkastets § 3-9).

I *"Særlig om klageinstansens myndighet"* i punkt 5.2.5.5.2 drøftes det om hensynet til kommunenes frihet i utmarksforvaltningen tilsier at det bør gjøres det

unntak fra forvaltningsloven § 34 at klageinstansen ikke skal kunne prøve det skjønn som ligger bak kommunens vedtak om tildeling av bestemte utmarksgoder. Grensen mellom lovanvendelse og skjønn antas imidlertid på dette punktet så vidt uklar at det neppe er grunn til å unnta skjønnet fra overprøving. Også ellers synes gode grunner å tale for at klageorganets myndighet ikke bør begrenses.

Spørsmålet om klageorgan drøftes i *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3. Det legges til grunn at det bør opereres med et lokalt klageorgan med reelle forutsetninger for å prøve «alle sider av saken». Finnmark grunnforvaltning antas å ha slike forutsetninger og er foreslått som klageorgan. De medlemmer som også går inn for Samisk grunnforvaltning, foreslår at Samisk grunnforvaltning skal være klageorgan i de kommuner som er tilsluttet denne ordningen.

I *"Utvidet klage- eller overprøvingsadgang?"* i punkt 5.2.5.5.4 drøftes det om det bør gis særregler om adgang til å påklage kommunens vedtak om bruksbegrensninger og fredninger og om kortpriser og avgifter ol. Disse vedtak vil imidlertid være omfattet av forvaltningslovens kap. VII om forskrifter, som vil sikre betryggende saksbehandling og høring av berørte interesser. Det antas derfor ikke å være noe behov for å slike regler.

I *"Partsstilling"* i punkt 5.2.5.6 foreslås en regel om *partsstilling* (§ 3-10) som bl.a. innebærer at søksmål knyttet til bruken eller forvaltningen av utmarkgodene i en kommune skal komme opp for retten i den rettskrets kommunen ligger. Flertallet foreslår at søksmålet rettes mot kommunen, mens Ballo som følge av sitt forslag om utmarksorgan, foreslår at søksmålet rettes mot Finnmark grunnforvaltning.

1.5.3 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene

(1) *"Innledning"* i Punkt 5.3.1 *Innledning* gir en oversikt over kapitlets innhold.

(2) *"Begrunnelse"* i Punkt 5.3.2 *begrunner* hvorfor det som et supplement til kommuneordningen skal kunne avgrenses bygdebruksområder, der bygdefolk gis utmarksrettigheter og ansvaret for forvaltningen av rettighetene. Presset på utmarksgodene i bygdenes nærområder og konkurransen med andre brukere har økt betydelig de siste 30 årene, men den bruk av utmarka som skjer med utgangspunkt i samiske bosettingsområder og bygder i Finnmark er likevel en vesentlig del av samisk kultur. For å ivareta og styrke denne delen av samekulturen synes det derfor å være behov for en klar rettslig prioritering av de samiske og lokale nærings- og brukerinteresser i bygdene.

For å ivareta disse særlige hensyn bør det åpnes for at bygder i Finnmark kan få avgrenset et bruksområde der folk i bygda kan høste av utmarka uten at andres bruk er til hinder for det, og samtidig gis kontroll med bruken av nærområdene. En slik tilbakeføring av rettigheter og rådighet til bygdene vil styrke bygder og samiske bosettingsområder i Finnmark, og trolig også samsvare med lokale brukssedvaner og rettsoppfatninger i disse områdene.

En bygdebruksordning som kombineres med en allmenn rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå, vil dessuten legge forholdene godt til rette for at det i praksis kan tas hensyn både til bygdefolks og den kommunale allmennhets interesser og behov.

(3) *Opprettelse og avgrensning* av bygdebruksområder er drøftet i *"Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder"* i punkt 5.3.3. Det redegjøres i *"Krav om opprettelse"* i punkt 5.3.3.1 for vilkårene for at ei bygd skal få opprettet et bygdebruksområde.

12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår i *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 at ei bygd skal ha *rett til* å få opprettet et bygdebruksområde dersom et flertall i bygda krevet det. Retten skal likevel bare gjelde for bygder hvor det drives «tradisjonell utmarksbruk» i et visst omfang, slik at det avgrenses mot bygder der det i liten grad drives nærings- eller husbehovsmessig utmarksbruk. Fire medlemmer (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) foreslår at de bygder der et flertall av befolkningen krever det, *kan* bli tillagt et bygdebruksområde, men det skal være opp til kommunens skjønn om dette skal skje. Avgjørelsen bør treffes av kommunestyret som kommunens øverste politiske organ. Disse medlemmer er enige i at bygdebruksområdene fortrinnsvis bør opprettes for bygder hvor det drives tradisjonell utmarksbruk.

Vedkommende kommune vil ut fra en helhetsvurdering måtte avgjøre om kravet er fremsatt av folket i ei «bygd» der det drives «tradisjonell utmarksbruk» og om kravet har støtte av et «flertall» i bygda, jf. *"Hva er ei bygd og andre tvilsspørsmål. Klageordning"* i punkt 5.3.3.1.3. Disse avgjørelser skal ikke kunne gjøres til gjenstand for klage, men kunne prøves av domstolene. Det mindretall som foreslår at kommunen «kan» opprette bygdebruksområder, foreslår imidlertid at kommunens avgjørelse av spørsmålet *om* et bygdebruksområde skal opprettes, kan påklages til Finnmark grunnforvaltning iht. reglene i forvaltningslovens kapittel VI (med det forbehold at klageorganet ikke kan behandle saker av eget tiltak).

Avgrensningen av bygdebruksområdene er drøftet i *"Avgrensning"* i punkt 5.3.3.2. Det foreslås i *"Retningslinjer"* i punkt 5.3.3.2.1 en del retningslinjer. Grensen for det enkelte område bør være felles for alle ressurser, og omfatte det området hvor folket i ei bygd tradisjonelt har utnyttet de fornybare ressursene, uten bruk av motoriserte hjelpemidler. Bygdefolks bruk i tidligere og senere tid vil være det viktigste holdepunkt, men det skal ikke kreves at det i rettslig forstand må påvises eller sannsynliggjøres bruk i alders tid. Også skillelinjer i landskapet som høydedrag, bekker ol. kan være til hjelp ved avgrensningen og gi grenser som ligger naturlig i terrenget. Hvis et område er brukt av flere bygder i fellesskap, kan det legges ut som fellesområde for bygdene.

"Avgrensningsorgan, overprøving og saksbehandling" i Punkt 5.3.3.2.2 tar opp spørsmålet om avgrensningsorgan, overprøving og saksbehandling. Det flertall som går inn for at utmarksforvaltningen skal tilligge kommunen, foreslår at kommunen også tillegges avgrensningen og at denne avgjør hvilket kommunalt organ som skal utføre oppgaven. Ballo foreslår i samsvar med sitt alternative forslag om utmarksorgan at avgrensningen legges til de særskilt oppnevnte utmarksstyrene.

Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen skal kunne bringe avgrensningsvedtaket inn for jordskifteretten etter jordskiftelovens regler om grensegangssaker. Også vedkommende avgrensningsorgan skal som alternativ til selv å avgrense bygdebruksområdet, kunne kreve grensegang etter jordskifteloven. Dersom det reises grensegangssak bør det fritas for rettsgebyr, og det vil være aktuelt at staten dekker prosesskostnadene.

Ut over at forvaltningsloven skal gjelde for utmarksforvaltningen i kommunen, foreslås det ingen egne saksbehandlingsregler i forbindelse med behandling av krav om opprettelse og avgrensningen av bygdebruksområdene. Finnmark grunnforvaltning skal imidlertid kunne gi utfyllende regler. De medlemmer som også foreslår Samisk grunnforvaltning, foreslår at dette organet skal kunne gi slike regler i de kommuner som er tilsluttet denne ordningen.

I *"Særlig om forholdet til den kommunale arealplanlegging"* i punkt 5.3.3.2.3 omtales forholdet mellom avgrensningen av bygdebruksområdene og den kommunale arealplanleggingen, men det foreslås ingen nærmere regler om dette.

"Oppsummering" i Punkt 5.3.3.3 oppsummerer fremgangsmåten for å få avgrenset et bygdebruksområde for de to alternative forslag om dette, dvs. at kommunen «skal» eller «kan» opprette bygdebruksområder. De nærmere regler om disse forhold er inntatt i § 4-1.

(4) *Bygdebruksrettens innhold* er drøftet i *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4. Det slås i *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1 fast at alle innbyggere i bygda skal være likestilte som *rettshavere* og ha lik rett til å utnytte bygdebruksområdet. Hvem som skal anses som bosatt i bygda vil måtte avgjøres etter en helhetsvurdering, men trolig vil folkeregisteret normalt gi tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre spørsmålet.

Arten og omfanget av bygdebruksretten er drøftet allment i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.3.4.2. Retten til de utmarksgoder som omfattes skal tilligge bygdefolket. Mens det er en forutsetning at kommunene åpner sine bruksområder for andre, vil det ikke gjelde noe tilsvarende krav for bygdebruksområdene. Bygdefolk vil selv avgjøre om deres område skal åpnes for andre, og i tilfelle på hvilken måte. Bygdebruksretten vil imidlertid være begrenset til den bruk som er tillatt iht. allmenne reguleringer om utnyttelsestider og redskapsbruk mv.

Det flertall (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik) som foreslår at retten til innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking ikke skal ligge til kommunens innbyggere, har vurdert særskilt om disse bruksmåtene bør unntas fra bygdebruksretten. De har imidlertid, med noe varierende begrunnelser, ikke funnet grunn til å foreslå noen regler i den retning.

Spørsmålet om *hvilke bruksmåter* som skal ligge til bygdefolk er tatt opp i *"Hvilke bruksmåter skal legges til bygdefolk?"* i punkt 5.3.4.3. Hensynene bak bygdebruksordningen innebærer at bygdebruksretten bør avgrenses til ulike fornybare utmarksgoder, og ikke omfatte bruk av grunn og ikke fornybare ressurser, jf. *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1. Det foretas i *"Kyst- og fjordfiske"* i punktene 5.3.4.3.2 til 5.3.4.3.12 en gjennomgang av de aktuelle bruksmåter. Det er i hovedtrekk enighet om hvilke av disse bruksmåter bygdebruksretten i prinsippet skal kunne omfatte, men delte meninger om hvorvidt bygdefolk, når bygdebruksområdet er avgrenset, automatisk skal gis rett til bruksmåtene, eller om kommunen i det enkelte tilfelle skal avgjøre hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte.

De 12 medlemmer som i *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 foreslår at bygdefolk skal ha rett til å få avgrenset et bygdebruksområde hvis vilkårene er oppfylt (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi), går inn for at bygdefolk gis rett til alle aktuelle bruksmåter. De fire (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) som går inn for at kommunen «kan» opprette bygdebruksområder, foreslår at kommunen hvis den går inn for å opprette et slikt område, også avgjør hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte i det enkelte tilfelle. Kommunens vedtak om hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte, skal i likhet med selve opprettelsesspørsmålet kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning av bygdefolk og andre med rettslig klageinteresse.

På bakgrunn av gjennomgangen i *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 5.3.4.3.2 til 5.3.4.3.12 foreslår samtlige medlemmer at bygdebruksretten skal (eller skal kunne) omfatte fiske etter laks i sjøen med faststående redskap (5.3.4.3.3), innlandsfiske (5.3.4.3.5), jakt og fangst av storvilt og småvilt (5.3.4.3.6), sanking av egg og dun (5.3.4.3.7), multeplukking (5.3.4.3.8), hogst av lauvskog til brensel for husbehov (5.3.4.3.9) og stikking av torv til brensel og annet husbehov (5.3.4.3.11). Videre foreslår alle utenom Johnsen at laksefisket i de «små» elvene skal (eller skal kunne)

omfattes (5.3.4.3.4). Kyst- og fjordfiske (5.3.4.3.2), bartrehugst (5.3.4.3.10) og utmarksbeite (5.3.4.3.12) skal derimot ikke omfattes av bygdebruksretten.

Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene drøftes i *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i punkt 5.3.4.4. Det slås i *"Reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven §§ 10 til 14"* i punkt 5.3.4.4.1 fast at det ikke skal gjøres noen innskrenkinger av reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven i fremtidige bygdebruksområder, og foreslås en regel i lov om forvaltning av grunn i Finnmark der dette fremgår (§ 1-4).

I *"Reindriftssamenes del i bygdebruksretten"* i punkt 5.3.4.4.2 pekes det på at reindriftssamene vil få rettigheter på linje med den øvrige befolkning i de bygdebruksområder hvor de må anses som bosatt. Dette vil som regel være på vinterbostedet. Det foreslås derfor at reindriftssamer med sommerbolig i et bygdebruksområde eller i ei bygd som får opprettet et slikt område, skal ha samme rett som bygdefolk til å utnytte bygdebruksressursene når de driver reindrift i området. Reindriftssamer som under flytting ol. har kortvarige opphold i bygdebruksområder, vil få dekket sitt behov for utmarksgoder av reindriftsloven § 13 (brensel og trevirke) og § 14 (jakt, fangst og fiske).

I *"Reindriftssamenes betaling av bygdebruksavgift"* i punkt 5.3.4.4.3 drøftes det om de som driver reindrift i et bygdebruksområde, skal betale de samme avgifter til «bygdebrukskassen» som de bygdebruksberettigede eventuelt må betale. Reindriftsutøvere som driver reindrift i et bygdebruksområde skal ikke kunne pålegges å betale bygdebruksavgift for bruk de etter reindriftsloven har rett til uten betaling, jf. § 13 og § 14. Bruker de derimot utmarksgoder som ikke er regulert i reindriftsloven, eller i den periode av året de ikke driver reindrift der, vil de på linje med andre bygdebruksberettigede måtte betale for høsting av avgiftsbelagte utmarksgoder.

"Forholdet til utenbygdsboende" i Punkt 5.3.4.5 gir en oversikt over rettsstillingen for *utenbygdsboende* i bygdebruksområdet. Bygdebruksretten vil tilligge bygdas innbyggere, slik at andre ikke vil ha noen rett til utmarksgodene i området. Bygdene kan imidlertid åpne sitt område for bruk fra andre enn de berettigede. Dertil vil utenbygdsboende også her ha rettigheter til bruksmåter som ikke omfattes av bygdebruksretten.

Drøftelsen i *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4 flg. har ledet frem til en regel i lovutkastets § 4-2 om bygdebruksrettens innhold.

(5) *Bygdebruksforvaltningen* er drøftet i *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.3.5. Begrunnelsen for bygdebruksordningen tilsier at bygdefolk ikke bare bør gis sterkere utmarksrettigheter i sitt nærområde, men også et ansvar for å forvalte de rettigheter de blir tillagt, jf. *"Avgrensninger"* i punkt 5.3.5.1. Deres myndighet vil således være begrenset av de rammer som er satt i lover og forskrifter for bruken av de ulike utmarksgoder. Videre vil ulike former for rådighet over grunnen ligge til andre organer.

Spørsmålet om hvilke *organer* som skal besørge bygdebruksforvaltningen er drøftet i *"Forvaltningsorgan"* i punkt 5.3.5.2. Det slås i *"Bygda forvalter selv sine rettigheter"* i punkt 5.3.5.2.1 fast at hvis ei bygd får avgrenset et bygdebruksområde, må bygdefolket som hovedregel selv påta seg ansvaret for å forvalte bygdebruksretten. I særlige tilfeller kan likevel forvaltningen av bygdebruksområdet forestås av kommunens utmarksorgan, jf. nedenfor.

Bygdas myndighet skal tilligge et allmøte hvor alle myndige innbyggere i bygda har møte- og stemmerett, jf. *"Allmøte og bygdebruksstyre"* i punkt 5.3.5.2.2. Allmøtet velger et bygdebruksstyre som forestår den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet. Styret velges av og blant de myndige innbyggere for inntil fire år. De som driver reindrift i området skal hvis de ønsker det, ha representasjon i sty-

ret. Allmøtet kan ved interne vedtekter bl.a. avgjøre om visse beslutninger må treffes i bestemte former, og gi regler om arbeidsfordelingen mellom allmøte og styre. For øvrig foreslår flertallet (alle utenom Ballo) at allmøte og styre treffer sine beslutninger ved flertallsvedtak, mens Ballo foreslår at de bare skal kunne treffe enstemmige vedtak. De konkrete regler om allmøte og bygdebruksstyre er inntatt i lovutkastets § 4-3.

I *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3 drøftes det *hvilke beslutninger* bygdebruksstyret skal kunne treffe som ledd i bygdebruksforvaltningen.

Styret skal kunne treffe beslutninger om å innskrenke bruken av utmarksgodene ut over det som ellers følger av lov og forskrift, og herunder kunne frede hele eller deler av området (5.3.5.3.1). Videre skal det kunne tildele bestemte utmarksgoder eller områder til enkeltpersoner eller grupper. Forutsetningen for slike tildelinger er at det må være hensiktsmessig ut fra bruksmåten, rettshavernes behov, tilgangen på utmarksgoder eller ordnet bruk av området (5.3.5.3.2). Styret skal også kunne tillate andre enn de berettigede å utnytte utmarksgodene mot kjøp av kort eller ved leie, men slike tillatelser må ikke gis i et slikt omfang at det begrenser bygdefolks bruk. Også de sistnevntes bruk kan ordnes ved kortsalg, men prisene skal være lave (5.3.5.3.3). Inntekter ved kortsalg og leie skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet (5.3.5.3.4). Disse forhold foreslås regulert i lovutkastets § 4-4.

I *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4 foreslås en særregel om kommunal forvaltning og fellesforvaltning av bygdebruksområder. Hvis et flertall på bygdas allmøte ønsker det, «kan» kommunen overta forvaltningen av bygdebruksområdet. Kommunen vil også kunne opprette et bygdebruksområde uten å tillegge bygdefolk noe forvaltningsansvar. Forvaltningen av slike områder vil skje i medhold av de regler som ellers gjelder for bygdebruksforvaltningen. Dersom et område legges ut til felles bruk for flere bygder skal det som hovedregel forvaltes av bygdene i fellesskap, men også i disse tilfellene kan kommunen forestå forvaltningen. Se lovutkastets § 4-5.

Spørsmålet om klageadgang i forhold til vedtak truffet på allmøte eller av bygdebruksstyret er drøftet i *"Klage"* i punkt 5.3.5.5. Bygdebruksforvaltningen vil ha et klart preg av å være intern rettighetsforvaltning og lovligheten av vedtakene kan prøves av domstolene, men det skal ikke gjelde noen egen klageordning for vedtakene, jf. lovutkastets § 4-6. Dette vil også gjelde for de tilfeller hvor kommunen forvalter bygdebruksområdet på vegne av bygdefolk.

I *"Partsstilling"* i punkt 5.3.5.6 og *"Oppløsning"* i 5.3.5.7 drøftes hhv. spørsmålet om bygdebruksstyrets partsstilling og oppløsning av bygdebruksområder. Drøftelsen har ledet frem til at det er foreslått regler om disse forhold i lovutkastets § 4-7 (partsstilling) og § 4-8 (oppløsning).

1.5.4 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet

De fem medlemmer (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) som foreslår at Samisk grunnforvaltning skal kunne etableres ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4 særskilt drøftet spørsmålet om rett til og forvaltning av utmarksgodene i de kommuner og bygder som slutter seg til denne ordningen.

(1) *"Innledning"* i Punkt 5.4.1 *Innledning* gir en oversikt over kapitlets innhold. Det pekes videre på at selv om det på mange punkter vil være sammenfall mellom

reglene om rett til og forvaltning av utmarksgodene i og utenfor området for Samisk grunnforvaltning, vil det være den viktige prinsipielle forskjell at reglene om bruken av utmarksgodene i det samiske forvaltningsområdet vil være knyttet til et system hvor hensynet til samisk bruk og egenforvaltning står helt i forgrunnen.

(2) Spørsmålet om *bruksrettigheter i kommuner* tilsluttet Samisk grunnforvaltning er drøftet i *"Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner"* i punkt 5.4.2. Alle som er bosatt i en tilsluttet kommune skal ha lik rett til utmarksgodene i alle kommuner tilsluttet ordningen, jf. *"Rettshavere og rettighetsområde"* i punkt 5.4.2.1. Det samme gjelder de som er bosatt i utenforliggende bygder som er tilsluttet ordningen. Derimot vil retten til utmarksgodene både i disse bygders bruksområder og i bruksområdene til bygder som ligger i kommunene i Samisk grunnforvaltning, tilligge bygdefolk.

Bortsett fra de ulikheter som vil følge av at retten skal gjelde i alle tilsluttede kommuner, skal kommuneordningens regler gjelde tilsvarende. Det vil således også i det samiske grunnforvaltningsområdet måtte sørges for en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggere i og utenfor området, jf. *"Rettighetenes art og omfang"* i punkt 5.4.2.2.2. Videre skal områdets innbyggere ha rett til de bruksmåter som er omfattet av kommuneordningen, og det gjøres ingen reservasjon for innlandsfiske med stang og håndsnøre, småviltjakt og multeplukking. «Bygdefolk» i kommunene i Samisk grunnforvaltning skal ha husbehovsrett til hugst av lauvskog til brensel og stikking av torv, og til jordbrukseiendom skal det ligge rett til utmarksbeite for det antall bufé som kan vinterføs på eiendommen, jf. *"Hvilke bruksmåter skal tillegges grunnforvaltningsområdets innbyggere?"* i punkt 5.4.2.2.3.

Også regelen om at reindriftssamer med sommerbolig skal ha den samme rett som fastboende når de driver reindrift i området, vil få tilsvarende anvendelse, jf. *"Forholdet til reindriften"* i punkt 5.4.2.2.4. De som er bosatt utenfor det samiske grunnforvaltningsområdet vil stå bak områdets innbyggere, men vil i kraft av regelen om «rimelig fordeling» ha en viss adgang til utmarksgodene der, jf. *"Forholdet til utenforstående"* i punkt 5.4.2.2.5.

Hvis en kommune trer inn i Samisk grunnforvaltning, vil den fortsatt ha ansvaret for utmarksforvaltningen og bl.a. kunne treffe vedtak om bruksbegrensninger, særskilte tildelinger og kortsalg, jf. *"Utmarksforvaltning"* i punkt 5.4.2.3. Etter kommunens inntreden vil Samisk grunnforvaltning overta Finnmark grunnforvaltnings rolle som klageorgan.

Drøftelsen i *"Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner"* i punkt 5.4.2 har ledet til at det i § 6-1 i mindretallets lovutkast er inntatt en regel om at reglene for utmarksrettigheter og forvaltning i kommunen skal gjelde tilsvarende.

(3) *"Bruksrettigheter og forvaltning i bygdebruksområder"* i Punkt 5.4.3 redegjør for *bruksrettigheter og forvaltning i bygdebruksområder* tilknyttet Samisk grunnforvaltning.

Bygder både i og utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning skal ha rett til å få *avgrenset* slike områder, og vilkårene vil også i disse tilfellene være at kravet fremsettes av et «flertall» av innbyggerne i ei «bygd» hvor det drives «tradisjonell utmarksbruk» (5.4.3.2.1). Krav om opprettelse fremsettes overfor styret for Samisk grunnforvaltning. Avgrensningen skjer etter de samme retningslinjer som avgrensningen av bygdebruksområder i kommuneordningen (5.4.3.2.2).

I *"Avgrensningsorgan"* i punkt 5.4.3.2.3 foreslås det at det skal oppnevnes særskilte avgrensningsnemnder for hver bygd som oppfyller vilkårene for å få avgrenset et bygdebruksområde. Oppnevningen tillegges (styret for) Samisk grunnforvaltning. Nemndene skal ha representanter for bygdefolket, reindriften og kommu-

nen, og være ledet av en uhildet person. Det kan ved behov oppnevnes flere representanter, og for avgrensningen av bygdebruksområder utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning skal også Finnmark grunnforvaltning være representert i nemnda. Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan bringe avgrensningsnemndenes avgjørelser inn for jordskifteretten etter jordskiftelovens regler om grensegangssaker. Samisk grunnforvaltning kan gi forskrifter om fremgangsmåten ved fremsettelse av krav om bygdebruksområder, og om arbeidsmåten ved avgrensningen av områdene.

Bygdebruksrettens og bygdebruksforvaltningens innhold er behandlet i *"Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3. Det vil ikke være noen innholdsmessig forskjell mellom det som skal gjelde i bygdebruksområder som opprettes av Samisk grunnforvaltning og de som opprettes av kommunen. Se *"Bygdebruksrett"* i punkt 5.4.3.3.2 der bygdebruksretten er nærmere behandlet og *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3.3 som tar for seg bygdebruksforvaltningen, samt § 6-3 i mindretallets lovutkast.

1.5.5 Laksefisket i Tana og Alta

"Laksefiske i tana og alta" i Kapittel 5.5 inneholder utvalgets drøftelser og forslag for laksefisket i Tanavassdraget og Altaelva. Samtlige forslag er enstemmige.

(1) I *"Innledning"* i punkt 5.5.1 gis en del *innledende* bemerkninger.

(2) *Laksefisket i Tana* er drøftet i *"Fisket i Tana"* i punkt 5.5.2. Drøftelsene leder frem til et forholdsvis omfattende lovforslag, som er foreslått inntatt som første del i utkast til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta.

Spørsmålet om den fremtidige reguleringen av *retten til garnfiske* er tatt opp i *"Retten til garnfiske"* i punkt 5.5.2.2. Utvalget ønsker i all hovedsak å beholde dagens regler på dette punktet, slik at garnfiskeretten fortsatt vil ligge til aktive jordbrukere i elvedalen.

Hovedvilkårene for garnfiskerett er ikke foreslått endret, men den nye lovregelen om garnfiskerett (lovutkastets § 2-1) vil være mer tidsmessig enn dagens regler som er utformet i 1911. Blant annet fremgår det at man i stedet for 2.000 kilo høy kan avle en tilsvarende mengde grovfôr, f.eks. silomasse. Det foreslås også at vilkåret om at man bor «på» jordbrukseiendommen endres til «på eller nær». Dette vil gjøre det mulig for det nye forvaltningsorganet for Tana (Tanaelvas fiskestyre) å innvilge garnfiskerett til personer som av rimelige, praktiske grunner bor et lite stykke unna jordbrukseiendommen. Tanaelvas fiskestyre bør ellers kunne tillate at garnfiskeretten for en begrenset tid utøves av en annen enn et husstandsmedlem, hvis det er særlig grunn til det. Utvalget foreslår derimot at det ikke lenger skal være tillatt å leie bort garnfiskeretten.

Det foreslås også at fiskestyret, hvis særlige grunner foreligger, kan gi de som utøver tradisjonelle næringskombinasjoner i elvedistriktet tillatelse til å drive garnfiske, selv om de ikke oppfyller de allmenne vilkårene for dette, se lovutkastets § 3-3 fjerde ledd.

Retten til stangfiske i Tana er drøftet i *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3. Utvalget foreslår inntatt i loven en bestemmelse om at lokalbefolkningen i elvedalen har rett til stangfiske i vassdraget. Rettshaverkretsen er beboerne i Tana og Karasjok kommuner, og de som bor langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune. Dette samsvarer med dagens praksis, ettersom denne gruppa kan kjøpe billig årskort for stangfiske. Forslaget begrunnes med at lokalbefolkningen langs Tana

etter utvalgets mening har stangfiskerett etter gjeldende rett og at en lovfesting vil avklare tidligere usikkerhet omkring dette spørsmålet.

Etter utvalgets mening bør også reindriftsutøvere som ikke bor i elvedalen ha rett til stangfiske, på samme vilkår som lokalfolk, når de driver reindrift i elvedistriktet.

Andre stangfiskere vil kunne kjøpe fiskekort etter nærmere bestemmelser gitt av Tanaelvas fiskestyre. Fiskestyret vil som hovedregel ha plikt til å selge fiskekort til tilreisende fiskere, men kan sette begrensninger hvis hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det.

Forvaltningen av fisket drøftes i *"Forvaltningen av fisket"* i punkt 5.5.2.4. Den største endringen på forvaltningssiden er opprettelsen av det nye organet Tanaelvas fiskestyre. Tanken er at organet skal bli tillagt store deler av den myndighet som i dag er lagt til ulike offentlige organer, bl.a. Fylkesmannen, lensmennene i Tana og Karasjok og politimesteren i Vadsø. Unntak gjelder for den offentligrettslige reguleringen av fisket i medhold av lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. 15. mai 1992 nr. 47 (laksefiskeloven), som fortsatt skal høre under de sentrale fiskerimyndigheter, eventuelt fylkesmannen etter delegasjon.

Tanaelvas fiskestyre skal ha 12 medlemmer, hvorav seks har garnfiskerett og seks har stangfiskerett (og ikke samtidig garnfiskerett). Funksjonsperioden er fire år, og ledervervet skifter annenhvert år mellom gruppene.

Medlemmene med garnfiskerett skal oppnevnes slik at to medlemmer er fra nedre del av vassdraget (munningen til Grensenesset), to fra midtre del (grensenesset til Karasjok) og to fra øvre del (Karasjok kommune). Kommunestyrene i Tana og Karasjok oppnevner henholdsvis fire og to av medlemmene, etter forslag fra garnfiskerettshaverne. Videre oppnevner de to kommunestyrene hver tre medlemmer med stangfiskerett.

Tanaelvas fiskestyre vil få et omfattende forvaltningsansvar i vassdraget. Fiskestyret vil forvalte både garnfisket og stangfisket. Det vil være fiskestyrets oppgave å stå for fiskekortsalg og å fastsette kortpriser. Videre vil fiskestyret disponere fiskekortinntektene innenfor den nye lovens rammer, det vil si til oppsyn og fiskefremmende tiltak. Fiskestyret vil også kunne innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven, hvis det er nødvendig av hensyn til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket. Også organiseringen av oppsynet i elva vil ligge til fiskestyret.

Ordningene med lakseting og sonemøter vil for øvrig bli videreført i den nye loven.

Særlige spørsmål oppstår ved utarbeidelsen av felles norsk-finske regler om fisket for riksgrensestrekningen. Utvalget har ønsket å sikre fiskestyret sterk innflytelse på utformingen av disse reglene, samtidig som man går inn for at den formelle avtalen med finske myndigheter fortsatt skal inngås av Kongen.

Utvalget foreslår at fiskestyret må godkjenne den del av avtalen som gjelder forhold som fiskestyret etter loven har myndighet over. Det vil si at før avtalen med Finland endelig underskrives, skal fiskestyret ha godkjent punkter som gjelder adgangen til fiske, prisen for fiske, oppsyn, deling av inntektene mellom landene mv. Etter at avtalen er godkjent av fiskestyret og underskrevet, vil Kongen kunne gi forskrift om fellesregler i samsvar med avtalen.

Det foreslås videre at Sametinget og fiskestyret kan peke ut hhv. én og to representanter til det norske forhandlingsutvalget.

Utvalget foreslår at forvaltningsloven skal gjelde for saksbehandlingen til Tanaelvas fiskestyre. Organets vedtak vil kunne ha stor betydning for mange mennesker, og det er derfor rimelig at det stilles krav til saksbehandlingen. Vedtak fra fiskestyret som er avgjørende for rettigheter eller plikter til enkeltpersoner, skal

kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning. Klageorganet kan prøve alle sider av saken, men ikke ta opp saker av eget tiltak.

(3) Utvalget drøfter i *"Fisket i Alta"* i punkt 5.5.3 enkelte spørsmål i forbindelse med fisket i *Altaelva.* Drøftelsen har ledet frem til at det er foreslått enkelte lovregler om dette fisket, jf. tredje del av utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta.

Fisket etter St. Hans er behandlet i *"Fisket etter St.Hans"* i punkt 5.5.3.2. Dette har i likhet med fisket i Tana og Neiden sitt grunnlag i det gamle fellesfisket som ble utøvd i disse elvene. Reglene for fisket er, i motsetning til i Tana, ikke lovregulert, men utviklet gjennom retts- og forvaltningspraksis. Fisket forvaltes i dag av Alta Laksefiskeri Interessentskap. Vilkårene for medlemsskap fremgår av Interessentskapets vedtekter. Hovedvilkåret er jordbruksdrift. Det foreslås ingen endringer for fisket etter St. Hans. Det vil dermed fortsatt være Alta Laksefiskeri Interessentskap som forvalter fisket og fastsetter vilkårene for tilreisende fiskere og andre uten medlemsskap.

Fiskeretten før St. Hans er behandlet i *"Fisket før St.Hans"* i punkt 5.5.3.3. Dette fisket ligger til innbyggerne i Alta kommune som en allemannsrett. Fisket er gratis, men utøverne må ha betalt fiskeravgift til staten. Ingen organer har noen formell forvaltningsmyndighet over dette fisket, og det foregår i dag uten noen form for regulering. Fisket har langt mindre økonomisk verdi enn fisket etter St. Hans.

Et uavklart spørsmål er om også innbyggerne i Kautokeino kan fiske gratis i Altaelva før St. Hans. Kautokeinofolk har lange tradisjoner for fiske i Altaelva før 24. juni, og utvalget foreslår derfor en regel der det uttrykkelig fremgår at allemannsretten utvides til også å omfatte personer bosatt i Kautokeino kommune. Utvalget legger videre til grunn at reindriftsloven § 14 gjelder for fisket i Alta før St. Hans, i motsetning til for fisket etter St. Hans og fisket i Tana og Neiden. Reindriftsutøvere kan dermed under utøvelse av reindrift i elveområdet fiske gratis før St. Hans.

Selv om det er usikkert om det vil være behov for regulering eller kontroll av fisket før St. Hans, foreslår utvalget at Alta kommune i loven gis hjemmel til å gi nærmere regler om utøvelsen av fisket, jf. § 7-1 i utkastet til lov om fiske i Tana, Alta og Neiden.

1.5.6 Kyst- og fjordfiske

I *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 vurderer utvalget mulige endringer i regelverket for kyst- og fjordfisket i Finnmark. Med det forbehold at Owe ikke har ønsket å ta stilling til de fremlagte forslag, jf. hans særmerknad i *"Utvalgets mandat og forholdet til Samisk fiskeriutvalg"* i punkt 5.6.2, er samtlige forslag enstemmige.

Som bakgrunn for utvalgets forslag til endringer gis det i *"Historisk bakgrunn"* i punkt 5.6.3 en historisk oversikt over utviklingen av fisket. I *"Behovet for særtiltak"* i punkt 5.6.4 drøfter utvalget behovet for å innføre særtiltak for kyst- og fjordfiskerne i Finnmark, og gir en oversikt over de rettslige og politiske forpliktelser staten har overfor det sjøsamiske fisket.

Utvalgets forslag fremstilles i *"Utvalgets forslag"* i punkt 5.6.5. Et utgangspunkt er at kyst- og fjordfiskerne i Finnmark bør tilgodeses gjennom en forvaltningsmessig prioritering (*"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1). Det innebærer at statens forpliktelser overfor det sjøsamiske fisket i en viss grad kan oppfylles ved bruk av gjeldende regelverk. I denne forbindelse kan den foreslåtte regelen om at det skal legges vekt på å sikre samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, når det gis forskrifter om bruk og utnytting av naturgodene i samiske bruksområder, spille en viktig rolle, jf. utkast til ny § 4-7 i sameloven. Regelen

innebærer bl.a. at fiskerimyndighetene har plikt til å vektlegge hensynet til det samiske fisket når det gis reguleringsforskrifter mv.

Utvalget har i tillegg funnet det nødvendig å foreslå enkelte særtiltak for å sikre kyst- og fjordfisket i Finnmark. I *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2 foreslås en særregel om fritt fiske for mindre båter, som bør inntas som ny § 4 b i lov om saltvannsfiske mv. av 3. juni 1983 nr. 40. Ordningen gjelder alle finnmarkinger som fisker med fartøy under 7 meter og bruker line, garn, juksa eller stang- og håndsnøre. Regelen gjelder ikke bare heltidsfiskere som står registrert på blad B i fiskermanntallet, men også deltidsfiskere som står på blad A.

De som oppfyller vilkårene, vil ha en rett til å fiske etter alle fiskearter. Regelen vil styrke rettsgrunnlaget for det lokale fjordfisket i Finnmark.

Det foreslås at Fiskeridepartementet administrerer ordningen. Begrensninger i retten til fritt fiske kan bare gjøres hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det.

Det forutsettes at ordningen suppleres med forskrifter som i nødvendig utstrekning begrenser adgangen til fiske i fjordene for større båter med effektive redskaper. Dette er nødvendig for at regelen om fritt fiske skal innebære en reell forbedring og trygging av fjordfiskernes situasjon.

Utvalget ser videre behov for innføring av rekrutteringstiltak i finnmarksfisket (*"Rekrutteringstiltak"* i punkt 5.6.5.3). Det er allerede satt i gang tiltak for å bedre rekrutteringen til fisket, noe utvalget ser som positivt. I tillegg foreslår utvalget en ordning med såkalte «ungdomskvoter», dvs. at ungdom som ønsker jobb på større båter får en egen fiskekvote som kan utnyttes av det fartøy som tar dem ombord. Dette vil gjøre det mer attraktivt å satse på ungdom som mannskap. Den nærmere utforming av ordningen vil utvalget overlate til fiskerimyndighetene.

Utvalget har også drøftet om deler av forvaltningsmyndigheten over fisket i Finnmark bør overføres til et lokalt organ (5.6.5.4.2). Utvalget har kommet til at et organ på fylkesnivå bør få myndighet til å fastsette lokale redskapsreguleringer. Det foreslås derfor endringer i reglene om det rådgivende utvalg for lokale reguleringer.

Utvalget foreslår at det opprettes et organ som får besluttende myndighet på de områder hvor det lokale reguleringsutvalget i dag bare gir rådgivende uttalelser. Siden reguleringsspørsmål etter utvalgets mening i stor grad må anses som politiske spørsmål, bør organet ha en sterkere politisk sammensetning enn i dag, og et flertall av medlemmene bør være politisk valgt av kommunestyrer, Sametinget og Fylkestinget. I tillegg skal de ulike redskapsgruppene fortsatt være representert, men da slik at en person bør kunne representere flere redskapstyper.

Det nye organet bør kunne treffe bindende vedtak om redskapsreguleringer i Finnmark med alminnelig flertall. Organets vedtak bør kunne påklages til et særskilt klageorgan med lokal og fiskerifaglig kompetanse. Utvalget ser for seg et klageorgan bestående av tre personer, hvorav én oppnevnes eller foreslås av Sametinget, én av Finnmark fylkesting og én av Fiskeridepartementet.

Også for den sentrale forvaltningen foreslår utvalget endringer (*"Den sentrale forvaltningen"* i punkt 5.6.5.4.3). Reguleringsrådet, som gir rådgivende uttalelser til Fiskeridirektøren om reguleringer etter saltvannsfiskeloven §§ 4, 5 og 8, bør etter utvalgets mening i større grad enn i dag være politisk sammensatt. Den næringsmessige og politiske representasjonen bør med andre ord være jevnere enn i dag. Konkret bør Reguleringsrådet i sin nåværende form nedlegges, og erstattes av et nytt organ. Det nye organet bør i hovedsak bestå av representanter for politiske/fagpolitiske instanser. De aktuelle fylkeskommuner og Sametinget bør være sikret representasjon.

Det største problemet for kyst- og fjordfiskerne i Finnmark i dag er mangelen på mottaksstasjoner. Mottaksstasjoner er en helt sentral forutsetning for å få levert fisken og få inntekter. Utvalget mener at arbeidet med etablering av nødvendige

mottaksanlegg må ha høyeste prioritet. Å bidra til dette må anses som en sentral del av den forpliktelse staten har overfor det sjøsamiske fisket. Det offentlige bør derfor bl.a. ha ansvar for deler av finansieringen.

1.5.7 Motorferdsel i utmark

Temaet i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 er motorisert ferdsel i utmark. Dette kan ikke anses som noe rettighetsspørsmål, men omfanget av ferdselen og den enkeltes mulighet til å drive slik ferdsel har stor betydning for den faktiske bruken av utmarksgodene i Finnmark. Utvalget har derfor i sammenheng med drøftelsen av de fremtidige rettighets- og forvaltningsordninger for bruken av disse goder, også drøftet om det bør foreslås endringer i det regelverk som regulerer motorferdselen.

Etter at det i *"Innledning"* i punkt 5.7.1 er gitt en oversikt over dette regelverket, drøftes det i *"Endringer i grunneierorganets adgang til å regulere motorferdselen?"* i punkt 5.7.2 om de fremtidige grunneierorganer i Finnmark bør bruke sin grunneierrådighet til å begrense den motorferdsel som de organer som i dag har myndighet etter motorferdselloven, har tillatt. Med henvisning til at loven i stor grad legger opp til folkevalgt kommunal styring, er det imidlertid ikke fremmet noe forslag om større bruk av grunneiermyndigheten. Men det er heller ikke foreslått å begrense myndigheten, slik at grunneierorganene vil ha adgang til å begrense motorferdselen, f.eks. der denne har fått et så stort omfang at den ikke harmonerer med den øvrige bruken av et område.

I *"Kommunens adgang til å regulere motorferdselen"* i punkt 5.7.3 drøftes det om det bør gjøres endringer i *kommunens adgang* til å regulere motorferdselen i utmark, for derved å legge forholdene til rette for større lokal kontroll med denne ferdselen. Etter motorferdselloven § 5 tredje ledd kan fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper. Et flertall på ni medlemmer (Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår å overføre denne myndigheten fra fylkesmannen til vedkommende kommunene, jf. *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2.

Disse ni foreslår videre, sammen med Falch, Austenå, Nystø, Owe og Rørholt, et nytt annet ledd i § 1 i forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, gitt av Miljøverndepartementet med hjemmel i lovens § 4 a. Endringen vil gi kommunen adgang til å begrense ferdselen i de løyper for barmarkskjøring som fylkesmannen, etter forslag fra vedkommende kommune, har lagt ut i Finnmark, jf. *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i punkt 5.7.3.3.

De 14 ovennevnte medlemmer foreslår i *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.3.4 et nytt tredje ledd i § 6 som åpner for at kommuner i Finnmark kan gi personer som er bosatt i kommunen, fortrinn ved søknader om individuelle dispensasjoner fra lovens allmenne ferdselsforbud.

I *"Motorferdsel i bygdebruksområder"* i punkt 5.7.4 drøfter disse 14 medlemmer om det bør gjelde særskilte begrensninger på adgangen til motorisert ferdsel i de *bygdebruksområder* som eventuelt opprettes i medhold av lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Under forutsetning av at de i *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2 og *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i 5.7.3.3 foreslåtte lovendringer blir vedtatt, legges det imidlertid til grunn at det ikke er nødvendig med særskilte begrensninger på adgangen til å legge ut scooterløyper og barmarksløyper i slike områder, jf. *"Scooterløyper og barmarksløyper"* i punkt 5.7.4.2. Skulle dette ikke skje, kan det imidlertid være grunn til å oppheve fylkesmannens adgang til å legge ut slike løyper i bygdebruksområdene.

I *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.4.3 drøftes det om kommunens adgang etter lovens § 6 til å gi enkeltstående tillatelser til motorferdsel når særlige grunner foreligger, skal begrenses i bygdebruksområdene. 13 medlemmer (de 14 ovennevnte med unntak av Kåven) foreslår et nytt fjerde ledd som vil innebære at kommunen i bygdebruksområdene bare skal kunne gi slike tillatelser til bygdefolk. Endringen vil ikke gi bygdefolk noen rett til motorferdsel i bygdebruksområdet, men innebærer at det her bare vil være bygdefolks «tradisjonelle ressursbruk» som kan anses som en særlig grunn etter § 6 første ledd.

Abelvik, Ballo og Husabø foreslår ingen endringer i dagens regelverk for motorferdselen i utmarka i Finnmark. Selv om de foreslåtte endringer vil gi kommunene adgang til å begrense motorferdselen i sitt område, finner disse tre medlemmer det tvilsomt om forslagene vil virke i samsvar med intensjonene, jf. utredningens *"Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen"* i punkt 5.7.5 der det gis en særskilt begrunnelse for dette standpunkt.

1.6 REINDRIFT

I *"Reindrift"* i kapittel 6 tar utvalget opp enkelte spørsmål om reindriftens rettsstilling. Kapitlet må sees i sammenheng med andre deler av utredningen som har forslag som tar sikte på å styrke reindriftens rettsstilling. Henvisninger til slike deler er gitt i *"Innledning"* i punktene 6.1 og *"Innledning"* i 6.4.1.

I *"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2 drøfter utvalget om det bør lovfestes at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag uavhengig av reindriftslovgivningen. Det er i dag bred juridisk enighet om at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag, men dette har ikke kommet til uttrykk i en egen lovbestemmelse. 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt og Sandvik) går inn for en lovfesting, mens et mindretall på fire (Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) går i mot.

Bestemmelsen som foreslås inntatt som ny § 1a i reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49, tar ikke stilling til hvor reindriftsretten gjelder. Dette vil fortsatt måtte avgjøres konkret av domstolene. Bestemmelsen innebærer derfor ingen reell rettsendring. Ett medlem (Rørholt) foreslår også en regel som slår fast at reindriftsutøverne har rett til å legge om driften i samsvar med hva utviklingen tilsier.

I *"Driveplikt"* i punkt 6.3.1 om driveplikt foreslår fire medlemmer (Husabø, Johnsen, Kristensen og Varsi) at det i tillegg til driveplikten etter reindriftsloven § 20 første ledd innføres en ordning med strengere kontroll med reinen i nærheten av områder som er særlig utsatte for reinskade, i første rekke jordbruksområder, jf. deres forslag til nytt § 20 annet ledd. Denne særlige vokteplikten inntrer når reinen kommer inn i såkalte «voktesoner». Sonene skal avgrenses i distriktsplanen for vedkommende reinbeitedistrikt, jf. forslag til § 8 a første ledd nr. 6. De øvrige 13 medlemmer har ikke foreslått endringer i driveplikten.

"Vakt- og varslingsordning" i Punkt 6.3.2 inneholder en drøftelse av om det bør innføres en vakt- og varslingsordning for reindriftsutøverne. 11 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe, Sandvik og Varsi) foreslår å innta en regel om dette i en ny § 20 b i reindriftsloven. Regelen bestemmer at det til enhver tid skal være minst én person tilgjengelig i reinbeitedistriktet som kan varsles hvis rein nærmer seg eller kommer inn i ulovlig område. Seks medlemmer (Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Rørholt) går mot forslaget.

"Vern" i Punkt 6.4 Vern består av tre deler. *"Innledning"* i Punkt 6.4.1 gir en oversikt over andre deler av utredningen som berører vern av reindriftsområder. I *"Reindrift i planlegging etter plan- og bygningsloven"* i punkt 6.4.2 behandles rein-

driftens forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven. Her drøftes bl.a. spørsmålet om samordning mellom reindriftens distriktsplaner og de kommunale planene og hvordan den kommunale planleggingen kan ivareta hensynet til reindriftsnæringen. Utvalget understreker viktigheten av at det skjer en slik samordning, men fremmer ingen konkrete lovforslag.

I *"Erstatning for inngrep"* i punkt 6.4.3 Erstatning for inngrep foreslår 11 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt og Sandvik) at det skal lovfestes at reindriften har et erstatningsrettslig vern. Regelen vil ikke innebære noen endring av gjeldende rett, ettersom det følger av fast rettspraksis at reindriftsretten er en erstatningsrettslig vernet bruksrett. Regelen foreslås inntatt som siste ledd i den foreslåtte bestemmelse om reindriftsrettens rettslige grunnlag (ny § 1 a). Seks medlemmer (Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) går imot forslaget.

1.7 ØSTSAMENE I NEIDEN

(1) *"Østsamene i Neiden"* i Kapittel 7 inneholder utvalgets vurderinger om østsamene i Neiden. I *"Innledning"* i punkt 7.1 til 7.6 gis en fremstilling over ulike historiske og andre forhold som danner bakgrunnen for disse vurderingene.

"Innledning" i Punkt 7.1 *Innledning* gir en oversikt over bygda Neiden og forhold som skiller østsamene fra den øvrige samiske befolkning.

I *"Østsamenes historiske bruk av siidaområdet og dets ressurser"* i punkt 7.2 gis en oversikt over *østsamenes historiske bruk av siidaområdet, siidasystemets samfunnsorganisasjon og rettsregler*. Siidaområdet var et geografisk avgrenset landområde som i utgangspunktet var til eksklusiv bruk for siidaens medlemmer. Territoriet var en grunnleggende forutsetning for siidafolkets næringsliv, kultur og samfunnsorganisasjon. Den østsamiske samfunnsorganisasjon var godt organisert. Grunnenheten var familien med dens overhode. Familieoverhodene hadde plass i Norraz – som var en felles forsamling for siidaområdet. Denne forsamlingen hadde en rekke oppgaver som grovt kan deles i tre hovedområder; «innenrikspolitikk», «utenrikspolitikk» og domstolsfunksjon. Østsamenes områder omfattet tidligere fire ulike siidaer: Neiden, Pasvik, Petsjenga og Suenjel. Som følge av grensedelingen mellom Norge og Russland i 1826 ble Pasvik- og Neidensiidaene delt.

I *"Grensedelinga i 1826"* i punkt 7.3 drøftes situasjonen *før og etter grensedelingen i 1826* og hvilken betydning den hadde for østsamenes rettigheter. Før grensedelingen må det antas at østsamenes århundrelange og eksklusive bruk kan sammenlignes med våre dagers eiendomsrett. På et eller annet tidspunkt etter grensedelingen har den norske staten – ved langvarig bruk i strid med østsamenes rettigheter – ervervet privatrettslig eiendomsrett til grunnen i den gamle Neidensiidaen. Det foreligger nå en situasjon som i juridisk sammenheng omtales som festnet bruk eller festnede forhold. Hvordan rettighetsforholdene skal være i fremtiden, vil det være opp til Stortinget å avgjøre på bakgrunn av ny kunnskap, endrede holdninger til den samiske kulturen og internasjonale forpliktelser mv.

"Laksefisket i neiden" i Punkt 7.4 tar opp den *historiske utviklingen av rettighetsforholdene knyttet til laksefisket i Neidenelva*. Det kan særskilt nevnes at *"Amtssedler med og uten fiskerett"* i punkt 7.4.3 drøfter de viktigste dommene som er avsagt om dette. Særlig drøftes den grunnleggende dom av 1848 og bakgrunnen for at eiendomsrett til jord ble et vilkår for å ha fiskerett i elva. *"Lovgivning om østsamene i finland"* i Punkt 7.5 gir en oversikt over lovgivningen om *østsamene i Finland*. *"Østsamene i dag – bevisstgjøring og rettighetskamp"* i Punkt 7.6 beskriver visse trekk ved *dagens situasjon* blant østsamene i Neiden.

(2) *"Utvalgets forslag"* i Punkt 7.7 redegjør for *samerettsutvalgets forslag* om østsamene i Neiden. 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) støtter alle eller deler av forslagene. De resterende fire (Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt) har på prinsipielt grunnlag ikke villet fremme særlige forslag knyttet til østsamene.

I *"Innledning – begrunnelse"* i punkt 7.7.1 gis en *generell begrunnelse* for flertallets og mindretallets synspunkter. Et grunnleggende mål for de rettspolitiske forslagene er å sikre et materielt grunnlag for at den samiske folkegruppe – og herunder også den østsamiske folkegruppe i Neiden - skal kunne bevare og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. For å nå dette målet må det etter flertallets oppfatning legges til rette for at den østsamiske folkegruppe faktisk kan utøve sine tradisjonelle næringsveier i sitt gamle landområde ved Neiden i Sør-Varanger kommune.

Den østsamiske folkegruppe er i en særegen stilling både faktisk og historisk, ved at den er urbefolkningen i Sør-Varanger og ved at den er en minoritet blant samene – en «minoritet i minoriteten». Østsamene er svært få – sannsynligvis noen titalls personer, og har hatt store vansker med å nå frem med sine krav både overfor norske myndigheter og innad i den samiske folkegruppe. Deres særegne kultur har nærmest blitt utryddet. Deres språk skiller seg fra nordsamisk og er anerkjent som en av de samiske hoveddialekter. Den østsamiske kristendomsformen skiller seg fra den vestlige kristendomsformen hos den øvrige samiske (og norske) befolkning. Østsamene har mistet sine opprinnelige særrettigheter til næringsutøvelse i sitt gamle leveområde (reindrift og laksefiske i Neidenelva) og har som følge av sin svake stilling ikke kunnet hevde sine rettigheter overfor de øvrige innbyggerne i Neiden.

Den østsamiske kulturen er derfor i særlig grad utsatt og vil – dersom utviklingen ikke snus – stå i fare for å dø ut. En bærende tanke blant flertallets forslag er derfor å legge forholdene til rette for en revitalisering av den østsamiske kulturen i Neiden. For å oppnå dette har flertallet fremmet forslag knyttet til tre hovedområder: Reindrift, laksefiske i Neidenelva og sjølaksefiske.

Mindretallet kan på sin side ikke støtte forslag som gir særlige rettigheter til østsamene. De er av den oppfatning at dersom østsamene i Neiden får rettigheter fremfor andre i Neiden, vil dette kunnes anses som rettigheter gitt på individuelt etnisk grunnlag. De legger vekt på at østsamene i dag er integrert i den øvrige befolkning, som i tillegg til østsamene består av nordmenn, kvener og samer. De kan derfor ikke stille seg bak forslag som favoriserer en slik gruppe, ut over det som følger av samerettsutvalgets øvrige forslag.

(3) *"Østsamisk reindrift"* i Punkt 7.7.2 redegjør for de vurderinger som er gjort i forbindelse med reetablering av *østsamisk reindrift.* 12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår i *"Reetablering av østsameflokken (skolteflokken)"* i punkt 7.7.2.2 at Kongen avgrenser et geografisk område i Neiden-distriktet hvor østsamer har enerett til reindrift.

"Organisering av østsamisk reindrift" i Punkt 7.7.2.3 omhandler organiseringen av den østsamiske reindriften. Spørsmålet om antall utøvere og avgrensningen av rettshaverkretsen er drøftet hhv. i *"Antall utøvere"* i punkt 7.7.2.4 og *"Rettshaverne"* i 7.7.2.5 der det foreslås at bare østsamer som er bosatt i Neiden skal ha rett til reindrift i dette området. Den østsamiske reindriften foreslås i *"Nærmere om den østsamiske driftsenheten"* i punkt 7.7.2.6 etablert som en felles driftsenhet med et felles reinmerke for alle utøverne. Deltakerne skal hver eie like stor del av flokken

og ha solidarisk ansvar for driften av hele flokken. Det legges ellers til grunn at reindriftsloven i det alt vesentlige skal gjelde også for den østsamiske reindriften.

De som i dag driver reindrift i området vil måtte gis erstatning i form av opprettelse av et eget avgrenset område til eksklusiv reindrift for disse og ved at det gis økonomisk erstatning til de som – direkte eller indirekte – blir skadelidende som følge av etableringen av den østsamiske reindriften, jf. *"Forholdet til de som i dag driver reindrift i området"* i punkt 7.7.2.7.

I *"Etablering av den østsamiske driftsenheten"* i punkt 7.7.2.8 diskuteres mulige statlige støttetiltak i forbindelse med etableringen av østsamisk reindrift. I denne forbindelse omtales i *"Samarbeid med østsamene i Finland"* i punkt 7.7.2.10 en rekke mulige samarbeidsprosjekter mellom østsamene i Neiden og østsamene i den nordlige delen av Enare kommune i Finland. Østsamene i Finland driver en relativt omfattende reindrift der og vil kunne bidra til reetableringen både av den østsamiske reindriften og av østsame kulturen generelt.

Det er på bakgrunn av drøftelsen i *"Østsamisk reindrift"* i punkt 7.7.2 utformet en særregel om østsamisk reindrift, som foreslås inntatt i reindriftsloven som ny § 4 a.

(4) *"Laksefiske i Neidenelva"* i Punkt 7.7.3 redegjør for forslag om endringer av rettighetsforholdene knyttet til *laksefisket i Neidenelva*. I *"Dagens rettsstilling"* i punkt 7.7.3.2 gis en kort oversikt over dagens rettsstilling, mens det i *"Mulige endringer av dagens ordning"* i punkt 7.7.3.3 og *"Overføring av fiskerettigheter"* i 7.7.3.4 drøftes ulike alternative endringer av dagens rettsstilling og problemer knyttet til overføring av rettigheter.

12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Sandvik og Varsi) foreslår i *"Overføring av livjelakfiske i Skoltefossen"* i punkt 7.7.3.5 at rettighetene til livjelakfisket (kastenotfisket) i Skoltefossen skal overføres til østsamene i Neiden. Livjelakfisket er et særegent fiske som fra gammelt av har vært utøvd av østsamene alene – også i svært lang tid etter at andre bosatte seg i Neiden. Fisket foregår ca. 20 dager pr. år og utgjør ingen stor økonomisk verdi for de rettshavere i Neidenelvens Fiskefellesskap som vil miste retten til å delta. For den østsamiske folkegruppe har fisket en særlig stor kulturell betydning idet utøvelsen knytter historiske bånd tilbake til den tida da østsamene alene hadde alle rettigheter til laksefiske i Neidenelva. For østsamene har retten til dette fisket stor symbolsk verdi og vil bidra til å styrke den østsamiske kulturen i Neiden. Til å forvalte livjelakfisket foreslås etablert et nytt rettighetsorgan – *livjelakstyret*, som velges på et årsmøte, *livjelaktinget* – hvor alle fast bosatte østsamer i Neiden over 18 år har rett til å delta, jf. *"Østsamisk fiskeforvaltningsorgan"* i punkt 7.7.3.6.

Det øvrige fisket i Neiden, som både i fangstmengde og økonomisk verdi er av størst betydning, er drøftet i *"Elvefisket utenom Skoltefossen"* i punkt 7.7.3.7. 13 medlemmer (de 12 ovennevnte samt Pedersen) foreslår regler om at alle innbyggerne i Neiden skal ha lik rett til å fiske med stang i elva. Dagens ordning hvor fiskerettighetene er knyttet til jordbruksnæring i Neiden, foreslås endret. Det oppstilles kun et bostedskrav, dvs. at alle som bor fast i Neiden har rett til å fiske med stang og håndsnøre i elva. De tidligere rettighetshaverne (parthaverne) skal likevel ha en viss særstilling ved at de fortsatt skal kunne få økonomisk utbytte av inntektene fra salg av fiskekort. Til å forvalte fisket i Neidenelva foreslås opprettet et nytt forvaltningsorgan – *Neidenelvens fiskestyre*. Til dette fiskestyret på fem medlemmer skal tre av styremedlemmene velges av parthaverne, en av østsamene og en av de som bare har stangfiskerett. Det foreslås videre at det opprettes et *lakseting* hvor alle innbyggere i Neiden over 18 år har rett til å delta. Laksetinget har i hovedsak

rådgivende myndighet, men har på visse områder rett til å fatte vedtak som er bindende for fiskestyret.

"Forholdet til dagens rettshavere – erstatning" i Punkt 7.7.3.8 omhandler forholdet til dagens rettighetshavere i Neidenelvens Fiskefellesskap og deres rett til erstatning som følge av de endringer som foreslås. Som følge av at dagens parthavere beholder retten til å få økonomisk utbytte (part) av fiskekortsalget, vil det bare oppstå et økonomisk tap som følge av at livjelakfisket i Skoltefossen overføres til østsamene. Det foreslås at staten skal erstatte dette økonomiske tapet.

Drøftelsen i *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3 har ledet frem til at det er foreslått en rekke særskilte lovregler om laksefiske i Neidenelva. Reglene foreslås tatt inn som annen del i lov om fiske i Tana, Neiden og Alta.

(5) *"Sjølaksefiske"* i Punkt 7.7.4 handler om *østsamisk sjølaksefiske*. Fiske etter laks i sjøen og i fjordene i Sør-Varanger var tidligere en svært viktig kilde til mat og inntekter for den østsamiske folkegruppe. I dag har østsamene ingen særskilte rettigheter knyttet til dette fisket.

I *"Innledning"* i punkt 7.7.4.1 gis en oversikt over antall lakseplasser og hvilke regler som i dag gjelder ved utvisning av lakseplasser. 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Sandvik og Varsi) foreslår i *"Tildeling av lakseplasser til østsamene"* i punkt 7.7.4.2 at et begrenset antall sjølakseplasser i Sør-Varanger skal tillegges østsamene i Neiden. Disse skal selv fordele lakseplassene seg i mellom. De østsamer som vil drive sjølaksefiske som næring, eventuelt i kombinasjon med andre næringer, fortrinnsvis reindrift, jordbruk, kyst- og fjordfiske og eventuelt også doudji, skal ha fortrinn ved tildelingen, jf. *"Fordeling av lakseplassene"* i punkt 7.7.4.3. Det østsamiske sjølaksefisket foreslås regulert i § 3-7 i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

(6) I *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 7.7.5 drøftes mulige ordninger som kunne bidra til at østsamene kan starte med *kyst- og fjordfiske.* Dette fisket var en viktig del av den østsamiske næringsvirksomheten i den gamle Neidensiidaen. Flertallet nøyer seg med å peke på muligheter og fremmer ingen konkrete forslag.

1.8 NATURINNGREP I SAMISKE BRUKSOMRÅDER

(1) Utvalget drøfter i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 hvordan samiske bruksområder kan skjermes mot naturinngrep som vil utgjøre en trussel mot naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Alle sider ved samekulturen som er knyttet til naturen og naturbruk er vurdert i kapitlet. En del av forslagene retter seg mot reindriftens interesser spesielt. I kapitlet omhandles ikke bare Finnmark, men samiske bruksområder i hele landet.

Utvalgets utgangspunkt ved disse spørsmålene er at naturen i samiske områder er en viktig del av og grunnleggende forutsetning for samekulturen. For å trygge vilkårene for naturavhengige samiske interesser i fremtiden, er det behov for særlige tiltak, slik at naturen fortsatt kan ha en sentral posisjon i og for samekulturen.

(2) Utvalget går i *"Vern mot naturinngrep"* i kapittel 8.2 *Vern mot naturinngrep* inn på hvorfor de tiltak som foreslås innført av hensyn til samekulturen, etter utvalgets syn bør inkluderes i de forvaltningsordninger som allerede gjelder når det skal foretas naturinngrep av noen størrelse. Forslagene vil bety en utvidelse av gjeldende forvaltningsordninger ved at det gis egne regler om den forberedende saksbehandlingen og om avgjørelsesmåten i slike saker.

Forslagene som fremmes tar utgangspunkt i at vedtak om naturinngrep grovt sett er av tre hovedtyper. En type er vedtak om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning, adgang) til enkelttilfelle av naturinngrep, eventuelt tillatelse til erverv av rettigheter som gir rett til naturinngrep. Som oftest er slike vedtak enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon. Den andre hovedtypen er forskrifter om bruk eller utnytting av naturgodene. I den tredje gruppen kommer vedtak om planer og om konsekvensutredninger, som treffes med hjemmel i plan- og bygningsloven. Kapitlet inneholder forslag som retter seg mot alle disse tre vedtakstypene. Det fremmes ulike forslag for hver av vedtakskategoriene.

(3) De vurderinger og forslag som gjelder *vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep*, er presentert i *"Vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep"* i kapittel 8.3. Først er det i *"Oversikt over gjeldende inngrepslover"* i punkt 8.3.1 gitt en oversikt over gjeldende inngrepslovgivning, som skal gi en bakgrunn for utvalgets overveielser og forslag.

I *"Saksfeltet for forslagene"* i punkt 8.3.2 presenteres det felles saksfeltet for forslagene, som er «inngrepsvedtak i samiske bruksområder» (jf. forslaget til § 4-1 i sameloven). Det er enighet i utvalget om at denne angivelsen er dekkende for når det er viktigst å sørge for at det tas hensyn til naturgrunnlaget for samiske interesser, men uenighet om hvilke konkrete regler som skal foreslås for å sikre disse interesser.

Et samlet utvalg foreslår i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 en *vektleggingsregel*. Den pålegger vedtaksorganet å legge vekt på hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, når det avgjøres om og eventuelt på hvilke vilkår det skal gis tillatelse til naturinngrep i samiske bruksområder. Regelen er foreslått som § 4-2 i sameloven, og skal gjelde uavhengig av tiltakets størrelse. Regelen innebærer at det vurderingstemaet vedtaket bygges på, må utvides i forhold til det som allerede gjelder på vedkommende saksfelt. Hovedbegrunnelsen er at det i gjeldende inngrepslover ikke er regler som i tilstrekkelig grad trekker hensynet til samisk kultur inn som et sentralt avveiingsgrunnlag. Dette mener man er en mangel så lenge siktemålet er å trygge de naturbaserte vilkårene for samekulturen.

I *"Høring"* i punkt 8.3.4 foreslår 14 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt, Sandvik og Varsi) en *høringsregel*. Regelen skal gjelde ved *betydelige* naturinngrep, og gir en høringsplikt for vedkommende vedtaksorgan og en uttalerett for Sametinget. Den vil medføre at den forberedende høringsrunden på de fleste saksfelter må utvides i forhold til det som etter gjeldende regelverk er påkrevd. Flertallet mener at det ved de betydelige tiltakene er behov for en ytterligere skjerping av saksbehandlingen, for å sikre at samiske interesser blir ivaretatt på en betryggende måte. Gjeldende saksbehandlingsregler i inngrepslovgivningen og forvaltningsloven anses ikke tilstrekkelige. En høringsregel vil legge forholdene til rette for en særskilt vurdering av tiltakets konsekvenser for samiske interesser fra samisk hold. En slik regel bør favne allmenne samiske interesser, og Sametinget peker seg da ut som høringsorgan. Regelen er foreslått som § 4-3 i sameloven.

Fem medlemmer (Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt) foreslår i tillegg at vedkommende distriktsstyre skal ha samme rett som Sametinget. Disse medlemmene mener reindriftens organer bør omfattes av høringsplikten, som en sikkerhet for at reindriftens særegne behov kommer til vedtaksorganets kunnskap.

De øvrige medlemmer (Johansen, Johnsen og Kristensen) går mot en høringsregel. De begrunner sitt syn med at det ikke er behov for en tvungen høring i tillegg til en vektleggingsregel og de saksbehandlingsregler som uansett vil gjelde, og at en regel om tvungen høring vil bety en forlengelse og forvansking av saksbehandlin-

gen i slike saker, som i mange tilfelle allerede krever omfattende forberedende saksbehandling.

I *"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5 foreslår et flertall på ni medlemmer (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Rørholt og Sandvik) en *nektingsregel*, som gir Sametinget rett til å motsette seg at det gis tillatelse til betydelige naturinngrep. Forutsetningen for bruk av nektingsretten er at det omsøkte tiltaket etter Sametingets mening vil ha skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Den praktiske gjennomføringen av ordningen er tenkt slik at vedtaksorganet i steden for å treffe vedtak i en sak, utarbeider *forslag til vedtak*, som sendes Sametinget. På grunnlag av vedtaksforslaget avgjør Sametinget spørsmålet om nekting. Vedtaksorganet er avskåret fra å innvilge en søknad om inngrepstillatelse hvis det foreligger et nektingsvedtak. Slik forslaget er skissert, skal et nektingsvedtak ha tidsavgrenset virkning – 6 år – og skal kunne settes til side av Stortinget. Etter at nektingstiden er utløpt, kan det på nytt søkes om tillatelse til tiltaket. Også ved en senere søknad om samme tiltak skal forslag til vedtak utarbeides og sendes Sametinget, men i slike tilfeller kan nektingsretten ikke benyttes. Nektingsretten vil dermed bare gjelde én gang overfor samme tiltak. Reglene om nektingsregelen er foreslått som §§ 4-4 til 4-6.

Forslaget om en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget er begrunnet ut fra et ønske om å gi Sametinget, som representant for samiske interesser, betydelig innflytelse når det er på tale å foreta store naturinngrep i samiske bruksområder. Etter flertallets syn har slike saker så stort skadepotensiale for naturavhengige samiske interesser at det er nødvendig med større innflytelse for Sametinget enn det høringseller rådføringsordninger ville gitt. Selv om en nektingsrett vil innebære en nyordning i norsk rett, finnes det paralleller i gjeldende rett. Det spesielle ved nektingsregelen vil være at det overlates til Sametinget å foreta den politiske vurderingen av tiltaket, ut fra hva hensynet til samiske interesser tilsier. Det antas at en nektingsrett kanskje vil ha sin viktigste funksjon ved at den underbygger og forsterker de foreslåtte hørings- og vektleggingsreglene, og at samspillet mellom dem ventelig vil medføre at det sjelden blir nødvendig å gripe til nektingsretten.

De øvrige åtte medlemmer (Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi) går mot forslaget om en nektingsrett for Sametinget. En innvending mot forslaget er at utvalget i dette kapitlet fremmer en rekke forslag som i en helt annen grad enn det som følger av gjeldende lover vil forplikte vedtaksorganet til å rette oppmerksomheten mot samiske interesser under saksforberedelsene og i vedtaksfasen. Blir forslagene fulgt opp, er det neppe behov for en nektingsrett for Sametinget. Videre vil nektingsretten slik den er skissert legge en svært inngripende myndighet til Sametinget, overfor alle organer som treffer vedtak om naturinngrep. Etter disse medlemmenes syn utløser det både praktiske og konstitusjonelle spørsmål.

En annet ankepunkt knytter seg til Sametingets representativitet i de angjeldende områdene. Sametinget velges av og blant samer, og vil i samiske områder ikke representere hele befolkningen, i mange områder bare et mindretall. Det kan derfor virke uheldig at Sametinget tillegges myndigheten til å treffe vedtak som har stor betydning for alle i området. Dessuten vil ordningen forsinke, forvanske og fordyre saksbehandlingen i slike saker, med de følger den må forventes å få for nærings- og samfunnsutviklingen i disse områdene.

Rørholt foreslår at det i tillegg til nektingsretten for Sametinget innføres en ordning der skadelige inngrep i reindriftsområdene bare kan iverksettes etter tillatelse fra Reindriftsstyret. Forslaget er omtalt og begrunnet i *"Nektingsrett for reindriften"*

i punkt 8.3.5.8, der også argumentene fra de som går mot en slik rett for reindriften, er tatt inn.

(4) *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i Kapittel 8.4 omhandler forslag rettet mot *forskrifter* om bruk eller utnytting av naturgodene. Et samlet utvalg foreslår en egen *vektleggingsregel* for denne typen forskrifter, og at denne tas inn som § 4-7 i sameloven. Vektleggingsregelen skal sikre at vedkommende forskriftsmyndighet legger vekt på hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, når det ved forskrifter gis regler om naturbruken i samiske bruksområder. Forslaget er begrunnet i behovet for økt fokusering på samiske interesser også der naturbruken reguleres gjennom forskrifter. På mange områder som er viktige fra et samisk synspunkt styres forvaltningen ved forskrifter. Når også forskrifter trekkes inn, vil dette dessuten supplere de øvrige forslagene som legges frem i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8.

(5) Planvedtak og vedtak etter reglene om konsekvensutredninger i *plan- og bygningsloven* er omhandlet i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5. Også for slike vedtak foreslås det *vektleggingsregler* rettet mot planmyndighetene og de organer som treffer vedtak om konsekvensutredning, som skal sikre at hensynet til naturgrunnlaget for samekulturen, i vid forstand, skal stå sentralt ved vedtak etter loven.

Et samlet utvalg går inn for en slik endring i plan- og bygningsloven. Det er først og fremst lovens sentrale stilling i naturforvaltningen som begrunner forslaget, med det har også vært et poeng at de forslagene som utvalget legger frem samlet sett skal dekke de vedtaksformene som blir brukt i naturforvaltningen. Berg, Kåven, Owe og Rørholt foreslår et tillegg i vektleggingsregelen for planvedtak, der også hensynet til en bærekraftig reindrift trekkes inn. Etter disse medlemmenes syn er det behov for at det uttrykkelig pekes på reindriftens interesser i forhold til denne typen vedtak.

(6) I *"Andre saksbehandlingsregler som er vurdert"* i kapittel 8.6 omtales *andre saksbehandlingsregler* som er drøftet i utvalget, men som ikke er fulgt opp gjennom forslag til endringer. En plikt til å arrangere møter om tiltak som skal iverksettes i samiske bruksområder med sikte på å belyse konsekvensene for samiske interesser spesielt, er viet størst oppmerksomhet. Av nærmere angitte grunner har utvalget imidlertid ikke ønsket å fremme andre forslag enn de som det er gjort rede for foran.

(7) *"Innarbeiding i lovverket"* i Kapittel 8.7 tar for seg hvordan forslagene som fremmes kan *innarbeides i gjeldende lovverk.* Det argumenteres i *"Henvisningsregel fra særlovene til sameloven"* i punkt 8.7.1 for at det gis henvisningsregler i de mest aktuelle inngrepslover, som viser til nærmere regler i sameloven. Den enkelte lovs henvisningsregel bør etter utvalgets syn avspeile hva slags vedtak om naturinngrep den enkelte loven hjemler. Det er derfor foreslått to ulike utforminger av henvisningsreglene ut fra om de skal inn i lover som gir inngrepstillatelse eller i lover som gir tillatelse til erverv av rettigheter, som i sin tur gir rett til naturinngrep. I *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2 gjennomgås de lovene det virker mest aktuelt å innta en henvisningsregel i. Oppregningen er ikke uttømmende, og det må i hver enkelt sak avgjøres om et tiltak dekkes av saksfeltet for forslagene.

(8) I *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8 behandles spørsmålet om det kan bli tale om *saksbehandlingsfeil* dersom det foreslåtte regelverket ikke skulle bli fulgt

av et vedtaksorgan. Problemstillingen er behandlet i forhold til alle de forslagene som utvalget har lagt fram.

(9) *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i Kapittel 8.9 gir en oversikt over gjeldende inngrepslovgivning. Det er her pekt på lovgrunnlag, vedtaksorgan, avveiningsgrunnlag og saksbehandlingsregler for en rekke vedtakstyper som vil innebære inngrep i grunn eller andre naturgoder og som forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 dermed vil kunne gjelde, forutsatt at tiltaket skal iverksettes i et samisk bruksområde.

1.9 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE VIRKNINGER AV UTVALGETS FORSLAG

I *"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i kapittel 9 har utvalget vurdert hvilke konsekvenser man må forvente at dets forslag vil ha dersom de realiseres. En har sett på følgene av både flertalls- og mindretallsforslag. Framstillingen omhandler både administrative konsekvenser, det vil si forvaltningsmessige endringer og omlegginger som blir nødvendig på grunn av et forslag, og økonomiske konsekvenser forbundet med det enkelte forslaget. I forbindelse med de økonomiske konsekvensene har en også trukket inn antatte inntektsmuligheter. Enkelte følger kan beregnes forholdsvis nøyaktig, mens andre ikke like lett kan anslås. Utvalget har sett det som et poeng at det uansett kan pekes på følger som vil kunne inntre hvis forslagene skal iverksettes.

1.10 FORSLAG TIL NYE LOVER OG LOVENDRINGER

(1) Det er som følge av de rettspolitiske vurderinger det er nærmere redegjort for i utredningens *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 til 8, jf. *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, fremmet en rekke forslag til nye lover og lovendringer. *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i Kapittel 10 gir forklarende merknader til de enkelte bestemmelser i disse lovforslagene.

Etter en innledende oversikt i *"Innledning"* i punkt 10.1, har *"Merknader til lov om forvaltning av grunn i finnmark"* i punkt 10.2 merknader til enkeltbestemmelsene i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Dette lovforslaget foreligger i to alternative utkast, som dels er kommentert samlet (*""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2) og dels separat (*"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3 og *"Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i 10.2.4). Dets regler om forvaltning av grunn og ikke fornybare naturgoder er foranlediget av drøftelsen i utredningens *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 (Finnmark grunnforvaltning) og 4.4 (Samisk grunnforvaltning). Reglene om fornybare utmarksgoder er foreslått på bakgrunn av vurderingene i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 om kommuneordningen, *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i punkt 5.3 om bygdebruksordningen og 5.4 om utmarksforvaltningen i området for Samisk grunnforvaltning.

"Merknader til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta" i Punkt 10.3 inneholder merknader til forslaget til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta. De vurderinger som ligger bak forslaget til regler om fisket i Tana og Alta er inntatt i utredningens *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6, mens forslaget til regler om fisket i Neiden er fremmet på bakgrunn av vurderingene i *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7, se særlig *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3.

Utvalgets forslag til lov om endringer i lov om saltvannsfiske er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v."* i punkt 10.4, jf. utredningens *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6. Forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og forskrifter gitt i medhold av loven, er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5, jf. *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7. De forslag til endringer i reindriftsloven som er fremmet i *"Reindrift"* i kapittel 6 (se også utredningens *"Østsamisk reindrift"* i punkt 7.7.2), er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov om reindrift 9. juni 1978 nr. 49"* i punkt 10.6. Forslaget til reglene i nytt kapittel 4 i sameloven som det er redegjort nærmere for i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8, er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven) 12. juni 1987 nr. 56"* i punkt 10.7. *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i Kapittel 8 innholder også et forslag til endring av plan- og bygningsloven. Dette forslag er kommentert i *"Merknader til endringer i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77"* i punkt 10.8.

(2) Enkeltbestemmelsene i forslagene til nye lover og endringer av annen lovgivning er gjengitt uten merknader i *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11.

KAPITTEL 2

Om samerettsutvalget

2.1 INNLEDNING

Samerettsutvalget avgir med dette sin andre utredning. Utvalget ble etter tilråding fra Justisdepartementet nedsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 10. oktober 1980. Det avga sin første utredning, NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling, 15. juni 1984.

Som bakgrunnsmateriale for utvalgets andre utredning er det utarbeidet oversikter over gjeldende rett og forvaltningsordninger for land og vann i Finnmark. Disse er utgitt som NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, framlagt av utvalget i desember 1993. Videre er det gitt redegjørelser for bruken av naturressursene i Finnmark i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, framlagt av utvalget i desember 1994. Utredningene er utarbeidet etter oppdrag fra samerettsutvalget. Dette bakgrunnsmaterialet er nærmere omtalt nedenfor i *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 Sakkyndige og særutredninger. Bakgrunnsmateriale for utredningen finnes også i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett som utgis samtidig med utvalgets andre utredning.

I det følgende skal det gjøres rede for sammensetningen av utvalget (*"Sammensetning"* i punkt 2.2), utvalgets oppdrag (*"Oppdrag"* i punktene 2.3 – 2.4) og arbeidsmåten i utvalget (*"Sakkyndige og særutredninger"* i punktene 2.5 – 2.9).

2.2 SAMMENSETNING

I foredraget til kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980 sies det følgende om utvalgets sammensetning:

> «Utvalget bør sammensettes av personer som dels har særlig innsikt i samiske forhold, og dels av personer med god innsikt bl a i historiske og tingsrettslige spørsmål. Utvalget bør ha som medlemmer flere personer med samisk bakgrunn. Følgende interesser eller fagområder bør være representert i utvalget:
>
> Samiske organisasjoner, forskning i samiske spørsmål, enkelte kommuner med samisk befolkning, historieforskning, rettsvitenskap og landbruks- og fiskeriinteresser. Dessuten bør jordsalgsmyndighetene i Finnmark, Miljøverndepartementet (natur- og friluftsinteresser) og Justisdepartementet være representert i utvalget.
>
> Som formann bør utvalget ha en person med bred rettsvitenskapelig bakgrunn.»

I utvalgets utredning NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling *"Oppdrag"* i punkt 2.3 er det opplyst hvem som opprinnelig ble oppnevnt og hvem som var medlemmer da utvalget avga sin første utredning.

Følgende personer er medlemmer i utvalget når den andre utredningen avgis (nevnt etter oppnevningstidspunkt):

1. Sorenskriver Tor Falch, Levanger (formann). Oppnevnt 1987.
2. Tidligere jordsalgssjef, jordskiftekandidat Per Abelvik, Skodje. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Landbruksdepartementet.
3. Professor Torgeir Austenå, Ås. Oppnevnt 1980.

4. Rådgiver Kari Husabø, Oslo. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Miljøverndepartementet.
5. Fylkesråd Einar Johansen, Vadsø. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Noregs Fiskarlag.
6. Trygdesjef Ruth Johnsen, Kvalsund. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Kvalsund kommune.
7. Gårdbruker Leif Kristensen, Bognelv. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Finnmark Bonde- og småbrukarlag.
8. Professor Gudmund Sandvik, Bærum. Oppnevnt 1980.
9. Gårdbruker Oscar Varsi, Sirma. Oppnevnt 1980 etter forslag fra Samenes Landsforbund.
10. Professor Nils Jernsletten, Tromsø. Oppnevnt 1981 etter forslag fra Norske Samers Riksforbund.
11. Leder i Norske Samers Riksforbund Sven Roald Nystø, Tromsø. Oppnevnt 1984 etter forslag fra Tysfjord kommune.
12. Ekspedisjonssjef Stein Owe, Oslo. Oppnevnt 1991 etter forslag fra Justisdepartementet.
13. Gårdbruker Ulf T. Ballo, Tana. Oppnevnt 1992 etter forslag fra Norges Bondelag.
14. Forsker Steinar Pedersen, Tana. Oppnevnt 1994 etter forslag fra Finnmark fylkeskommune.
15. Oversetter og tolk Brita Kåven, Karasjok. Oppnevnt 1995 etter forslag fra Karasjok kommune.
16. Forsker Bård A. Berg, Bjørn. Oppnevnt 1996 etter forslag fra Nordisk Samisk Institutt.
17. Generalsekretær Anne Cathrine Rørholt, Tromsø. Oppnevnt 1996 etter forslag fra Norske Reindriftsamers Landsforbund.

I tillegg har følgende personer vært medlemmer i utvalget under arbeidet med den andre utredningen (daværende yrkestittel nevnes):

1. Professor Carsten Smith, Oslo. Formann fra 1980 til 1985.
2. Førstelagmann Sverre Dragsten, Trondheim. Formann fra 1986 til 1987.
3. Byråsjef Bjørn Engstrøm. Medlem fra 1980 til 1985. Oppnevnt etter forslag fra Justisdepartementet.
4. Reineier Marta Jåma, Snåsa. Medlem fra 1980 til 1986. Oppnevnt etter forslag fra Norske Reindriftsamers Landsforbund.
5. Tidligere stortingsrepresentant og formann i Norsk Sameråd, pensjonist Harald Samuelsberg, Bognelv. Medlem fra 1980 til han døde 20. april 1986.
6. Høyesterettsadvokat Torolv Hustad, Oslo. Medlem fra 1980 til 1992. Oppnevnt etter forslag fra Norges Bondelag.
7. Museumsstyrer Mari Teigmo Eira, Karasjok. Medlem fra 1980 til 1993. Oppnevnt etter forslag fra Karasjok kommune.
8. Høyskoledirektør Aslak Nils Sara, Kautokeino. Medlem fra 1980 til han døde 12. januar 1996. Oppnevnt etter forslag fra Nordisk Samisk Institutt.
9. Assisterende personalsjef Turid Lundgren, Vadsø. Medlem fra 1981 til 1988. Oppnevnt etter forslag fra Finnmark fylkeskommune.
10. Lovrådgiver Einar Høgetveit, Oslo. Medlem fra 1985 til 1990. Oppnevnt etter forslag fra Justisdepartementet.
11. Reineier Ristin Mortensson, Engerdal. Medlem fra 1986 til 1990. Oppnevnt etter forslag fra Norske Reindriftsamers Landsforbund.
12. Fylkesråd Evy-Ann Midttun, Alta. Medlem fra 1988 til 1994. Oppnevnt etter forslag fra Finnmark fylkeskommune.

13. Høyesterettsadvokat Per Faye-Lund Oslo. Medlem fra 1990 til han døde 28. mars 1996. Oppnevnt etter forslag fra Norske Reindriftsamers Landsforbund.

Utvalget har et fast sekretariat, som ved sluttføringen av denne utredningen (desember 1996) besto av følgende personer:
1. Sekretariatsleder og rådgiver Jon Gauslaa, Oslo. Ansatt 1988, leder 1990.
2. Utredningssekretær og førstekonsulent Ingunn Åsgard Bendiksen, Oslo. Ansatt 1992.
3. Utredningssekretær og førstekonsulent Jon-Andreas Lange, Oslo. Ansatt 1994.

For øvrig har følgende personer vært ansatt i sekretariatet under arbeidet med utvalgets andre utredning:
1. Cand. jur. Stein Owe, 1983 til 1989 (medlem i utvalget fra 1991),
2. Cand. mag. Johanne Volden, 1984,
3. Cand. jur. Tore Hagen, 1985 til 1987,
4. Cand. jur. Ingvild Mestad, 1988 til 1990,
5. Cand. jur. Ken Uggerud, 1990 til 1992,
6. Cand. jur. Ragnhild Åsberg, 1991,
7. Cand. jur. Stein Larsen, 1992 til 1995.

Stein Larsen har hatt sekretæroppgaver for utvalget frem til avslutningen av denne utredningen.

2.3 OPPDRAG

Utvalgets oppdrag går frem av foredraget til kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980. Oppdraget gjengis her i sin helhet, men det er angitt i noter hvilke deler av oppdraget som ble etterkommet i utvalgets første utredning, NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling.

> «2. *Hva utredningen bør omfatte*
>
> 2.1. Utvalget bør utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke – ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten – og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning.
>
> Utredningen bør generelt gi dels en framstilling av rettsutviklingen og av rettstilstanden i dag, dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer av rettstilstanden som er ønskelige.
>
> Utvalget bør gi en *historisk* redegjørelse for hvilke *rettsoppfatninger* og *rettsregler* som har gjort seg gjeldende når det gjelder retten til og bruken av land og vann i områder med samisk befolkning i den utstrekning det er nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og legge fram forslag til nye løsninger. På samme måte bør det gis en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk.
>
> Utvalget bør dessuten klarlegge de *gjeldende rettsoppfatninger* og *gjeldende rettsregler* og generelle *rettsforhold* ellers og beskrive den faktiske bruken av land og vann i dag i de områder det her er tale om.
>
> Utvalget bør også vurdere behovet for *endringer* i gjeldende rettsregler, f.eks. i loven av 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark og i reindriftsloven av 1978, og eventuelt legge fram forslag til nye bestemmelser. Utvalget bør vurdere om det er behov for lovregler i en egen lov, eller om eventuelle nye lovbestemmelser bør tas inn i gjeldende lovverk.

Både når det gjelder den rettshistoriske framstilling og redegjørelsen for den faktiske bruken av land og vann i de samiske områder, vil utvalget til en viss grad kunne bygge på tidligere utredninger, f eks Sverre Tønnesens avhandling og utredningene fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda jf ellers punkt 3 nedenfor.

En sentral oppgave for utvalget blir å utrede og ta stilling til oppfatningene om den samiske befolknings eller vedkommende lokalbefolknings rett til land og vann i de samiske bosettingsområder. Disse oppfatningene kan føres tilbake til de eldste samiske rettsforestillinger om en slags kollektiv rett og er beskrevet bl a i Tønnesens avhandling. Tønnesen hevder i NOU 1978:18 A side 189-190 at problemstillingen i dag kan formuleres på denne måten:

«Samegrupper krever i dag å bli ansett berettiget til bruken av land og vann i de gamle samiske bruksområder. En nærmere analyse av kravene viser at det oftest egentlig kreves *større rettsvern* for en allerede eksisterende bruksrett. Det kan eventuelt dreie seg om rettsvern i form av erstatningsvern mot ekspropriant. Eller om vern ved forbud mot at visse grupper trenger inn på og nyttiggjør seg bruken.

Enkelte ganger tilspisser kravet seg i et ønske om å bli ansett eiendomsberettiget til visse områder. Dette med henblikk på visse praktiske og viktige konsekvenser som eksempelvis å bli anerkjent som den som har retten til vederlaget for eksproprierte fallrettigheter eller utnyttede bergretter. Om man skal få en slik restrett, ser etter dagens juridiske tankegang ut til å være avhengig av om man blir anerkjent som eiendomsberettiget til landområdet det gjelder, ikke bare berettiget til den aktuelle bruken i området.

Enkelte ganger går kravene ikke – som ovenfor – ut på det mer passive, å få *vern*, men det mer aktive: Et krav om å bli ansett som den som kan opptre med forbud, eventuelt tillatelser, vedrørende en bestemt brukstype.

Kravene som fremsettes, sies ofte å representere *samenes* krav. Men ved nærmere ettertanke vil man oftest innse at kravene like gjerne kunne vært presisert til å være *lokalbefolkningens* krav om vern mot inntrengere. Dette er i hvert fall riktig i store deler av Finnmark.»

2.2 Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man erkjenner den ikke-samiske befolknings interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenheng stå sentralt. Spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes. Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser. Utvalget bør presisere hva som bør legges i uttrykket samisk befolkning.[1] Det bør klarlegge eventuelle ulikheter i interesser mellom forskjellige deler av den samiske befolkning. I den utstrekning det blir nødvendig bør utvalget utrede og gi anvisning på hvem som skal være bærere av eventuelle særlige samiske rettigheter. Utvalget bør her kartlegge og komme med forslag til løsninger av eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen – bl a utøvelsen av reindrift, jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, fiske, industri og vannkraft, gruvedrift, turisme, naturvern og friluftsliv osv. Det tenkes her både på eventuelle konflikter mellom samiske og ikke-samiske brukere og på eventuelle konflikter mellom ulike interesser innen disse to kategoriene.

1. Spørsmålet er behandlet i NOU 1984:18 *"Innledning"* i punkt 3.1 Begrepet «same» (side 69 flg.).

2.3 Spørsmålet om egne grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling har vært reist. Utvalget bør utrede grunnlaget for og eventuelt utformingen av slike bestemmelser og vurdere i hvilken utstrekning særlige grunnlovsbestemmelser om dette kan være formålstjenlige. I denne forbindelse må utvalget vurdere slike grunnlovsbestemmelser i forhold til andre minoriteters rettsstilling i Norge.[2]

I debatten om samenes rettsstilling har det i adskillig utstrekning vært påberopt internasjonale konvensjoner og resolusjoner og argumenter med grunnlag i samenes stilling som urbefolkning eller etnisk minoritet. Det kan blant annet vises til FN's internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter. Denne konvensjons artikkel 27 beskytter etniske minoriteter innenfor en nasjonalstat og sikrer dem blant annet retten til å ha sin egen kultur.

Utvalget bør i nødvendig utstrekning utrede og vurdere hvilken betydning disse folkerettslige forhold bør ha ved utformingen av de forslag som utvalget fremmer.[3]

Utvalget bør også utrede om det er behov for og om det vil være hensiktsmessig å opprette et eget manntall for samer og eventuelle representative organer for samer valgt ved direkte valg. I denne sammenheng bør utvalget utrede de problemer som er knyttet til den nærmere avgrensingen av hvem som skal kunne ta del i slike direkte valg. Det må også klarlegges om det ved et slikt valg skal velges representanter for hele landet under ett, for hvert fylke eller for hver kommune. Hovedregler om nominasjon av kanditater og valgoppgjør må også klarlegges. Disse representative organers myndighet og avgrensning i forhold til andre sentrale og lokale forvaltningsorganer bør i tilfelle også utredes. En viktig problemstilling for utvalget bør være forholdet mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen for øvrig og hvordan disse grupper kan fungere sammen i et felles samfunn.[4]

2.4 I tilknytning til de forslag som utvalget eventuelt legger fram, bør utvalget utrede de administrative og økonomiske konsekvenser som forslagene medfører, jf Finansdepartementets rundskriv R 9/80 til utredningsutvalg i staten. Planseksjonen i Justisdepartementet vil kunne være behjelpelig med opplegg for konsekvensanalyser.»

Resolusjonen inneholder også en omtale av bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, forholdet til andre utredninger og arbeidsopplegget i utvalget. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å ta med disse punktene i sin helhet i denne sammenhengen, ettersom de er gjengitt i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling s. 42 flg.

I regjeringskonferansen 7. januar 1980, da det ble vedtatt å utrede samenes rettigheter til land og vann, ble det også bedt om en utredning av spørsmålet om «etablering av kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Ved kgl. res. 22. januar 1981 ble det etter forslag fra Landbruksdepartementet oppnevnt et utvalg som skulle utrede spørsmålet. På bakgrunn av møter i februar 1981 mellom representanter for regjeringen og samiske

2. Spørsmålet er behandlet i NOU 1984:18 *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10 Om egen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling (side 388 flg.).
3. Spørsmålet er behandlet i NOU 1984:18 *"Reindrift"* i kapittel 6 Internasjonal rett og utenlandsk rett (side 154 flg.) og i NOU 1997:x (del I).
4. Spørsmålet om samemanntall og representative organer for samer er behandlet i NOU 1984:18 *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11 Om representative organer for samer (side 452 flg.).

organisasjoner ble arbeidet i utvalget stilt i bero, og utvalget ble nedlagt ved kgl.res. 19. november 1982.

2.4 AVGRENSING AV OPPDRAGET

(1) I samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984:18 *"Utvalgsmøter"* i punkt 2.6 Prioritering av grunnlovs- og organspørsmålene (s. 54), går det frem at regjeringen ønsket at spørsmålene om grunnlovfesting av samenes status og om eget folkevalgt organ skulle prioriteres og legges frem i en egen delinnstilling. Utvalget la dette til grunn for arbeidet, og i NOU 1984: 18 fremmet utvalget forslag om en grunnlovsbestemmelse og om opprettelse av Sametinget.

Forslagene ledet til sameloven av 12. juni 1987 nr. 56 og grunnloven § 110 a, vedtatt 27. mai 1988. Sameloven har senere fått regler om samisk språk i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 ved lov av 21. desember 1990.

(2) Etter oppdraget skal utvalget etter dette drøfte «den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann». Om den geografiske avgrensingen heter det i oppdraget:

> «Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke – ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten – og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning.»

Hvilke områder som går inn under «andre deler av landet med samisk befolkning», er drøftet i NOU 1984:18 *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8 (s. 55-56). Utvalget har funnet det hensiktsmessig i hovedsak å følge grensene for reinbeiteområdene, slik de er fastsatt ved kongelige resolusjoner og av Landbruksdepartementet. Derved vil man etter utvalgets oppfatning stort sett fange opp de deler av landet som det er aktuelt å vurdere nærmere i tilknytning til spørsmålene om samisk bruk og rettigheter til land og vann. Det kan også komme på tale å vurdere rettsforholdene i enkelte områder som ligger utenfor reinbeiteområde, således Trollheimen og tilstøtende områder. – Det er således de samiske bruksområdene som vil være omfattet av utvalgets oppdrag. Hva som menes med samiske bruksområder, er drøftet i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder.

Noen av de forslagene som er lagt frem i denne utredningen, omfatter samiske bruksområder i hele landet. Det gjelder forslag om enkelte endringer i reindriftsloven (*"Reindrift"* i kapittel 6 Reindrift) og forslag om tillegg til sameloven om vern mot naturinngrep i samiske bruksområder (*"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder).

(3) Som det går frem av oppdraget, skal utvalget «i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke». Om dette sies det i NOU 1984: 18 *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8 Avgrensning av mandatet (s. 55):

> «Finnmark er særskilt nevnt. Dette har sin bakgrunn i at man i dette fylket finner det største sammenhengende område med samisk bosetting i landet, samtidig som spørsmålet om retten til jorden i Finnmark er noe som særlig har vært drøftet i den offentlige debatt i de senere år. I tråd med dette vil utvalget gi vurderingen omkring rettighetene til naturressursene i Finnmark en sentral plass i arbeidet.»

Videre heter det i punkt 2.17 Utvalgets videre arbeid (s. 67):

> «Utvalgets andre delinnstilling vil omhandle spørsmål i tilknytning til den såkalte statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Det kan understrekes at utvalget hele tiden har arbeidet med disse spørsmålene parallelt med drøftelsene av de problemer som behandles i den foreliggende innstilling. Blant annet ble det allerede helt i begynnelsen nedsatt en egen arbeidsgruppe til å vurdere problemene omkring rettighetene til naturressursene i de samiske bosettingsområder, i første omgang med prioritet for Finnmark (jf. *"Uttalelser fra utvalget"* i avsnitt 2.9). Rettsproblemene angående ressursutnyttingen i Finnmark vil bli hovedbeskjeftigelsen også for de øvrige medlemmer i tiden framover.
>
> Prioriteringen av Finnmark kan være problematisk for samiske interesser utenfor dette fylket. Det er i den offentlige debatt reist innvendinger fra samer utenfor Finnmark mot at de samiske spørsmål for lett blir identifisert med Finnmark og til dels med de samiske kjerneområder i Finnmark. Utvalget er imidlertid kommet til at det knytter seg prinsipielle spørsmål til grunnen i Finnmark som det er viktig å få avklart før man drøfter rettighetene til land og vann andre steder. Men utvalget vil samtidig understreke at det ikke nødvendigvis vil være noen full likhet mellom de forslag til løsninger som utvalget legger til grunn med hensyn til forholdene i Finnmark, og det utvalget vil komme til når det gjelder de øvrige områder i landet med samisk bosetting.»

Utvalget har holdt seg til dette opplegget for arbeidet, som tidlig ble trukket opp. Spørsmålene om «retten til og disponeringen og bruken av land og vann» er derfor i denne andre utredningen avgrenset til Finnmark. Største delen av denne utredningen gjelder således rettsstillingen i Finnmark, se særlig *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 Forvaltning av grunnen i Finnmark og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 Rett til og forvaltning av utmarksgodene.

Utvalget har tatt sikte på å behandle rettsstillingen til land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark i en tredje utredning. Som grunnlag for den har utvalget fått oppnevnt særskilt sakkyndige til å utarbeide bakgrunnsmateriale for vurderingen av spørsmål utenom Finnmark. Se nærmere om dette under *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 Sakkyndige og særutredninger, underpunkt 6.

(4) Utvalgets oppdrag omfatter forholdene i Finnmark, «også i fjordene og ute ved kysten».

Spørsmålet om utvalget skal utrede rettsspørsmål i tilknytning til kyst- og fjordsamers utøvelse av fiske i sjøen, er drøftet i NOU 1984: 18 *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8 Avgrensing av mandatet (s. 56). Som det går frem der, har utvalget tolket oppdraget slik at det er aktuelt å vurdere rettsspørsmål i tilknytning til sjøfiske der dette er naturlig for vurderingen av samenes rettsstilling.

Rettsspørsmål vedrørende sjøfiske er behandlet i *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 5.6 Kyst- og fjordfiske, uten avgrensing til «kyst- og fjordsamer».

(5) Etter oppdraget skal utvalget også beskrive «den faktiske bruken av land og vann i dag» i samiske bosettingsområder.

Bruken er gjenstand for omtale i en del av de utredningene som er lagt frem av eller etter oppdrag fra utvalget, blant annet i innledningsavsnittene til de ulike underpunktene i kapittel 4 i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 og i oversikten over krav og uttalelser og over ulike naturbruksinteresser i vedlegg 2 til denne utredningen.

Utvalget har dessuten etter hvert samlet atskillige statistiske og andre opplysninger om blant annet brukergrupper, høstingsmåter og omfanget av bruken, som har ligget til grunn for arbeidet i utvalget.

Utvalget har imidlertid ikke funnet det tjenlig å legge arbeid i en særskilt, samlet beskrivelse av dagens bruk av land og vann i de samiske bruksområdene. Det ville medført betydelig arbeid å gi en fullstendig og ajourført framstilling, uten at den ville ha gitt noe viktig for utvalget selv og trolig heller ikke for de fleste lesere.

(6) I oppdraget for utvalget brukes dels uttrykket «land og vann», dels «grunnen og naturressursene». Utvalget har allment i utredningen og forslagene brukt uttrykket «grunn og naturgoder» i samme betydning som de foran nevnte uttrykkene. Hva som ellers ligger i uttrykkene, blir drøftet flere steder i utredningen.

I oppdraget sies det at utvalget bør utrede spørsmålene omkring den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder «retten til og disponeringen og bruken av» land og vann. Et annet sted sies det at spørsmålet om lokal «forvaltning» av grunnen og naturressursene bør utredes. Utredningen omfatter således både rettigheter til bruk (f.eks. fiske, vedhogst, bærplukking) og rett til å disponere rettslig (f.eks. salg og feste). Slik rettslig disponering er i utredningen for en stor del betegnet som forvaltning.

De spørsmålene som er nevnt her, knytter seg særlig til den såkalte umatrikulerte grunn i Finnmark. Denne betegnelsen er ikke lenger treffende etter at også denne grunnen ble matrikulert i 1970-80-årene. Utvalget har derfor brukt uttrykket usolgt grunn i samme betydning. Den usolgte grunnen utgjør om lag 96 % av grunnen i fylket og omfatter det aller meste av utmarka.

Utvalget har ikke gått inn på rettsspørsmål som gjelder grunn som er solgt eller festet bort av jordsalgsmyndighetene. Privat grunn i Finnmark ligger for det meste til enebruk – eksklusiv bruk – og rettsforholdene der er derfor stort sett uten interesse for andre enn eieren. De mange rettsspørsmålene og kravene som har vært reist gjennom årene, knytter seg da stort sett heller ikke til slik privat grunn, men til den usolgte grunnen. Skulle utvalget gått inn på slike private rettsforhold, ville det krevd undersøkelser av særlige rettsforhold for de enkelte private eiendommene, noe som ville gått langt ut over det utvalget har hatt muligheter for.

(7) Etter oppdraget bør utvalget «vurdere behovet for endringer i ... reindriftsloven av 1978, og eventuelt legge frem forslag til nye bestemmelser.»

Utvalget har forstått denne delen av oppdraget slik at det særlig omfatter spørsmål i tilknytning til retten til å bruke land og vann til reindrift og den forvaltning som er av betydning for utøvelsen av retten. En avgrensing av oppdraget til en slik del av reindriftsretten er imidlertid vanskelig og kanskje uhensiktsmessig å foreta.

Reindrift er viktig i hele det samiske bruksområdet fra Hedmark og nordover. Utvalget har i denne utredningen, som for største delen omfatter retten til land og vann i Finnmark, ikke tatt opp de reindriftsrettslige spørsmålene i stor bredde. Ved behandlingen av reindriftsspørsmålene vil det være naturlig med vid geografisk sammensetning av utvalget og bred innsikt i reindrift og reindriftsrett Utvalget har derfor i denne utredningen behandlet bare enkelte spørsmål vedrørende reindriftsloven.

(8) I utvalgets oppdrag er det vist til internasjonale konvensjoner og sagt:

> «Utvalget bør i nødvendig utstrekning utrede og vurdere hvilken betydning disse folkerettslige forhold bør ha ved utformingen av de forslag som utvalget fremmer.»

Folkerettens betydning for samenes rettsstilling er omfattende utredet i NOU 1984: 18 *"Reindrift"* i kapittel 6 Internasjonal rett og utenlandsk rett (s. 154 – 346). En del

folkerettsspørsmål er drøftet i utredningen fra rettsgruppen, NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 Noen sentrale folkerettslige regler (s. 45 – 78, jf. s. 290 – 294), og der under dissens.

Rettsgruppens fremstilling førte til krav fra Sametinget til Justisdepartementet om at folkerettsspørsmål burde utredes videre. På denne bakgrunn har Justisdepartementet i brev 3. mai 1995 til utvalget presisert utvalgets mandat slik:

> «I Samerettsutvalgets første delutredning NOU 1984: 18 gis det en fyldig redegjørelse for internasjonal rett, jf *"Reindrift"* i kapittel 6. Den internasjonale rett har imidlertid utviklet seg i tiden etter at utredningen ble avgitt. Det kan blant annet vises til ILO-konvensjonen nr 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater 1989, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter 1. februar 1995 og Erklæring om rettighetene til personer som tilhører nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter 18. desember 1992.
>
> Justisdepartementet vil be om at utvalget også utreder den folkerettslige utviklingen etter 1984.»

Utvalget har oppnevnt en gruppe sakkyndige til å utrede folkerettsspørsmålene, se *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 Sakkyndige og særutredninger, underpunkt 5. Gruppens utredning er trykket i NOU 1997: X (del I).

(9) Det sies i utvalgets oppdrag:

> «En sentral oppgave for utvalget blir å utrede og ta stilling til oppfatningene om den samiske befolknings eller vedkommende lokalbefolknings rett til land og vann i de samiske bosettingsområder.»

Andre steder i oppdraget er det nevnt at utvalget bør gi en «historisk redegjørelse for hvilke rettsoppfatninger og rettsregler som har gjort seg gjeldende», og klarlegge «gjeldende rettsoppfatninger».

Denne delen av oppdraget har utvalget søkt utført ved sakkyndige, først og fremst av de fire sakkyndige som er nevnt under *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 Sakkyndige og særutredninger, underpunkt 1, og av rettsgruppen som er nevnt under samme punkt, underpunkt 2. Det vises til de oppdragene disse har fått og til de utredningene de har utarbeidet.

Videre har utvalgsmedlem Gudmund Sandvik skrevet en sammenfattende oversikt over det som andre steder er lagt frem om brukssedvaner og rettsoppfatninger. Oversikten er trykket som vedlegg 1 Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vatn i Finnmark fram til 1960-åra.

Utvalget vil også påpeke at en del av uttalelsene som er referert i vedlegg 2 punkt 2 Oversikt over krav og uttalelser om dagens rettsstilling, gir uttrykk for rettsoppfatninger.

For å avklare nyere rettsoppfatninger om bruken av land og vann hos ulike brukergrupper i Finnmark, ble det i årene 1986-87 gjennomført en intervjuundersøkelse i utvalgets regi. Det har ikke latt seg gjøre å få bearbeidet dette materialet slik at det kunne trykkes sammen med denne utredningen, men utvalget tar sikte på å legge det frem på et senere tidspunkt.

Justisdepartementet har for øvrig i brev 6. februar 1995, etter kritikk fra Sametinget, gått inn for et særskilt forskningsprosjekt for å undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger. En slik forskningsoppgave er det etter departementets oppfatning ikke naturlig å legge til samerettsutvalget.

2.5 SAKKYNDIGE OG SÆRUTREDNINGER

Utvalget er i oppdraget bedt om å gjøre rede for en rekke faktiske og historiske forhold i tilknytning til bruk av og rett til grunnen og naturressursene i samiske områder. Til å utføre dette arbeidet har utvalget benyttet seg både av arbeidsgrupper og av sakkyndige utenfra.

Gruppenes og de sakkyndiges utredninger er lagt frem for samerettsutvalget. Medlemmene har kunnet komme med merknader, men ansvaret for utredningenes endelige form og innhold ligger hos de respektive arbeidsgrupper og forfattere.

I det følgende presenteres først de som har arbeidet med de særutredninger som er lagt frem i NOU 1993: 34 og NOU 1994: 21. Deretter omtales de sakkyndige som har utarbeidet de vedleggene utvalget legger frem sammen med denne utredningen. Til slutt omtales sakkyndige som er oppnevnt til å utrede spørsmål knyttet til samiske bruksområder utenfor Finnmark.

(1) Utvalget bør etter oppdraget gi en *historisk redegjørelse* for hvilke rettsoppfatninger og rettsregler som har gjort seg gjeldende når det gjelder retten til og bruken av land og vann i områder med samisk befolkning, for den faktiske bruken av land og vann og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk. Redegjørelsen skal gis i den utstrekning det er nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og for å legge frem forslag til nye løsninger.

Utvalget har til dette formålet fått oppnevnt disse sakkyndige:

Cand. philol. Steinar Pedersen, Tana, ble oppnevnt i 1983 og fikk i oppdrag å gi en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i Finnmark fylke og for de rettsoppfatninger som har gjort seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen, såvel i innlandet som ved kysten. Den historiske redegjørelsen går frem til første verdenskrig (1914 – 1918).

Sivilagronom Hans Prestbakmo, Moen i Målselv, ble også oppnevnt i 1983 og fikk i oppdrag å gi en redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i Finnmark fylke og for de rettsoppfatninger som gjør seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen, såvel i innlandet som ved kysten. Hans redegjørelse gjelder tiden etter første verdenskrig.

Cand. philol. Einar Richter Hanssen, Honningsvåg (senere Granvin), ble oppnevnt i 1987 og fikk i oppdrag å gi en kortfattet historisk fremstilling av alle bruker- og befolkningsgruppers bruk av naturressursene i Finnmark fra første verdenskrig og frem til våre dager, og gjøre rede for rettsoppfatninger i forbindelse med bruken i den grad det er mulig.

Professor Einar Niemi, Vadsø, ble oppnevnt i 1991 og fikk i oppdrag å gi en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i det som kan kalles det østsamiske området i Norge, for mulige uoverensstemmelser mellom mellom den juridiske retten (lovgivning og forvaltningstiltak) og den faktiske bruken, og for de rettsoppfatninger vedrørende disse spørsmålene som har gjort seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen.

Utredningene fra Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo ble lagt frem for utvalget i 1984 og i noe bearbeidet form henholdsvis i 1986 og 1985. Utredningene fra Einar Richter Hanssen og Einar Niemi ble lagt frem henholdsvis i 1990 og i 1994. Ved siden av at utredningene oppfyller en del av utvalgets oppdrag, har de tjent som bakgrunnsmateriale for utvalgets vurderinger og forslag. De tre første utredningene har også vært lagt frem for rettsgruppen (se punkt 3 nedenfor) og har tjent som grunnlagsmateriale i dens arbeid.

Etter ajourføring og oppdatering ble de fire utredningene trykket og lagt frem av utvalget i desember 1994 i NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv.

(2) Utvalget bør videre etter oppdraget klarlegge *gjeldende rettsregler* og generelle rettsforhold ellers. Utvalget har overlatt denne oppgaven til to grupper, en for å utrede eiendomsrett og bruksrett (rettsgruppen) og en for å utrede forvaltningsordninger (forvaltningsgruppen).

Rettsgruppen ble oppnevnt i 1985 og fikk slikt oppdrag:

> «Arbeidsgruppen skal utrede og ta stilling til hva som i dag må anses for å være gjeldende rett med hensyn til eiendomsrett og bruksrett til land og vann i Finnmark fylke. Arbeidsgruppen skal i denne forbindelse legge til grunn de retningslinjer som er gitt i utvalgets mandat.
>
> Når det gjelder retten til land, skal utredningen omfatte både ressurser på overflaten og i undergrunnen. Til overflateressursene regnes også ville dyr og fugler. I utredningen av retten til vann skal man inkludere retten til sjøfiske der dette er naturlig for å klarlegge samenes rettsstilling.
>
> En sentral oppgave for arbeidsgruppen vil være å utrede statens erverv av det som kalles «statens umatrikulerte grunn». Arbeidsgruppen bør ta stilling til om rettighetsforholdene i disse områder i dag må anses for å være i samsvar med denne rettslige betegnelse.
>
> Utredninger av tidligere tiders rettstilstand bør begrenses til det som er nødvendig for å ta stilling til hva som i dag må anses for å være gjeldende rett.
>
> Arbeidsgruppen bør, i samsvar med mandatet, undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger og ta stilling til hvilken vekt disse sedvaner og rettsoppfatninger må tillegges på dette området. Arbeidsgruppen bør også benytte internasjonal rett og utenlandsk rett i den utstrekning det kan ha betydning for fastleggingen av norsk rett i denne sammenheng.»

Rettsgruppen gav sin utredning til utvalget i 1993. Rettsgruppen hadde ved avgivelsen disse medlemmene:

1. Førstelagmann Sverre Dragsten, Trondheim (formann fra 1985 – 1987, deretter medlem i gruppen).
2. Sorenskriver Tor Falch, Levanger (formann fra 1987).
3. Professor Torgeir Austenå, Ås.
4. Professor Thor Falkanger, Oslo.
5. Høyesterettsadvokat Otto Jebens, Trondheim.
6. Professor Gudmund Sandvik, Bærum.
7. Byråsjef, senere ekspedisjonssjef Stein Owe, Oslo (fra 1989).

Daværende formann i samerettsutvalget, professor Carsten Smith, var formann i rettsgruppen til han fratrådte som utvalgsformann 1. november 1985. Professor Mons Sandnes Nygard, Bergen, var medlem i rettsgruppen til han døde 26. mars 1991.

Utredningen fra rettsgruppen ble trykket og lagt frem av utvalget høsten 1993 som første del av NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.

(3) Cand. jur. Finn Arne Schanche Selfors ble i 1982 engasjert til å utarbeide en fremstilling om jordsalgsmyndighetenes regelverk og praksis, derunder deres organisasjon, saksbehandling og materielle avgjørelser. Arbeidet hans ble lagt frem for utvalget i 1984 og har tjent som grunnlag for videre arbeid med forvaltningsordningen.

Utvalget nedsatte i 1985 en gruppe av utvalgsmedlemmer – forvaltningsgruppen – til å gi en fremstilling av *dagens forvaltning* av den umatrikulerte grunnen i Finnmark. Oppdraget ble etter hvert utvidet til å omfatte alle aktuelle organers for-

valtning, ikke bare den forvaltning som utøves av jordsalgsmyndighetene, og ikke bare regler av spesiell betydning for forvaltningen av statens grunn. Gruppen gav sin utredning til utvalget i 1993.

Forvaltningsgruppen hadde ved avgivelsen disse medlemmene:

1. Underdirektør Kari Husabø, Oslo, (leder).
2. Overingeniør, tidligere jordsalgssjef, Per Abelvik, Skodje.
3. Gårdbruker Leif Kristensen, Bognelv.
4. Sorenskriver Tor Falch, Levanger (fra 1990).

Museumsstyrer Mari Teigmo Eira var medlem i forvaltningsgruppen frem til hun fratrådte som utvalgsmedlem i januar 1993.

Utredningen fra forvaltningsgruppen ble trykket og lagt frem av utvalget som annen del av NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Utvalgsmedlem Gudmund Sandvik har her, etter anmodning fra forvaltningsgruppen, skrevet «Historikk. Et tilbakeblikk på forvaltningen av Finnmark, særlig som bakgrunn for jordsalgsordningen siden 1965.»

(4) Rettsstillingen til *urfolk i andre land* har vært av interesse for utvalget som bakgrunn for vurderingen av samenes rettsstilling i Norge. Utvalget engasjerte i 1995 en rekke sakkyndige til å utarbeide fremstillinger av urfolks rettstilling i Sverige, Finland, Russland, Australia, New Zealand, Canada og Nicaragua.

Utvalget ga samme oppdrag for alle landene:

> «Som bakgrunn for rettsstillingen er det ønskelig med korte opplysninger om urfolket allment, dets utvikling, størrelse, bosetting og næringsliv. Det vil trolig være av interesse om det bor eller oppholder seg flere folkegrupper i samme område.
>
> Utredningen bør gi en oversikt over den rettslige stillingen for urfolket til de landområdene de bruker, slik den oppfattes ut fra historisk utvikling og dagens lovgivning, domstols- og forvaltningspraksis.
>
> Opplysningene om rettigheter og rettighetshavere bør omfatte både eiendomsrett og bruksrett (besittelsesrett) til grunnen og de enkelte naturforekomster (naturressursene) over og under overflaten. Det er av interesse å få frem om rettighetene er individuelle og/eller kollektive. For kollektive rettigheter er det av interesse å få opplyst etter hvilke prinsipper rettighetsområdene er avgrenset og eventuelt organisert.
>
> Det er viktig å få frem hvem som har myndighet til å foreta rettslige disposisjoner (salg, utleie, tillatelse m.m.) over grunn og naturforekomster, og hvem som eventuelt kan treffe vedtak om den faktiske utnyttingen.
>
> Det vil være av interesse om det finnes organer som representerer urfolket, og hvilke oppgaver og myndighet organet i tilfelle har, særskilt når det gjelder disponering over grunn og naturforekomster. Det kan tenkes å foreligge også andre muligheter for urfolket til å påvirke sin rettsstilling.
>
> Til slutt kan det være av interesse å få vite om det foreligger eller arbeides med forslag til endringer av rettsstillingen.»

Fremstillingene er for de enkelte landene gitt av:

1. Sverige: Hans Åke Wängberg, jur. kand., sjef for Hyresnämnden og arrendenämnden i Stockholm, tidligere ansvarlig for den svenske samerettsutredningen.
2. Finland: Heikki J. Hyvärinen, jur. kand., juridisk sekretær i Delegationen for sameärenden (Sameparlamentet).
3. Canada: Allan Mc. Chesney, professor, Ottawa.
4. Nicaragua: Hans Petter Buvollen, sosialantropolog.

5. Australia: Jennifer Clarke, professor, University of Canberra, Australia.
6. New Zealand: Phil G. Mc. Hugh, professor, for tiden Cambridge University, England.

Fremstillingene om utenlandsk urfolksrett ble lagt frem i 1996 og er trykket i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett (del II).

(5) Til å utrede *den folkerettslige utviklingen* etter 1984, se foran i *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 Avgrensing av mandatet, underpunkt 5, oppnevnte utvalget i 1995 en gruppe sakkyndige som fikk slikt oppdrag:

> «Folkerettsutredningen fra 1984 vil danne utgangspunkt for det arbeidet med folkeretten som nå skal gjøres. Flere forhold er kommet til siden den gang, som bør tas i betraktning ved den videre utredning av folkeretten.
>
> Siden 1984 er det kommet nye konvensjoner, således ILO-konvensjon nr. 169 fra 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og Europarådets rammekonvensjon 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Videre har man fått KSSE-erklæringen fra 1990 om den menneskelige dimensjon, vedrørende blant annet nasjonale minoriteter, Agenda 21 fra 14. juni 1992 under FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro med kapittel 26 om anerkjennelse og styrking av rollen for urfolk og deres samfunn, og FN-erklæringen 18. desember 1992 om rettighetene til personer som tilhører nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter.
>
> En del folkerettsspørsmål er drøftet i utredningen fra den såkalte rettsgruppen, som er lagt fram i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Det er her mindretallsgrupper som har inntatt til dels ulike standpunkter (side 45–78, 290–294). Folkerettsgruppen bør behandle disse spørsmålene.
>
> I utredningen fra 1984 er det forutsatt at arbeidet med den såkalte lappekodisillen fra 1751 bør fortsette (side 155). Interessen for lappekodisillen har øket den senere tid. Folkerettsgruppen bør kunne se på dette.
>
> Urfolksretten har vært i sterk utvikling i enkelte andre lands egen rettsordning. Nasjonale rettssystemer kan bidra til utvikling av internasjonal rett ved siden av at de kan gi veiledning ved vurderingen av endringer i norsk rett.
>
> Sametingsrådet har (i vedtak 28. – 29. mars 1995) gitt uttrykk for at samiske sedvaner vil «kunne representere et viktig grunnlag for å konkretisere de folkerettslige prinsippene overfor samene». Den forskningen som aktes gjennomført uavhengig av samerettsutvalget for å utrede samiske sedvaner og rettsoppfatninger, vil neppe være kommet langt før folkerettsgruppen legger frem utredningen sin. Men i den grad opplysninger om samiske sedvaner og rettsoppfatninger foreligger, bør de tjene som bakgrunn for spørsmålsstillinger for folkerettsgruppen.
>
> Folkeretten vil være av betydning for en del av de utkast til nye rettsordninger som samerettsutvalget har drøftet. Utvalget vil gjøre folkerettsgruppen kjent med disse utkastene, slik at de kan tjene som bakgrunn for spørsmålsstillinger for gruppen.
>
> Folkeretten bør således så vidt mulig sees i forhold til så vel samiske sedvaner og rettsoppfatninger som gjeldende norsk rett og mulige endringer av den.»

Som medlemmer av folkerettsgruppen har utvalget oppnevnt:

1. Asbjørn Eide, cand. jur., direktør for Institutt for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo (leder).
2. Gudmundur Alfredsson, doctor of Juridical Science, De Forenede Nasjoners

menneskerettighetssenter, Geneve, Sveits,
3. Jens Edvin Andreassen Skoghøy, dr. juris, professor ved Universitetet i Tromsø,
4. Sven Roald Nystø, cand. mag., medlem av samerettsutvalget.
5. Steinar Pedersen, cand. philol., medlem av samerettsutvalget.

Utredningen fra folkerettsgruppen ble lagt frem for utvalget i 1996 og er trykket i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett (del I).

(6) Med sikte på en tredje utredning fra utvalget om samenes rettstilling i *samiske bruksområder utenfor Finnmark,* har utvalget fått oppnevnt sakkyndige for de sørsamiske områdene.

Antikvarie Inger Zachrisson, Historiska Museet och Riksantikvarembetet, Stockholm, ble oppnevnt i 1986 med slikt oppdrag:

> «De oppnevnes som arkeologisk sakkyndig for Samerettsutvalget for, gjerne i samarbeid med avdelingsstyrer Lars F. Stenvik, å gjøre rede for arkeologiens muligheter og begrensninger når det gjelder å trekke slutninger om sørsamisk historie, og å gi en sammenfattende utredning om hva som kan utledes av eksisterende arkeologisk materiale om sørsamisk historie, herunder næringsliv.»

Samtidig ble avdelingsstyrer Lars F. Stenvik, Arkeologisk avdeling, Museet, Universitetet i Trondheim, oppnevnt med tilsvarende oppdrag, «gjerne i samarbeid med antikvarie Inger Zachrisson». De to arkeologene la frem en felles utredning i 1987. De fremla i 1996 en ajourført utredning med tanke på utgivelse i løpet av 1997.

Professor emeritus Knut Bergsland, Oslo, ble oppnevnt i 1986 med slikt oppdrag:

> «De oppnevnes som språkvitenskapelig sakkyndig for Samerettsutvalget for å gi en sammenfattende utredning av hva som kan utledes av dialektforskjeller og sørsamiske stedsnavn om sørsamisk historie, herunder næringsliv (dersom det kan sies noe spesielt om dette).»

Samtidig ble førsteamanuensis Ola Stemshaug, Nordisk institutt, Universitetet i Trondheim, også oppnevnt som språkvitenskapelig sakkyndig med tilsvarende oppdrag med hensyn til «hva som kan utledes av norske stedsnavn om sørsamisk historie.»

De to språkvitenskapsmennene la frem sine utredninger i 1987-88. De har i 1996 ajourført sine utredninger med sikte på at disse skal utgis i løpet av 1997.

Professor Jørn Sandnes og førsteamanuensis Helge Salvesen, begge Universitetet i Trondheim, ble oppnevnt i 1983 til å gi en fremstilling av samenes historie i de sørsamiske områder i Norge. I 1987 ble oppdraget klarlagt slik:

> «De sakkyndige bes gi en historisk redegjørelse frem til omkring 1950 for den faktiske bruken av land og vatn i områder med samisk befolkning (ikke bare samisk bruk) sør for Saltfjellet og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett (lovgivning og forvaltningstiltak) og faktisk bruk. Det bør redegjøres for rettsoppfatninger som har gjort seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen.»

Helge Salvesen sa i 1994 fra seg oppdraget. Jørn Sandnes har fullført sin del av oppdraget og la frem sin utredning for utvalget i 1996. Denne planlegges utgitt i 1997 sammen med de øvrige sørsamiske utredningene.

2.6 UTVALGSMØTER

Under arbeidet med denne utredningen har utvalget hatt 35 møter over i alt 118 dager. Oversikten nedenfor viser utvalgsmøter som har vært holdt etter at utvalget la frem sin første utredning:

1. Lakselv 3. – 5. september 1984,
2. Mehamn 6. – 8. november 1984,
3. Oslo 29. – 31. januar 1985,
4. Karasjok 12. – 14. februar 1985,
5. Vadsø 13. – 15. november 1985,
6. Oslo 10. – 12. mars 1986,
7. Honningsvåg 7. – 9. oktober 1986,
8. Oslo 3. – 5. mars 1987,
9. Vardø, Båtsfjord og Berlevåg 10. – 12. juni 1987,
10. Snåsa 21. – 23. oktober 1987,
11. Røros 8. – 11. mars 1988,
12. Hammerfest 4. – 7. oktober 1988,
13. Kirkenes 11. – 13. april 1989,
14. Oslo 1. – 3. november 1989,
15. Alta 20. – 22. februar 1990,
16. Kautokeino 6. – 8. juni 1990,
17. Oslo 16. – 18. oktober 1990,
18. Tromsø 12. – 14. februar 1991,
19. Lakselv 14. – 16. mai 1991,
20. Oslo 22. – 24. oktober 1991,
21. Alta 28. – 30. januar 1992,
22. Karasjok 1. – 4. september 1992,
23. Oslo 13. – 15. januar 1993,
24. Tromsø 21. – 23. april 1993,
25. Alta 31. august – 3. september 1993,
26. Oslo 18. – 21. januar 1994,
27. Oslo 18. – 21. april 1994,
28. Tromsø 6. – 9. september 1994,
29. Oslo 29. november – 1. desember 1994,
30. Alta 13. – 16. mars 1995,
31. Oslo 9. – 12. mai 1995,
32. Kautokeino 17. – 20. oktober 1995,
33. Oslo, 23. – 26. januar 1996,
34. Tromsø, 16. – 19. april 1996,
35. Oslo, 10. – 13. september 1996.

Arbeidsformen i utvalgsmøtene har stort sett vært drøftinger av ulike problemstillinger på bakgrunn av dokumenter som i de fleste tilfeller er utarbeidet av sekretariatet.

I tillegg er det i forbindelse med behandlingen av en rekke problemstillinger holdt arbeidsmøter i mindre grupper. Det har vært gjort i forbindelse med framstillingen av utvalgets grunnsyn (*"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3), forslaget om samisk grunnforvaltning (*"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4), laksefiske i Tana og Altaelva (*"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5), kyst- og fjordfiske (*"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6), motorferdsel i utmark (*"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7), reindrift (*"Reindrift"* i kapittel 6), østsamene i Neiden (*"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7) og tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget (*"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5). Arbeidsgruppenes sammensetning har for en stor del vært

overlatt til formannen og sekretariatet, som har trukket inn de av medlemmene som har hatt best kjennskap til og størst interesse for det enkelte saksområdet.

I tilknytning til utvalgsmøtene er det gjennomført en del befaringer i Finnmark. Disse ble hovedsaklig foretatt mens utvalget arbeidet med sin første utredning, se NOU 1984: 18 punkt 2.10 , underpunkt 4 (s. 58). Etter at utvalget gikk over til å arbeide med sin andre utredning, har utvalget hatt én befaring som ble gjennomført i forbindelse med utvalgets møte i Lakselv 3. – 5. september 1984.

Det kan i denne forbindelse nevnes at det er holdt informasjons- og kontaktmøter i eller med alle kommunene i Finnmark, se *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8 Øvrig møte- og kontaktvirksomhet.

2.7 NORDISK SAMARBEID

Samerettsutvalgets arbeid har pågått delvis samtidig med tilsvarende utredninger i Finland (fra 1978) og Sverige (1983 – 1990). I NOU 1984:18 punkt 2.11 Nordisk samarbeid (s. 59) er det gjort rede for bakgrunnen for at det ble tatt initiativ til kontakt mellom utredningene og de retningslinjer som i den forbindelse ble trukket opp.

Det er holdt møter og ellers utvekslet materiale, slik at utvalgene har vært orientert om innholdet og framdriften i utredningene i de andre landene. Følgende møter har vært arrangert mellom de nordiske utvalgene etter at utvalget tok til med sin andre utredning:

1. Kautokeino 24. – 26. oktober 1984. Carsten Smith, Torgeir Austenå, Gudmund Sandvik, Aslak Nils Sara og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
2. Ivalo (Finland) 19. – 21. april 1985. Kari Husabø, Gudmund Sandvik og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
3. Jokkmokk (Sverige) 28. – 30. oktober 1985. Carsten Smith, Gudmund Sandvik og sekretærene Tore Hagen og Stein Owe deltok fra utvalget.
4. Røros 27. – 29. oktober 1986. Sverre Dragsten, Gudmund Sandvik, Carsten Smith og sekretærene Tore Hagen og Stein Owe deltok fra utvalget.
5. Hätta (Finland) 31. mars – 2. april 1987. Einar Johansen, Gudmund Sandvik og sekretærene Tore Hagen og Stein Owe deltok fra utvalget. For øvrig deltok Carsten Smith på møtet.
6. Jukkasjärvi (Sverige) 3. – 5. november 1987. Tor Falch, Einar Johansen, Gudmund Sandvik og sekretærene Tore Hagen og Stein Owe deltok fra utvalget.
7. Honningsvåg og Karasjok 26. – 28. april 1988. Tor Falch, Einar Johansen, Gudmund Sandvik og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
8. Helsinki 7. – 8. desember 1988. Tor Falch, Gudmund Sandvik, Aslak Nils Sara og sekretærene Ingvild Mestad og Stein Owe deltok fra utvalget.
9. Arjeplog (Sverige) 13. – 14 september 1989. Tor Falch, Kari Husabø og sekretærene Jon Gauslaa og Stein Owe deltok fra utvalget.
10. Tromsø 8. – 10. mai 1990. Tor Falch, Kari Husabø, Nils Jernsletten og sekretærene Jon Gauslaa og Ken Uggerud deltok fra utvalget.
11. Rovaniemi (Finland) 13. – 15.november 1990. Tor Falch, Per Abelvik, Kari Husabø og sekretærene Jon Gauslaa og Ken Uggerud deltok fra utvalget.
12. Stockholm 17. – 19. mars 1992. Tor Falch, Per Abelvik, Sven Roald Nystø og sekretærene Ingunn Åsgard Bendiksen og Jon Gauslaa deltok fra utvalget.

Det vises for øvrig til NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, der samenes rettsstilling i Finland og Sverige er nærmere beskrevet.

2.8 ANNEN MØTE- OG KONTAKTVIRKSOMHET

(1) Utvalgets oppdrag forutsetter at utvalget har kjennskap til faktiske og faglige sider ved spørsmål som angår rettigheter til land og vann i samiske bosettingsområder. For å imøtekomme disse kravene, er det innhentet informasjon fra offentlige organer, ulike organisasjoner og til dels også private foreninger, både på lokalt og regionalt plan og på sentralt plan.

Av regionale instanser kan Statskog Finnmark og Finnmark jordsalgskontor, fylkesmannen i Finnmark – herunder fiskerikonsulenten for Tana – og Finnmark fylkeskommune nevnes. Også regionale fagmyndigheter, særlig innen jordbruk, fiskeri og reindrift, har vært behjelpelige med opplysninger. På sentralt plan har det vært kontakt med en rekke sektor- eller fagmyndigheter, blant annet Bergvesenet, flere departementer, Norges vassdrags- og energiverk, Direktoratet for naturforvaltning og Fiskeridirektoratet.

Sametinget har blitt etablert i den tiden utvalget har arbeidet med sin andre utredning, og utvalget har etterhvert kunnet dra nytte av de ressursene som finnes der. Representanter for utvalget har vært til stede på enkelte av tingets seminarer.

(2) Utvalget har vært til stede på ulike faglige seminarer og møter som har vært av interesse for dets arbeid. Av disse nevnes følgende:

1. Norges allmennvitenskaplige forskningsråds seminar i Kautokeino 12. – 14. november 1984 om samfunnsvitenskapelig og humanistist minoritetsforskning. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
2. Forskerseminar i samisk historie, arrangert av Universitetet i Trondheim 14. – 15. mars 1985. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Gudmund Sandvik holdt foredrag.
3. Lokalhistorisk seminar i Alta 20. – 22. juni 1985. Gudmund Sandvik deltok fra utvalget.
4. Seminar i gruppen «The small nations of the north in international and constitutional law» i Kautokeino 30. juni – 4. juli 1985. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
5. Konferanse i Tromsø 5. – 6. august 1988 arrangert av Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget. Andre medlemmer som deltok på konferansen var Einar Høgetveit, Ristin Mortensson, Sven Roald Nystø og Aslak Nils Sara.
6. Seminar om ILO-konvensjonen i Karasjok 27. november 1991. Medlemmene Per Faye-Lund, Nils Jernsletten, Evy-Ann Midttun, Sven Roald Nystø og Aslak Nils Sara deltok fra utvalget.
7. Seminar om utmarksforvaltning, arrangert av Alta distriktshøyskole 10. – 11 desember 1992. Sekretærene Ingunn Åsgard Bendiksen og Stein Larsen deltok fra utvalget.
8. Nordområdeseminar arrangert av Universitetet i Tromsø 10. mars 1994. Tor Falch, Thor Falkanger (rettsgruppen) og Jon-Andreas Lange (sekretær) deltok fra utvalget.
9. Ungdomsseminar om samiske rettigheter til land og vann, arrangert av Universitetet i Tromsø 11. – 12. mars 1994. Jon-Andreas Lange (sekretær) deltok fra utvalget. Sven Roald Nystø holdt innlegg.
10. Seminar om bergverk og mineraler, arrangert av Kautokeino kommune 18. – 19. mai 1994. Kari Husabø og Stein Larsen (sekretær) deltok fra utvalget. Også Aslak Nils Sara var til stede på seminaret.
11. Seminar om samiske rettigheter arrangert av Sametinget 20.- 21. september 1994. Tor Falch holdt innlegg. Ellers deltok Torgeir Austenå og sekretærene Jon Gauslaa og Stein Larsen fra utvalget. Nils Jernsletten, Sven Roald Nystø,

Steinar Pedersen og Aslak Nils Sara var også til stede.
12. Berlevågkonferansen om fiskeriforvaltning og kystsamfunn, arrangert av Berlevåg fiskeribase i Båtsfjord 26. – 28. september 1994. Jon-Andreas Lange (sekretær) deltok fra utvalget. Steinar Pedersen holdt innlegg.
13. Seminar om samiske rettigheter arrangert av Finnmark fylkeskommune i Vadsø 7. – 8. mars 1995. Sekretærene Jon-Andreas Lange og Stein Larsen deltok fra utvalget. Einar Johansen og Steinar Pedersen var også til stede.
14. Møte med minerallovutvalget i Trondheim 13. juni 1995. Tor Falch, Kari Husabø og Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget.
15. Bergindustriens høstmøte i Sandvika, 4. – 5. november 1996. Ingunn Åsgard Bendiksen (sekretær) deltok fra utvalget. Anne Cathrine Rørholt var også til stede.

(3) Som det går frem av punkt 2.10 , underpunkt 3 i NOU 1984: 18 (s. 58), arrangerte utvalget under arbeidet med sin første utredning informasjonsmøter mange steder i Finnmark. Utvalget fortsatte med dette også etter at arbeidet med den andre utredningen tok til. Formålet med møtene var først og fremst å innhente opplysninger om naturbruken og eventuelle konflikter ved denne, samtidig som det ble åpnet for innspill og synspunkter på utvalgets arbeid. På hvert møte deltok det representanter fra forvaltningsorganer og organisasjoner, som regel fra en eller to finnmarkskommuner.

Følgende informasjonsmøter er holdt i forbindelse med arbeidet med denne utredningen (for å få et helhetlig bilde, er også de informasjonsmøter som ble avholdt før 1984, tatt med):
1. Møte med organer og organisasjoner i Tana kommune ved Tana bru 1. juni 1981.
2. Møte med organer og organisasjoner i Nesseby kommune i Varangerbotn 2. juni 1981.
3. Møte med organer og organisasjoner i Alta, Kvalsund og Loppa kommuner i Alta 16. september 1981.
4. Møte med organer og organisasjoner i Karasjok og Kautokeino kommuner i Kautokeino 30. november 1981.
5. Møte med organer og organisasjoner i Porsanger kommune i Lakselv 5. juni 1984.
6. Møte med organer og organisasjoner i Gamvik og Lebesby kommuner i Mehamn 7. november 1984.
7. Møte med de reinbeitedistrikter som har sommerbeite i Gamvik, Lebesby og Porsanger kommuner, i Karasjok 13. februar 1985.[5]
8. Møte med organer og organisasjoner i Måsøy og Nordkapp kommuner i Honningsvåg 8. oktober 1986.
9. Møte med organer og organisasjoner i Vadsø og Vardø kommuner i Vadsø 10. juni 1987.
10. Møte med organer og organisasjoner i Båtsfjord kommune i Båtsfjord 11. juni 1987.
11. Møte med organer og organisasjoner i Berlevåg kommune i Berlevåg 12. juni 1987.
12. Informasjonsmøte om allmenninger på Snåsa 21. oktober 1987.
13. Møte med organer og organisasjoner i Hammerfest og Sørøysund kommuner i Hammerfest 5. oktober 1988.
14. Møte med organer og organisasjoner i Sør-Varanger kommune i Kirkenes 12.

5. Representantene kunne ikke delta på møtene 5. juni og 7. november 1984.

april 1989.

(4) Utvalget har også hatt kontakt med interesse- og næringsorganisasjoner, lokalt og sentralt. Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), Norges bondelag, Norges bonde- og småbrukarlag og Noregs fiskarlag er representert i utvalget. Krav og uttalelser fra disse og andre næringsorganisasjoner og interesseorganisasjoner er meddelt utvalget, se vedlegg 2. Utvalget har hatt møter med organisasjonene, og utvalget har også deltatt på møter i deres regi:

1. Møte med Finnmark fylkeslandbruksstyre i Alta 21. august 1985. Det møtte også representanter fra Finnmark bondelag og Finnmark småbrukarlag. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
2. Møte med Finnmark fylkeslandbruksstyre i Vadsø 14. november 1985. Møtet ble holdt under et utvalgsmøte, og hele utvalget var til stede.
3. Årsmøte i Finnmark bondelag på hurtigruta 28. – 29. mars 1995. Stein Larsen (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Ulf Ballo.

(5) Flere samiske organisasjoner – Norske Samers Riksforbund (NSR), Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Samenes Landsforbund (SLF) – er representert i utvalget. Disse organisasjonene har også meddelt utvalget sine rettspolitiske krav, se vedlegg 2. Dessuten har utvalget deltatt på en rekke landsmøter i disse organisasjonene. I den forbindelse har representanter for utvalget ved flere anledninger holdt innlegg om spørsmål utvalget arbeider med. Siden arbeidet med utvalgets andre utredning tok til, har utvalget vært til stede på følgende landsmøter:

1. Landsmøte i NRL i Alta 19. – 22. juni 1984. Carsten Smith og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Mari Teigmo Eira og Marta Jåma var også tilstede.
2. Landsmøte i NSR i Kautokeino 28. – 30. juni 1984. Carsten Smith og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Mari Teigmo Eira, Nils Jernsletten og Aslak Nils Sara var også til stede.
3. Landsmøte i SLF i Kautokeino 6. – 7. juli 1984. Carsten Smith og Johanne Volden (sekretær) deltok fra utvalget. Oscar Varsi møtte for sammen med Carsten Smith å innlede til debatt om utvalgets første utredning. Einar Johansen innledet om et annet emne.
4. Landsmøte i NRL i Mo i Rana 17. – 20. juni 1985. Gudmund Sandvik og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Einar Johansen, Marta Jåma og Aslak Nils Sara var også til stede.
5. Landsmøte i NSR i Oslo 24. – 26. juni 1985. Carsten Smith, Gudmund Sandvik og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Einar Høgetveit, Sven Roald Nystø og Mari Teigmo Eira.
6. Landsmøte i SLF i Alta 6. – 8. juni 1986. Sverre Dragsten og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Leif Kristensen var til stede som foredragsholder.
7. Landsmøte i NRL i Vadsø 16. – 19. juni 1986. Sekretærene Tore Hagen og Stein Owe deltok fra utvalget.
8. Landsmøte i NSR i Kåfjord 26. – 28. juni 1986. Gudmund Sandvik og Tore Hagen (sekretær) deltok fra utvalget.
9. Landsmøte SLF i Svanvik 12. – 14. juni 1987. Tor Falch og Tore Hagen (sekretær) deltok fra utvalget.
10. Landsmøte i NRL i Trondheim 24. – 27. mai 1987. Tor Falch og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget. Ristin Mortensson møtte som delegat.
11. Landsmøte i NSR og rettighetsseminar, holdt i Karasjok 24. - 27. juni 1987. Tor Falch, Torgeir Austenå, Kari Husabø, Nils Jernsletten, Sven Roald Nystø og Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.

12. Landsmøte i NRL i Målselv 5. – 7. juni 1988. Tor Falch deltok fra utvalget. Ellers deltok også Ristin Mortensson og Mari Teigmo Eira på møtet.
13. Landsmøte i SLF i Karasjok 17. – 19. juni 1988. Tor Falch deltok fra utvalget. Sven Roald Nystø var også til stede.
14. Landsmøte i NSR i Vadsø 23. – 26. juni 1988. Tor Falch deltok fra utvalget. Ellers møtte Nils Jernsletten, Sven Roald Nystø og Aslak Nils Sara.
15. Landsmøte i NSR i Alta 21. – 23. april 1989. Ingvild Mestad (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers var Nils Jernsletten og Aslak Nils Sara til stede på møtet.
16. Landsmøte SLF i Skibotn 5. – 7. mai 1989. Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers var Einar Johansen til stede på møtet.
17. Landsmøte i NRL i Karasjok 10. – 12. juni 1989. Ingvild Mestad (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers var Ristin Mortensson til stede.
18. Landsmøte i Reindriftsforbundet (BES) i Masi 16. – 17. august 1989. Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget.
19. Landsmøte i NRL på Røros 8. – 11. juni 1990. Ken Uggerud (sekretær) deltok fra utvalget. Ristin Mortensson og Aslak Nils Sara var også til stede.
20. Landsmøte i NSR i Finnfjordbotn, 21. – 23. juni 1990. Ken Uggerud (sekretær) deltok fra utvalget.
21. Landsmøte i NRL i Kautokeino 7. – 10. juni 1991. Per Faye-Lund og Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget. Sven Roald Nystø og Aslak Nils Sara var også til stede.
22. Landsmøte i SLF på Tana bru 21. – 23. juni 1991. Ken Uggerud (sekretær) deltok fra utvalget. Også Sven Roald Nystø og Oscar Varsi var til stede på møtet.
23. Landsmøte i NSR på Snåsa 25. – 26. juni 1991. Tor Falch og Ken Uggerud (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Nils Jernsletten og Aslak Nils Sara.
24. Ekstraordinært landsmøte i NRL i Kautokeino 22. – 23. april 1992. Ingunn Åsgard Bendiksen (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Per Faye-Lund.
25. Landsmøte i SLF i Lakselv 29. – 31. mai 1992. Ingunn Åsgard Bendiksen (sekretær) deltok fra utvalget. Einar Johansen holdt innlegg.
26. Landsmøte i NSR i Kautokeino 28. – 30. april 1993. Stein Larsen (sekretær) deltok fra utvalget.
27. Landsmøte i SLF i Skibotn 18. – 20. juni 1993. Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers var Sven Roald Nystø til stede.
28. Landsmøte i NSR i Lakselv 13. – 15. mai 1994. Stein Larsen (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Sven Roald Nystø og Nils Jernsletten.
29. Landsmøte i NRL på Grong 10. – 12. juni 1994. Tor Falch og Jon-Andreas Lange (sekretær) deltok fra utvalget. Per Faye-Lund var også til stede.
30. Møte med representanter for østsamiske organisasjoner i Neiden 24. – 28. april 1995. Stein Larsen (sekretær) deltok fra utvalget.

Utvalget har for øvrig mottatt årsmeldinger og referater også fra landsmøter man ikke har hatt anledning til å delta på. Organisasjonene har dessuten i mange saker orientert utvalget om utspill rettet mot andre instanser som angår samiske rettighetsspørsmål.

(6) Utvalget har forsøkt å holde seg orientert om den internasjonale siden av de spørsmål som omhandles, bl.a. ved å delta på nordiske samekonferanser og verdensomspennende urbefolkningskonferanser. Utvalget har etter 1984 vært representert på følgende nordiske samekonferanser:

1. Nordisk samekonferanse i Åre (Sverige) 13. – 15. august 1986. Torgeir Austenå og Tore Hagen (sekretær) deltok fra utvalget.
2. Nordisk samekonferanse i Lakselv, 4. – 6. august 1987. Tor Falch deltok fra

utvalget.
3. Nordisk samekonferanse i Helsinki 15. – 17. juni 1992. Leif Kristensen og Jon Gauslaa (sekretær) deltok fra utvalget. Ellers deltok Aslak Nils Sara.
4. Nordisk samekonferanse i Murmansk 15. til 18. oktober 1996. Sven Roald Nystø deltok fra utvalget.

Nordisk sameråd har for øvrig oversendt referat fra sine møter til utvalget til orientering.

(7) I internasjonale fora for urbefolkningsspørsmål har utvalget vært representert på følgende arrangementer:
1. Verdensrådet for urbefolkningers (WCIP) 4. generalforsamling i Panama City, Panama, 23. – 30. september 1984. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
2. Verdensrådet for urbefolkningers 5. generalforsamling i Lima, Peru, 11. – 16. juli 1987. Stein Owe (sekretær) deltok fra utvalget.
3. Verdensrådet for urbefolkningers 6. generalforsamling i Tromsø 8. – 12. august 1990. Kari Husabø og sekretærene Jon Gauslaa og Ken Uggerud deltok fra utvalget. Også Nils Jernsletten, Sven Roald Nystø, Ristin Mortensson og Aslak Nils Sara deltok på konferansen.
4. Urbefolkningskonferanse arrangert av Universitetet i Tromsø 8. - 10. november 1993. Tor Falch og Ingunn Åsgard Bendiksen (sekretær) deltok fra utvalget. Også Sven Roald Nystø og Nils Jernsletten deltok på konferansen.

2.9 UTTALELSER FRA UTVALGET

Utvalget er bedt om å komme med sitt syn i en rekke saker som angår samiske spørsmål allment eller utvalgets arbeid særskilt. I en viss utstrekning er slike henstillinger etterkommet. I det følgende skal det kort gjøres rede for en del uttalelser utvalget har gitt.

(1) Samerettsutvalget ble i brev 5. juli 1984 fra Olje- og energidepartementet bedt om å uttale seg om Nordisk samisk institutts forprosjektrapport om petroleumsvirksomhet og samiske interesser, som var utarbeidet på oppdrag fra Samordningsutvalget for petroleumsfunn i nord. Spørsmålsstillingen var i første rekke hvordan utvalget stilte seg til slik forskning og utredning, ettersom et slikt arbeid ville være innenfor utvalgets arbeidsområde.

Utvalget fremmet sitt syn for Olje- og energidepartementet i brev 12. november 1984. Utvalget delte seg i et flertall på 10 og et mindretall på 4. Flertallet uttalte:

> «Samerettsutvalget anser det som viktig at det utredes hvilke konsekvenser, positive og negative, petroleumsutvinning og petroleumsbasert industri vil ha for lokalsamfunnene i de områder som vil bli berørt av slik virksomhet. Etter det utvalget kjenner til, er det hittil ikke utført forskning om virkningene av petroleumsvirksomhet i Nord-Norge spesielt for de samiske samfunn. Samerettsutvalget synes derfor det er positivt at Olje- og energidepartementet ved Samordningsutvalget for petroleumsfunn i nord nå har fått utarbeidet et forprosjekt for slik forskning ved Nordisk samisk institutt.
>
> Samerettsutvalget har bare grunnlag for å uttale seg om forprosjektets programområde 4: Petroleumsvirksomhet i nord – storindustriell ressursutnyttelse vurdert i forhold til samiske rettighetskrav.
>
> De undersøkelser som her foreslås, faller i det alt vesentlige innenfor Samerettsutvalgets mandat.

Spørsmålet blir da om det innenfor dette felt bør satses på forskning i tillegg til den som er eller vil bli utført i Samerettsutvalgets regi. Dette vil kunne innebære en kanalisering av betydelige ressurser til et bestemt forskningsområde. Men vi står her overfor et meget stort og særdeles viktig forskningsfelt.

Den norske stat har en plikt til å verne om samisk kultur. Den må da også sørge for den nødvendige forskning for å gjennomføre dette vern. Samerettsutvalget kan ikke alene gjennomføre alle ønskelige utredninger. Det er således også i utvalgets interesse at forskning på dette området utføres av andre.

Samerettsutvalget anser det generelt for viktig at lokalsamfunn gis anledning til å bygge opp egen kompetanse i spørsmål av vital betydning for dem selv. Det er av grunnleggende betydning for den samiske folkegruppe at den selv får utvikle den nødvendige ekspertise når det gjelder samiske rettigheter. En viktig side ved den foreslåtte forskning, er at den gir muligheter til oppbygging av slik ekspertise.

For at økt forskning innenfor denne del av Samerettsutvalgets mandat skal få maksimal betydning, er det vesentlig at det skjer gjensidig informasjon om de utredninger utvalget gjennomfører og den forskning som utføres av andre. På den måte kan også unødig dobbeltarbeid unngås.

Utvalget vil gjerne bli konsultert under forberedelsen av prosjekter med sikte på å kunne framsette ønsker om hvordan de kan legges opp for å være til nytte i Samerettsutvalgets arbeid. Utvalget er beredt til å gi fulle opplysninger om hvor det befinner seg i utredningsarbeidet.

Samerettsutvalget har ikke tatt nærmere standpunkt til de samepolitiske vurderinger som enkelte steder kommer til uttrykk i forprosjektrapporten.»

Mindretallet uttalte:

«Samerettsutvalget mener at den forskning som foreslås innenfor prosjektområde 4 i forprosjektrapporten om petroleumsvirksomhet og samiske interesser, bør omfatte rettighetene til hele områdets befolkning, både samer og lokalbefolkningen ellers.

Forskningen bør skje sentralt, og ikke i NSI's regi.»

(2) Spørsmålet om grenseboerbevis kom opp etter at Finland i 1977 tok initiativ til flere grenseoverganger og en adgang til å gi tillatelse til grensepasseringer utenfor godkjente grenseoverganger for grenseboere, dvs. personer bosatt høyst 10 km fra den norsk-finske riksgrensen. Tillatelsen skulle gis i form av særskilte grenseboerbevis. Ordningen ble fra norsk side innført fra 1. mars 1983. Nærmere beskrivelse om innhold og bakgrunn for ordningen er gitt i NOU 1994: 18 punkt 2.16 Norsk-finsk grenseboerbevis (s. 67).

Ordningen førte til skarpe protester fra samisk hold. Det ble hevdet at den innskrenket samenes rettigheter. Det ble vist til at det fra gammelt av har vært rett til fri og uhindret grensepassering, noe som også er formalisert ved grensetraktaten og Lappekodisillen fra 1751. Det ble videre påpekt at samene uforskyldt har kommet i en situasjon hvor deres bosetningsområder er delt mellom fire stater. Disse statene har derfor et spesielt ansvar for å legge forholdene til rette for en uhindret grensepassering, ble det sagt.

Justisdepartementet forela spørsmålet for utvalget i brev av 19. oktober 1983. Utvalget ga sin uttalelse til Justisdepartementet 14. januar 1985. Uttalelsen er lang (34 sider), og er derfor ikke gjengitt her. Hovedtrekkene i uttalelsen er at utvalget ikke finner å kunne trekke klare konklusjoner, verken på spørsmålet om det foreligger en rett for samene til grensepasseringer, eller om innføringen av grenseboerbevis i så fall vil stride mot denne retten. Som grunnlag for en eventuell rett drøftes

Lappekodisillen, FN's menneskerettskonvensjon om sivile og politiske rettigheter og lokal sedvanerett om fri grensepassering. Utvalget kommer også med noen rettspolitiske vurderinger av ordningen, og anbefaler at den tidligere frie grenseferdselen for grenseboere blir legalisert, uten formelle ordninger.

(3) Spørsmålet om revisjon av reglene om fiske på statens grunn ble forelagt utvalget i brev 7. februar 1985 fra Lakselovutvalget, som var oppnevnt ved kgl.res. 11. september 1981 for å revidere lov 6. mars 1964 om laksefisket og innlandsfisket. Utvalget uttalte i brev til Lakselovutvalget 4. juni 1985:

> «Utvalget har mottatt brev av 7.2.85 med forespørsel om å uttale seg om enkelte forslag som Lakselovutvalget planlegger å fremme.
>
> Utvalget finner det vanskelig på det nåværende tidspunkt å gå inn på realitetene i disse forslagene. På dette stadium i vårt arbeid har vi ikke gjort oss opp noen velbegrunnet mening om de spørsmål det kunne vært aktuelt å kommentere.
>
> Vi vil imidlertid presisere at innholdet i bestemmelsene om fiske på statens grunn i Finnmark vil bli et sentralt tema i våre utredninger og vurderinger i utredning II om retten til land og vann i Finnmark.
>
> Samerettsutvalget vil allerede nå få knytte en mer allmenn kommentar til de forslag vi har fått oss forelagt. Utvalget skal som nevnt utrede retten til «land og vann» i Finnmark. Sentrale spørsmål i denne forbindelse vil være hvorvidt staten virkelig er «eier» av den umatrikulerte grunnen i fylket, og i så fall hvilke beføyelser denne posisjonen nærmere bestemt gir.
>
> På denne bakgrunn vil vi anbefale at Lakselovutvalget ikke tar standpunkt til disse spørsmålene, hverken i premissene eller gjennom sine forslag. Dersom utvalget må bygge på visse forutsetninger når det gjelder statens eiendomsrett, bør det fremheves at dette bare er forutsetninger, og at man ikke dermed har tatt standpunkt til realiteten i spørsmålet.»

(4) Vedtaket om å omorganisere Direktoratet for statens skoger til et statsforetak (Statskog SF)[6] ble tatt opp av utvalget av eget tiltak. På vegne av utvalget rettet utvalgets formann ved brev 22. september 1992 en henvendelse til Justisdepartementet, hvor det sies:

> «Samerettsutvalget er kjent med den omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til et statsforetak (Statskog SF) som er vedtatt på grunnlag av St. prp. nr. 52 for 1991-92 og Innst. S nr. 158 for 1991-92, og de virkninger for Jordsalgskontoret i Finnmark og forvaltningsordningen for statens grunn i Finnmark som der er forutsatt. Det skal blant annet foretas «grunnboksoverføring for de eiendommene statens skoger i dag har det hele forvaltningsansvar for» (prp. side 28).
>
> Samerettsutvalget har som oppdrag blant annet å utrede den samiske befolknings «rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann» (NOU 1984:18 side 43). Utvalget skal herunder blant annet utrede «spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene» (side 44). Som kjent utreder utvalget først disse spørsmålene særskilt for Finnmark.
>
> Et annet utvalg ble for øvrig oppnevnt kort etter Samerettsutvalget ved resolusjon 23. januar 1981 – fremmet av Landbruksdepartementet – med oppdrag å vurdere «eventuell etablering av kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Arbeidet i dette utvalget ble først stilt i bero, og utvalget ble senere nedlagt ved

6. Se St. prp. nr 52 (1991-92) og Innst. S. nr. 158 (1991-92).

resolusjon 19. november 1982 på grunn av motstand fra enkelte samiske organisasjoner.

Den vedtatte omorganiseringen av blant annet forvaltningen av statens grunn i Finnmark endrer selvsagt ikke Samerettsutvalgets oppdrag. Utvalget vil fortsatt vurdere forvaltningsordningen for statens grunn i Finnmark på fritt grunnlag.

Utvalgets drøftinger hittil tyder på at utvalget vil foreslå andre styringsformer for grunnen i Finnmark enn de hittil gjeldende og de som følger av den vedtatte organisasjonsendringen.

For så vidt det er tale om å tinglyse overføring av eiendomsretten til grunnen i Finnmark til Statskog SF, vil Samerettsutvalget derfor tro det kan være grunn til å la dette utstå inntil utvalget er ferdig med sin utredning om Finnmark.

- Jeg viser ellers til at det ved matrikuleringen av «statens umatrikulerte grunn» i Finnmark i 1970-80 årene så vidt vites har vært forutsetningen at dette ikke skulle medføre noen endring av rettighetsforholdene vedrørende grunnen. Tinglysing av overføring av eiendomsretten – som er muliggjort ved matrikuleringen – vil imidlertid nettopp vise en formell endring av rettighetsforhold til grunnen.»

(5) Utvalget ble i brev fra Justisdepartementets Lovavdeling 7. januar 1993 bedt om å komme med merknader til NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket. Sekretariatet besvarte henvendelsen i brev 26. februar 1993, der det blant annet sies:

«Lovstrukturutvalgets utredning er meget omfattende, og vi har av hensyn til vårt pågående arbeide ikke funnet grunn til å gjennomgå den i detalj. Våre merknader vil således være avgrenset til de mer utpregede samerettslige spørsmål og forhold som tas opp i utredningen som vil kunne få betydning for arbeidet med vår innstilling om retten til land og vann i Finnmark.
...

Når det gjelder Lovstrukturutvalgets uttalelser angående *lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark* 12. mars 1965 i utredningens pkt. 9.33.3 og 9.33.4 (s. 198-200) vil vi vise til det der omtalte brev fra Samerettsutvalgets sekretariat til Lovstrukturutvalget 29. april 1992. Her argumenteres det mot å føre jordsalgslovens enkeltbestemmelser om ressursutnyttelse inn i de lover «der de saklig sett hører hjemme», og det gås i stedet inn for å samle reglene om utnyttelse av utmark i Finnmark i én lov.

Dette er fortsatt Samerettsutvalgets syn, og siden hovedbegrunnelsen for dette nettopp er hensynet til vern av den samiske befolknings interesser, vil vi mene at det foreligger svært tungtveiende grunner *mot* å spre de aktuelle bestemmelser. ... Vi har for øvrig notert oss med tilfredshet at Lovstrukturutvalget deler vår oppfatning av at en del av forskriftene og bestemmelsene til jordsalgsloven bør løftes opp på lovplanet, og at man bemerker at ikke alle bestemmelser av forskrifts innhold er gitt i forskrifts form, se siste halvdel av annen spalte s. 199. ...

Heller ikke i forhold til Lovstrukturutvalgets vurderinger av *reindriftslovgivningen* (lov 9. juni 1978 nr. 49 m.fl.) i pkt. 9.29.12 (s. 184-185) har vi særlig omfattende merknader. Vi er enig i at det neppe vil være hensiktsmessig å innarbeide de ulike konvensjonslovene i reindriftsloven, og har heller ingen sterke innvendinger mot at stemplingshjemmelloven (31. mai 1935 nr. 5) oppheves mot at en tilsvarende hjemmel innarbeides i reindriftsloven, eller mot at loven om reindrift i kommunene Meldal, Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (21. desember 1984 nr. 101) innarbeides som unntaksregler i reindriftsloven.

Det kan her nevnes at Samerettsutvalget har foretatt en bred drøftelse av reindriftens rettsstilling ifølge reindriftsloven, og at man på denne

bakgrunn vil foreslå visse innholdsmessige endringer av den gjeldende lov. Utvalgets drøftelser har imidlertid naturlig nok vært avgrenset til den samiske reindriften, og foreløpig også i noen grad til forholdene i Finnmark.

Vi vil ellers påpeke at oversikten i utredningen over reindriftslovens innhold i pkt. 9.29.11 (s. 183) er svært misvisende, og spørsmålet er vel om det her kan ha falt ut noen avsnitt. Ihvertfall er det mildt sagt noe underlig at man går fra å omtale reindriftens styringsorganer (§§ 6-8) til utøvernes rett til å anbringe gjerder og anlegg mv. (§ 12), uten å nevne de sentrale rettigheter til opphold, ferdsel og flyttleier og beite (§§ 10 og 11, jfr. § 9). Etter omtalen av retten til gjerder og anlegg, går man til reglene om ferdsel og bruk av hund i områder hvor tamrein beiter (§§ 28 og 29), og sier dermed ikke noe om at reindriftssamene har en særlig rett til brensel og trevirke (§ 13) og jakt, fangst og fiske (§ 14) i forbindelse med næringsvirksomheten, og heller ikke at loven har særlige regler om reindriftsutøvernes plikter (§§ 20 og 24) og erstatningsansvar (§§ 25-27).»

Det ble i brev 30. mars 1993 til Plan- og administrasjonsavdelingen i Justisdepartementet fremsatt følgende tilleggsmerknad:

«Vi [kan] ikke ... tiltre lovstrukturutvalget forslag i pkt. 9.6.2 (s. 118) om at det, under forutsetning av at lappekodisillens internrettslige side ikke er opphevet, «vurderes å innarbeide den i sameloven». Dette har særlig sammenheng med at lappekodisillen, eller ihvertfall store deler av den, må anses som en konvensjon. Dermed synes det ikke uten videre som noen hensiktsmessig eller gjennomtenkt løsning å innarbeide kodisillen (eller dens internrettslige deler) i sameloven.»

KAPITTEL 3

Grunnlag og grunnsyn

3.1 INNLEDNING

Samerettsutvalget er, som det fremgår av utredningens *"Oppdrag"* i punkt 2.3, bedt om å utrede allment spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen av land og vann. Utvalget skal fremstille rettsutviklingen og rettstilstanden i dag, og gi en begrunnet vurdering av hvilke endringer av rettstilstanden som er ønskelige. Mandatet skisserer videre en del retningslinjer for utvalgets arbeid, og omtaler en del forhold oppdragsgiveren mener utvalget bør bringe inn som grunnlag for sine tilrådinger og forslag.

Grunnlaget for utredningen er omtalt i *"Grunnlaget for utredningen"* i punkt 3.2. Med dette menes de ulike faktiske og rettslige forhold som har dannet bakgrunnen for utvalgets vurderinger og forslag, eller sagt med andre ord: De faktorer som har hatt betydning for de spørsmål utvalget har vurdert. Hvilken vekt de ulike grunnlagsfaktorer er gitt i forhold til hverandre, vil fremgå av de senere kapitler i utredningen.

Mens grunnlaget kan sies å være de *objektive* kilder utredningen bygger på, beskrives i *"Grunnsyn"* i punkt 3.3 de grunnleggende synspunkter som er bakgrunnen for de *subjektive* valg utvalget har gjort under avveiningen av de relevante grunnlagsfaktorer.

Dette grunnsyn ligger til grunn for utvalgets rettspolitiske overveielser og de forslag som fremlegges i utredningen. Det er på en rekke enkeltpunkter fremmet alternative forslag til nye rettsregler, men det er likevel klare fellestrekk mellom de ulike forslag, og det er som sådan et felles grunnsyn som skisseres i *"Grunnsyn"* i punkt 3.3. De ulike momenter i grunnsynet danner dermed en felles plattform for de forslag som fremmes i utredningens følgende kapitler. Det vil her bli gitt til dels omfattende redegjørelser for de avveininger som er gjort og utførlige begrunnelser for de forslag som er fremsatt. Utvalget har likevel funnet det riktig også å gi sine anbefalinger en mer prinsipiell forankring, gjennom en beskrivelse av sitt grunnsyn.

3.2 GRUNNLAGET FOR UTREDNINGEN

3.2.1 Folkerettslig materiale

Det er i samerettsutvalgets mandat slik det ble formulert i 1980, påpekt at internasjonale konvensjoner og resolusjoner i «*atskillig utstrekning*» har vært påberopt i debatten om samenes rettsstilling, og utvalget er på denne bakgrunn bedt om i nødvendig utstrekning å «*utrede og vurdere hvilken betydning disse folkerettslige forhold bør ha ved utformingen av de forslag som utvalget fremmer*».

Kapittel 6 i utvalgets første utredning inneholder en bred omtale av allment folkerettslig materiale, og en omfattende drøftelse og tolkning av artikkel 27 i FN-konvensjonen 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter, som er særskilt nevnt i mandatet. Det konkluderes med at bestemmelsen forplikter statene til å verne etniske minoriteters ideelle og materielle kultur mot ulike former for inngrep, og til å iverksette aktive støttetiltak i den grad dette er nødvendig for at deres kultur skal overleve (NOU 1984:18, s. 271).

Stortingets behandling av forslaget til grunnlovsbestemmelse om samene,[7] som ledet til vedtaket av grunnloven § 110 a, innebærer at vekten av artikkel 27 som

tolkningsfaktor i norsk rett og som retningslinje for myndighetenes samepolitikk er blitt større. Carsten Smith uttrykker dette slik i «Rettstenkning i Samtiden» (1992) s. 202:

> «Folkeretten og grunnloven, prinsippet i FN-konvensjonens artikkel 27 og prinsippet i grunnlovens § 110 a, må ... sies å stille de samme krav. ... grunnlovens bestemmelse forsterker de folkerettslige regler ved at de også har fått grunnlovens styrke i norsk rett».

Rettsgruppen sa seg enig i at forpliktelsene i grunnloven § 110 a dekker de forpliktelser som følger av art. 27 slik den sistnevnte regel er blitt tolket bl.a. i folkerettsutredningen i NOU 1984:18.[8]

Etter folkerettsutredningen i 1984 og den økte betydningen av art. 27 i norsk rett som vedtaket av grunnloven § 110 a medførte, har det skjedd en ytterligere folkerettslig utvikling når det gjelder vern av urfolk og minoriteter. Justisdepartementet ba således i brev 3. mai 1995 utvalget om også å utrede «*den folkerettslige utvikling etter 1984*».[9] Dette oppdraget er utført av en arbeidsgruppe (folkerettsgruppen) hvis utredning er offentliggjort i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett (del I).

Av de folkerettslige forpliktelser som er oppstått siden 1984, er bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater fra 1989 sentrale. Konvensjonen har bl.a. bestemmelser om at signatarstatene skal anerkjenne urfolks rett å eie og besitte de landområder hvor de tradisjonelt lever, sikre deres rett til bruk av disse og andre områder hvor de tradisjonelt har hatt opphold, og gi dem rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturgodene i deres bosetningsområder. Konvensjonen omhandler dermed direkte de forhold samerettsutvalget er bedt om å utrede.

Den norske stats folkerettslige forpliktelser vil fungere som en retningslinje og begrensning for myndighetenes fremtidige samepolitikk og lovgivning, både allment og i forhold til bruken av grunn og naturgoder i samiske områder. De bestemmelser som pålegger staten slike forpliktelser, har derfor vært en viktig del av grunnlaget for den herværende utredning.

3.2.2 Historisk materiale og rettsoppfatninger

En sentral oppgave for utvalget er ifølge mandatet at det «*bør gi en historisk redegjørelse for hvilke rettsoppfatninger og rettsregler som har gjort seg gjeldende*» vedrørende retten til og bruken av land og vann i samiske bosetningsområder. Videre bør det gis «*en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene*». Utvalget er også bedt om å «*klarlegge de gjeldende rettsoppfatninger ... ellers*». Mandatet trekker dessuten en linje mellom dagens og tidligere tiders rettsoppfatninger ved at det påpekes at oppfatningene om den samiske befolknings eller vedkommende lokalbefolknings rett til land og vann kan føres «tilbake til de eldste samiske rettsforestillinger om en slags kollektiv rett».

Ifølge mandatet skal utredningene om historisk bruk og rettsoppfatninger begrenses til det som er «nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og legge fram forslag til nye løsninger». Det er likevel tale om en omfattende og krevende oppgave. Utvalget har derfor satt deler av dette oppdraget bort til særskilt oppnevnte sakkyndige.

---

7. Se Innst.S. nr. 147 for 1987-88 og Forhandl. i Stortinget for 1987-88 s. 3021 flg.
8. Se NOU 1993:34 s. 81.
9. Se foran i utredningens *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 (underpunkt 8).

Det er i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv utgitt fire sakkyndige utredninger, som gir en oversikt over bruken av naturgodene i Finnmark fra Kr.f. til 1970-tallet. Oppdragene omfattet så vel faktisk bruk som rettsoppfatninger. Tre av utredningene omhandler samisk og lokal bruk mer allment, og berører også rettsoppfatninger i fylket. Den fjerde tar for seg de særpregede forhold knyttet til østsamene i Neiden. Den mer rettshistoriske delen av oppdraget er utført bl.a. ved at det i rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 er gjengitt et betydelig rettshistorisk materiale. Det er dessuten i vedlegg 1 til denne utredningen inntatt en særskilt rettshistorisk fremstilling, mens det i vedlegg 2 er gitt en oversikt over bruk og rettsoppfatning i Finnmark under en historisk synsvinkel.

Det er i vedlegg 1 til utredningen her gitt en sammenfattende oversikt over det som i det ovennevnte materiale er fremkommet om samiske og lokale rettsoppfatninger om bruken av og retten til land og vann frem til 1970-tallet. I denne oversikten fremheves det bl.a. at tidligere tiders bruk nødvendigvis må ha preget tidligeres tiders oppfatninger av retten til land og vann.

Det har i seg selv stor interesse å få kartlagt dette historiske materialet. Både tidligere tiders bruk av land og vann, rettsoppfatninger knyttet til denne bruken og den rettshistoriske utvikling gir viktige deler av bakgrunnen for dagens rettstilstand, og er også viktige kilder til å forstå hvorfor «gjeldende rett» har det innhold den har i dag. Det er derfor viktig at man i arbeidet med utformingen av nye rettsregler har kjennskap til og til en viss grad tar utgangspunkt i eldre rettstilstand og bruk av naturgodene.

Et viktig poeng i denne sammenhengen er også at det i de områder som utgjør dagens Finnmark, var en samisk befolkning som utøvde sin bruk og hadde sine rettsoppfatninger og sitt rettssystem, *før* den norske stat begynte å gjøre seg gjeldende i disse områdene. Etterhvert som denne statsdannelsen vokste frem, oppsto det også et nytt rettssystem for bruken av land og vann. Med grunnlag i tidligere tiders bruk, rettsoppfatninger og rettssystem kan det imidlertid ha utviklet seg bruksformer som ikke har blitt en del av det som i dag anses for å være gjeldende rett av domstoler og forvaltningsorganer, men som det likevel kan være grunn til å legalisere.

Det vil således ha stor verdi så langt som mulig å kartlegge også hvilke rettsoppfatninger som *i dag* gjør seg gjeldende med hensyn til bruken av grunn og naturgoder i samiske områder. Dersom det kan bringes på det rene om, og i tilfelle i hvilken grad, det i dag finnes avvikende rettsoppfatninger til det lovgivende og dømmende myndigheter og forvaltningsorganer anser som gjeldende rett, vil dette være en viktig del av grunnlaget for å vurdere endringer av gjeldende regler. Skulle det f.eks. finnes langvarige og faste oppfatninger hos lokale brukere, som ikke sammenfaller med gjeldende lovgivning, er det større grunn til å endre rettsstillingen og bringe den (mer) i samsvar med lokale oppfatninger, enn når disse oppfatninger langt på vei samsvarer med gjeldende regler. Tradisjonelle sedvaner kan dessuten være av betydning for hvordan folkerettslige forpliktelser skal gjennomføres i norsk rett.

Utvalget har derfor også forsøkt å avklare nyere rettsoppfatninger om bruken av land og vann i Finnmark. I utvalgets regi er det bl.a. gjennomført en særskilt undersøkelse av samiske og lokale rettsoppfatninger. Det er videre foretatt en omfattende gjennomgang av foreliggende krav og uttalelser om endringer i gjeldende rett, og også i dette materialet finnes det utsagn som gir uttrykk for særskilte oppfatninger om retten til grunn og naturgoder i fylket, jf. vedlegg 2 til utredningen.

Dessuten ba utvalget Rettsgruppen om bl.a. å «*undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger*». Gruppens flertall fant det vanskelig å gjøre en slik undersøkelse, men utelukker ikke at det kan finnes lokale samiske sedvaner og rettsopp-

fatninger om bruken av bestemte ressurser eller områder som avviker fra hva som vil fremkomme ved en analyse av andre rettskildefaktorer.[10] Også noen av utredningene i NOU 1994:21 kommer i samsvar med oppdragene inn på nyere samiske og lokale rettsoppfatninger i Finnmark, men heller ikke disse, som spesielt er konsentrert om bruken av naturgodene, går særlig i dybden på dette punktet.

Selv om det finnes en del stoff om nyere samiske og lokale rettsoppfatninger i Finnmark i utredninger utarbeidet av eller i regi av samerettsutvalget, må det således erkjennes at utvalget på dette feltet ikke har kunnet frembringe så mye konkret materiale som ønskelig.

Det er imidlertid nå igangsatt et særskilt prosjekt av Justisdepartementet og Sametinget for å undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Departementet uttaler i brev til Sametinget 6. februar 1995 at det vil være viktig at det fra samisk hold foreligger et utfyllende grunnlag for den debatt som vil komme når Samerettsutvalgets utredning om Finnmark legges frem. Den undersøkelse det her er tale om, vil imidlertid, slik departementet ser det, kreve en langvarig og grundig forskningsinnsats som det på grunn av arbeidets art ikke er naturlig å legge til Samerettsutvalget, men til forskere med spesiell kompetanse på området. Etter at utvalgets forslag til nye regler om bruk av grunn og naturgoder i Finnmark og andre samiske bosetningsområder er lagt frem, vil det således kunne bli lagt frem ytterligere grunnlagsmateriale som kan ha betydning for det videre rettspolitiske arbeid med disse spørsmål.

3.2.3 Gjeldende rett og forvaltningsordninger

Som en del av sitt oppdrag skal samerettsutvalget «*klarlegge ... de gjeldende rettsregler og generelle rettsforhold ellers*», når det gjelder både retten til og disponeringen (forvaltningen) av land og vann i samiske bosetningsområder. Disse utredningsoppgaver er utført av to særskilt oppnevnte arbeidsgrupper. Rettsgruppen har utredet gjeldende rettsregler om eiendomsrett og bruksrett til land og vann i Finnmark, mens forvaltningsgruppen har utredet de gjeldende forvaltningsordninger for bruken av grunn og naturgoder i fylket.

De to gruppenes utredninger er utgitt i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Ingen av utredningene tar stilling til hvilke rettighets- og forvaltningsordninger som bør gjelde i fremtiden, og deres innhold står i likhet med utredningene fra folkerettsgruppen og de historiske sakkyndige for de respektive arbeidsgruppers og utrederes regning. Utredningene er lagt frem for og offentliggjort av Samerettsutvalget, men uten at utvalget har tatt selvstendig stilling til innholdet i dem.

For at utvalget skal ha tilstrekkelig grunnlag til å vurdere behovet for endringer i dagens regler, er det imidlertid en forutsetning at det har kjennskap til innholdet i og praktiseringen av den lovgivning og de regelsett som i dag regulerer retten til og bruken av grunn og naturgoder i Finnmark. Dagens regler, bl.a. jordsalgsloven 12. mars 1965 og reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49 (med endringer senest 23. februar 1996), som begge er særskilt fremhevet i utvalgets mandat, og de øvrige regelsett som regulerer bruken av land og vann i Finnmark og praktiseringen av dem, er således en del av grunnlaget for utvalgets vurderinger og forslag.

10. Se NOU 1993:34 s. 17.

3.2.4 Andre lands urfolksrett

I samerettsutvalgets første utredning er det gitt en bred omtale av en del andre lands interne urfolksrett, se NOU 1984:18, s. 200-218 og 313-331. Det har senere vært en utvikling når det gjelder regler og lovgivning som styrker urfolks stilling, både i en del av de her omtalte land og i andre land. Selv om både de faktiske og rettslige forhold, med et visst forbehold for Sverige og Finland, er nokså annerledes enn i Norge, har utvalget likevel funnet grunn til å få utarbeidet oppdaterte fremstillinger om urfolksretten i en del land som i denne sammenhengen er vurdert som spesielt interessante.

Det er således oppnevnt særskilte sakkyndige for å beskrive nyere urfolksrettslig utvikling i Australia, Canada, Finland, New Zealand, Nicaragua og Sverige. Disse utredningene er utgittt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Utvalget har vurdert om andre lands urfolksrett har regler som kan tjene som forbilde for nye norske regler.

3.2.5 Uttalelser om dagens rettstilstand og krav om endringer i denne

Utvalget har i vedlegg 2 til denne utredningen gitt en bred oversikt over fremsatte uttalelser og krav om endringer i dagens rettstilstand knyttet til bruken av grunn og naturgoder i Finnmark, og i noen grad også i samiske bosetningsområder allment. Det dreier seg i hovedsak om rettspolitiske krav fra lokale og samiske grupper og organisasjoner, samt en del uttalelser fra offentlige organer. Oversikten gir et bilde av hvilke endringer i dagens rettstilstand som utsagnsgiverne finner (mest) påkrevd. Utsagnene skiller seg derved ut fra de rettsoppfatninger som er omtalt bl.a. i NOU 1994:21 og vedlegg 1, jfr. *"Gjeldende rett og forvaltningsordninger"* i punkt 3.2.3. I et krav om å *endre* gjeldende rett vil det ofte, i motsetning til i en rettsoppfatning, ligge en aksept av at gjeldende rett har det innhold som synes å fremgå av dagens regler.

For å kunne vurdere hvilke endringer i dagens rettstilstand som er ønskelige, har det betydning å kjenne innholdet i de krav og uttalelser som denne rettstilstand har frembragt. En lang rekke krav og uttalelser knyttet til dagens og/eller en ønsket fremtidig rettstilstand har således vært vurdert av utvalget.

3.2.6 Bruks- og interessemotsetninger knyttet til grunn og naturgoder i Finnmark

Det heter i mandatet at utvalget «*bør klarlegge eventuelle ulikheter i interesser mellom forskjellige deler av den samiske befolkning*», og videre «*klarlegge og komme med forslag til løsninger av eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen*», så som reindrift, jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, fiske, industri og vannkraft, gruvedrift, turisme, naturvern og friluftsliv.

Utvalget har i tilknytning til oversikten over fremsatte krav og uttalelser i vedlegg 2 nedenfor, også forsøkt å beskrive dagens mest aktuelle og noen potensielle bruks- og interessemotsetninger knyttet til bruken av naturgodene i Finnmark. Beskrivelsen er bygget på det man har kunnet kartlegge om motsetningsforholdene, bl.a. på særskilt avholdte informasjonsmøter med organer og organisasjoner i de ulike kommunene i Finnmark, og gjennom beskrivelser av bruks- og interessemotsetninger i fremsatte krav og uttalelser, lokalpresse mv.

Utvalget har sett det som viktig at dets forslag så langt det er mulig og forenlig med andre hensyn som skal ivaretas, bør søke å avdempe motsetninger, jfr. *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5. Dagens interesseforhold knyttet til bruk av grunn og naturgoder i Finnmark er således en del av grunnlaget

for utvalgets rettspolitiske arbeid. De ulike forslag kan bl.a. være begrunnet i en antakelse om at de vil gjøre dagens motsetninger mindre, eller at bestemte brukergrupper i dag synes å komme så dårlig ut av konkrete motsetningsforhold at det kan være grunn til å styrke deres interesser.

3.3 GRUNNSYN

3.3.1 Utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18

Utvalget redegjorde for sitt grunnsyn også i utredningen om samenes rettsstilling i NOU 1984:18 *"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i kapittel 9. Selv om spørsmålene i den herværende utredning er av en annen art enn de som da ble drøftet, må likevel grunnsynet fra 1984 sies å ligge til grunn også for spørsmålene om retten til og forvaltningen av land og vann i samiske bosettingsområder. Det er derfor grunn til å gi en kort omtale av grunnsynskapitlet i NOU 1984:18.

Her sies det i *"Innledning"* i punkt 9.1 at nye lovregler bør bygge på en oppfatning av hva som rettferdig, i rettslig og etisk perspektiv. Samene er som minoritet underlagt den lovgivning og de politiske verdier folkeflertallet til enhver tid forfekter. En rettferdig behandling av minoriteten forutsetter at majoriteten er villig til å gi denne et tilstrekkelig rettsvern for dens rettsoppfatninger og verdiforestillinger.

Om samisk etnisitet sies det i *"Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 9.2 at samene som etnisk gruppe har en kulturell egenart og samhørighet som innebærer at de utgjør et fellesskap i forhold til landets øvrige befolkning. Det fremheves imidlertid også at samene i Norge er norske statsborgere og en del av det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør. Således har den samiske befolkning visse etniske fellesinteresser, men samtidig har de enkelte samer i større eller mindre grad fellesinteresser med andre grupper av befolkningen i Norge.

Det pekes i *"Samisk grunnforvaltning"* i punkt 9.3 på at det i den samiske folkegruppe finnes et rikt mangfold, som bl.a. kommer til uttrykk i språk, bosetting og næringstilpasning. Myndighetene må derfor ta hensyn til at det blant samene finnes grupper med ulike behov, og til dels motstridende interesser. Det advares mot at visse grupper av samer prioriteres foran andre, da dette vil kunne svekke den samiske identitetsfølelsen hos de som ikke prioriteres, og dermed føre til en gradvis beskjæring av det mangfold som i dag finnes i det samiske samfunn.

Utvalget trekker i *"Utmarksforvaltning i kommunene"* i punkt 9.4 frem at norske myndigheter har et særlig ansvar for samisk kultur. Samisk kultur er i likhet med andre kulturer i stadig utvikling. Opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur er viktig av hensyn til samene selv og deres deltagelse i samfunnslivet på likeverdig grunnlag med andre grupper, og det er også av verdi for det norske samfunn som helhet at Norge opprettholdes som flerkulturelt samfunn.

Forholdene må derfor legges til rette for opprettholdelse og videreutvikling av det samiske kulturfellesskap, tilpasset de krav det moderne samfunnsliv stiller. En grunnleggende forutsetning for opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge er at de tradisjonelle samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende utviklingskår, slik at befolkningen kan leve der i sin samiske kultur. Opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge må være et nasjonalt ansvar, og de økonomiske byrder dette medfører, bør i første rekke bæres av staten. Men også de lokale og regionale myndigheter i samiske områder har et ansvar for at den allmenne samfunnsplanleggingen utformes slik at samisk kultur og egenart kan bestå.

Utvalget behandler i *"Bygdebruksområder"* i punkt 9.5 om likhet og likeverd spørsmålet om formell likebehandling av borgerne, uavhengig av etnisk tilhørighet, i tilstrekkelig grad vil ivareta de fellesinteresser samene har som gruppe. Det er et

mål å gjøre tilhørighet og deltakelse i det samiske kulturfellesskapet mest mulig likeverdig med tilhørighet og deltakelse i majoritetskulturen. Dette kan, slik utvalget ser det, ikke oppnås uten særskilte tiltak til beste for den samiske befolkning. Det vil medføre at det i noen grad skjer avvik fra den formelle likestilling mellom samfunnsborgerne, men i den hensikt å oppnå likestilling videre forstand, eller med andre ord en reell likeverdighet mellom den samiske og annen kultur i det norske samfunn.

Videre fremheves i *"Laksefiske i tana og alta"* i punkt 9.6 betydningen av samisk medinnflytelse på myndighetenes arbeid med spørsmål av særlig interesse for den samiske befolkning, og at samene bør gis en aktiv rolle i utformingen av de ulike tiltak. Det må likevel etter utvalgets syn være en frivillig sak for den enkelte om vedkommende ønsker å ta del i eller nyte godt av de tiltak som iverksettes for å sikre og styrke samisk kultur, jfr. *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 9.7. De ulike ordninger som iverksettes, bør derfor utformes med sikte på å opprettholde en slik valgfrihet.

Utvalget kommer i *"Motorferdsel i utmark"* i punkt 9.8 og *"Reindrift"* i 9.9 også inn på Norges ansvar for samisk kultur i et nordisk og internasjonalt perspektiv. Det understrekes at det på det nordiske plan hviler et særskilt ansvar på norske myndigheter. Om lag to tredjedeler av det samlede antall samer bor i Norge, og de løsninger som blir valgt hos oss, kan lett komme til å bli retningsgivende også i nabolandene. Samtidig understrekes det at den norske stats ansvar for å verne samisk kultur ikke bare er et ansvar overfor det samiske folk, men også et internasjonalt ansvar. Det anses som en selvfølge at norske rettsregler må oppfylle de krav som statens internasjonale forpliktelser tilsier.

Utvalget omtaler i *"Østsamene i neiden"* i punkt 9.10 forholdet mellom samer og andre etniske minoriteter i Norge. Det trekkes frem at samene skiller seg fra disse, både ved at de er landets største etniske minoritet, og ved at de har hatt tilhold ved og innenfor de nåværende riksgrenser så lenge Norge har bestått som rike. Dette innebærer at samene prinsipielt sett står i en annen stilling enn landets øvrige minoriteter. Utvalget understreker imidlertid betydningen av at alle minoriteter i det norske samfunn får yte sitt bidrag til det kulturelle mangfold, og trekker særlig frem kvenkulturen som har utviklet seg gjennom flere generasjoner i deler av Finnmark og Nord-Troms.

I *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i punkt 9.11 understrekes viktigheten av harmonisk sameksistens, både mellom ulike grupper innenfor den samiske folkegruppe, og mellom samene, den norske befolkning og andre etniske grupper. De ulike interesser må gis en balansert avveining, ettersom dette er en forutsetning for en harmonisk utvikling i forholdet mellom ulike folkegrupper og næringsutøvere i landets samiske bosettingsområder.

3.3.2 Samepolitisk utvikling siden 1984

Siden samerettsutvalget utformet sitt grunnsyn og la frem sin første utredning i 1984, har det skjedd en betydelig utvikling mot klarere anerkjennelse av behovet for et kulturvern for samene som urfolk og minoritet. Som en del av bakgrunnen for grunnsynet bak utredningen her, kan det derfor være grunn til å trekke frem viktige samepolitiske synspunkter fra Regjeringen og Stortinget.

I samsvar med utredningen i NOU 1984:18 vedtok Stortinget i 1988 § 110 a i grunnloven, der statens myndigheter pålegges «*at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv*».

I utenriks- og konstitusjonskomitéens innstilling til Stortinget er det fremholdt at betydningen av bestemmelsen bl.a. ligger i dens verdi som prinsippmarkering (Innst. S. nr. 147 for 1987-88 s. 2):

> «Hensikten er ... å gi et høytidelig og varig uttrykk for et prinsipp som det etter hvert er oppnådd en betydelig enighet om. Gjennomføringen av prinsippet skjer ved lovgivning og andre vedtak av de offentlige myndigheter».

I stortingsdebatten om grunnlovsbestemmelsen kom flere representanter inn på forholdet mellom Norges internasjonale forpliktelser. Lederen for Stortingets justiskomité, Inger Pedersen, trakk en direkte parallell mellom grunnlovsbestemmelsen og art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (Forhandlinger i Stortinget 1987-88 s. 3025):

> «Grunnlaget for de folkerettslige forpliktelser som her påhviler norske myndigheter, er først og fremst FN's menneskerettskonvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27. Ved denne bestemmelse er staten forpliktet til å gi aktiv støtte slik at samene vil ha forutsetninger – også rent materielt – for å dyrke sin kultur og sitt språk. Den foreslåtte sameparagrafen er i formen ingen inkorporasjonsbestemmelse i forhold til folkeretten, men dens innhold samsvarer med de folkerettslige forpliktelsene som den norske stat allerede er underlagt etter artikkel 27, og slik denne bestemmelsen er tolket i Ot.prp. nr. 33 for 1986-87 og i innstillingen fra Justiskomitéen.»

Grunnlovsbestemmelsen danner utgangspunktet for alt samerettslig arbeid fra statens side. Rettsgruppen sier i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark bl.a. dette om bestemmelsens betydning for samerettsutvalgets arbeid (s. 83):

> «Grunnlovens § 110 a inneholder en politisk, moralsk, og tildels også juridisk forpliktelse for staten til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sin kultur. Denne forpliktelse vil være en rettesnor for Samerettsutvalgets arbeid med forslag til ny lovgivning angående rettigheter til naturressursene; bestemmelsens nærmere rettslige/politiske karakter ... er av mindre interesse i denne sammenhengen.
>
> Selv om hovedtendensen i forslagene må gå i den retning grunnlovsbestemmelsen tilsier, kan det imidlertid ikke være noe krav om at dette må gjelde for alle enkeltheter. Det må også her være relevant å trekke inn at lovgivning ofte bare er ett blant flere mulige virkemidler, og at tiltak med positive og negative virkninger på samekulturen må ses i sammenheng.
>
> Det kan også være grunn til å gjenta at selve vedtakelsen av grunnlovsbestemmelsen ikke har skapt rettigheter til land og vann. Endringer i rettstilstanden på dette området er det opp til bl.a. Samerettsutvalget å være med på å skape.»

I tillegg til at grunnloven § 110 a pålegger staten visse moralske, politiske og rettslige forpliktelser, fungerer bestemmelsen – i likhet med folkeretten – også som en retningslinje og begrensning for statsmyndighetenes fremtidige lovgivning, forvaltning og samepolitikk. Dette gjelder ikke bare allment, men også i forbindelse med bruken av naturgodene i samiske bosetningsområder.

Det må, som påpekt i *"Folkerettslig materiale"* i punkt 3.2.1, legges til grunn at statens forpliktelser etter grunnloven § 110 a dekker de folkerettslige forpliktelser som følger av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, slik denne er fortolket i samerettsutvalgets utredning fra 1984. Den norske stat er dermed forpliktet til å gi aktiv støtte til den samiske folkegruppe i den grad dette er

påkrevd for at samene skal kunne utøve sin kultur, og plikten til å yte slik støtte omfatter både de immaterielle og materielle deler av kulturen, og også de materielle forutsetninger for denne.

Statens folkerettslige forpliktelser overfor samene er ytterligere forsterket siden 1984 bl.a. ved at Norge i 1990, som første land i verden, ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk, som har bestemmelser som direkte gjelder urfolkenes landrettigheter og deres rett til å delta i forvaltningen av naturgodene der de har tilhold. Som påvist i folkerettsgruppens utredning, er det både i folkerettssamfunnet og i ulike lands interne rett fortsatt en utvikling i retning av økt aksept for at urfolkskulturenes særpreg må ivaretas, og også en økt anerkjennelse av urfolks landrettigheter. Det er bl.a. i dag internasjonal aksept for at art. 27 stiller de krav som samerettsutvalgets folkerettssakkyndige i 1984 antok at den antagelig gjorde, jf. NOU 1997:5 s. 61-63.

Norske myndigheter har for øvrig også i flere andre sammenhenger opptrådt aktivt i internasjonale fora på måter som har gitt Norge status som et foregangsland innen internasjonal urfolkspolitikk.

Samerettsutvalgets utredning i NOU 1984:18 ledet som kjent også til vedtaket av lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Justidepartementet sluttet seg til og bygget på utvalgets grunnsyn, både når det gjaldt helheten og de enkelte momentene, jf. Ot.prp. nr. 33 for 1986-87 s. 22. Det forhold at samene er en minoritet legger «*et særlig ansvar på de sentrale myndigheter når det gjelder den nærmere utformingen av samepolitikken*» (s. 23). En folkegruppes rett til kulturutøvelse må anses som en av de fundamentale menneskerettigheter, og (s. 24):

> «Den internasjonale rettsutviklingen om forholdet til etniske minoriteter og urbefolkninger må derfor utgjøre en sentral del av vurderingsgrunnlaget for utformingen av myndighetenes samepolitiske tiltak.»

Departementet fremholdt videre at den samiske kultur ikke kan sikres ved myndighetstiltak alene (s. 24):

> «Myndighetenes ansvar er å legge forholdene til rette for at samene får virkemidler til *selv* å sikre og videreutvikle sin kultur på egne premisser i den grad de selv ønsker det. Departementet mener på denne bakgrunn at samene bør ha en vesentlig grad av *selvråderett* og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling.»

Om Sametinget uttalte departementet blant annet (s. 55):

> «Departementet mener det må være en målsetting at det fremtidige sentrale samiske organet blir det viktigste forum på nasjonalt plan for utøvelse av samisk medinnflytelse.»

Stortingets justiskomité sluttet seg i hovedsak til Justisdepartementets synspunkter, og fremholdt i Innst.O nr. 79 for 1986-87 s. 5:

> «Komiteen slutter seg til oppfatningen om at staten har en forpliktelse til positivt å bidra til at den samiske folkegruppe har materielle forutsetninger for å dyrke sin kultur og sitt språk, samt gis innflytelse på det fysiske og økonomiske grunnlaget for sin kulturform.»

Om Sametinget uttalte justiskomitéen (s. 3):

> «Komiteen har hatt som et hovedsiktemål å legge til rette for et stortingsvedtak som er egnet til å plassere det nye Sametinget som et bredt,

> demokratisk og representativt organ både overfor det norske storsamfunnet og den samiske befolkning.»

Sametinget har vært i virksomhet siden 1989. Det har siden åpningen markert seg som et sentrum for den samepolitiske debatten i Norge, og har fått ikke bare samepolitisk, men også nasjonalpolitisk betydning som en egen institusjon i landets statsliv. Som representativt organ for samene har Sametinget fremmet synspunkter overfor statlige, fylkeskommunale og kommunale organer i en rekke ulike saker og preget den samepolitiske utviklingen i Norge.

Etter vedtak i Stortinget skal regjeringen en gang i hver stortingsperiode legge frem melding om de tiltak som foretas for å sikre og utvikle samenes språk, kultur og samfunnsliv. En slik melding ble lagt frem ved St.meld. nr. 52 for 1992-93 Om norsk samepolitikk. Etter en redegjørelse for rettsgrunnlaget for norsk samepolitikk (*"Reindrift"* i kapittel 6), oppsummeres de overordnede prinsipper for regjeringens samepolitiske arbeid slik (s. 42):

> «- Norsk samepolitikk skal etterleve prinsippene nedfelt i generell internasjonal folkerett og urbefolkningsrett.
>
> - Samene anerkjennes å være en urbefolkning med rett til selv å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv.
>
> - Den norske stat forplikter seg til aktivt å tilrettelegge for at samene som urbefolkning selv skal kunne verne og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv på en helhetlig måte.»

Det påpekes i forbindelse med ILO-konvensjon nr. 169 at (s. 23):

> «norske myndigheter, i arbeidet med å tilrettelegge for utvikling av det samiske samfunn, [må] være beredt på kontinuerlig å vurdere om lovverk og praksis er i tråd med konvensjonens prinsipper.»

Under omtalen av Sametinget fremholdes det (s. 50):

> «Sametinget er et viktig instrument i tilretteleggingen for at Grunnlovens § 110 a kan etterleves. Det er Sametingets oppgave å gi målsettingen i grunnlovsparagrafen et konkret innhold.»

Stortingets kommunalkomité hadde i Innst. S. nr. 116 for 1993-94 om norsk samepolitikk bl.a. følgende merknader til stortingsmeldingen (s. 8-9):

> «Komiteen er enig med Regjeringen i at internasjonale konvensjoner og avtaler er viktige for rettstilstanden til etniske minoriteter og urbefolkninger. Komiteen mener disse danner viktige prinsipper for de norske myndighetenes politikk overfor det samiske folket. Dette innebærer både at norske myndigheter vil bygge på internasjonale rettsprinsipper og delta aktivt i videreutviklingen av disse i de respektive fora. ...
>
> Komiteen vil understreke Sametingets sentrale rolle som legitim premissleverandør og rådgivende politisk organ. ... Komitéen legger stor vekt på Sametingets politiske rolle, og mener at Sametinget etterhvert bør få større avgjørelsesmyndighet i saker av spesiell interesse for den samiske befolkning.»

3.3.3 Sikre og utvikle samisk kultur

Forpliktelsene i grunnlovsbestemmelsen og i internasjonale rettsregler må legges til grunn av samerettsutvalget. Utvalget vil naturlig nok også bygge på de mål og retningslinjer som ligger i de politiske vurderingene Stortinget og regjeringen har gitt uttrykk for.

Det grunnleggende utgangspunkt vil være grunnlovens bestemmelse om at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. Staten har en grunnlovsbestemt plikt til å gi samene tilstrekkelige virkemidler for både kulturvern og kulturutvikling. For å oppnå tilstrekkelig grunnlag for samisk kulturvern og kulturutvikling, kan det være nødvendig å gjennomføre særtiltak. Som utvalget fremholdt også i NOU 1984:18 s. 383, jf. *"Utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18"* i punkt 3.3.1 foran, kan det dermed måtte skje avvik fra den formelle likebehandling av samfunnsborgerne når hensikten er å oppnå likestilling i videre forstand, eller med andre ord reell likeverdighet mellom den samiske og annen kultur i det norske samfunnet. Fra statens side kan dette gjennomføres både ved lovgivning og andre virkemidler.

Begrepet «kultur» i denne sammenhengen er omfattende, og ble i NOU 1984:18 omtalt bl.a. slik (s. 435):

> «Vi taler om kultur som summen av normer, verdier, handlingsmønstre og felles forestillinger i et samfunn. Kultur i denne forstand omfatter levemåter, sed og skikk og religiøse oppfatninger.»

Det pågår en løpende debatt om kulturbegrepet i ulike vitenskaper. Samerettsutvalget vil fremheve den historiske forankring i definisjoner av kulturbegrepet. Kultur representerer generasjoners bearbeidelse, fortolkninger og overføringer av hele eller deler av de foran nevnte elementer fra en generasjon til den neste. Dette har over tid medført at kulturer inneholder visse særtrekk eller særpreg i forhold til hverandre.

Selv om kontinuitet med fortiden er viktig, handler kultur også om nåtiden og fremtiden. Dagens moderniseringsprosesser medfører at enkelte tradisjonelle kulturvariasjoner viskes ut, at noen overlever, og at andre kulturelle uttrykksformer igjen oppstår i møtet mellom det lokale og globale. Dette medfører at det tidligere synet på kulturer som isolerte «øyer» i forhold til hverandre utfordres. Også samisk kultur møter denne virkeligheten. Samiske samfunn er ikke homogene med hensyn til samisk kultur, og de er på ulike måter og i ulik grad integrert i det norske samfunn. Dette gir ulike betingelser for utøvelse og utvikling av samisk kultur, og ikke minst ulike oppfatninger av hva som er samisk kultur.

Det er denne vide forståelsen av begrepet kultur som må legges til grunn når statens forpliktelse etter grunnloven § 110 a til kulturvern og kulturutvikling skal gjennomføres i praktisk politikk.

I arbeidet med å få tilrettelagt vilkårene for vern og utvikling av samisk kultur vil *Sametinget* ha en sentral stilling. Dels vil Sametinget fremme representative synspunkter og grunngivninger for ulike tiltak. Dels vil tinget kunne stå for gjennomføring av tiltak ved utøvelse av myndighet. Selve eksistensen av Sametinget – som del av det politiske system og den offentlige forvaltning – gir muligheter som tidligere ikke var til stede. For staten vil oppgaven være å legge forholdene til rette – fortrinnsvis ved lovgivning og bevilgninger - for at Sametinget kan utøve myndighet. Det kan tenkes ulike organisasjonsløsninger og tilknytninger for myndighetsutøvelsen, hvor mange kryssende hensyn og verdier gjør seg gjeldende for valget.

Kommuner og fylkeskommuner har et allment ansvar også overfor den samiske befolkningen. Også slike ikke-statlige organer har en oppgave i og et ansvar for å legge forholdene til rette for at samisk kultur og egenart kan utvikles. De vil på fritt grunnlag i sin politiske virksomhet kunne medvirke til dette og i tilfelle også gå lenger i den retning enn hva staten er forpliktet til.

Grunnlovsbestemmelsen og folkerettsreglene er i utgangspunktet direkte bindende bare for statens myndigheter. Men staten vil måtte sørge for at også kommuner og fylkeskommuner opptrer i samsvar med forpliktelsene i grunnloven og folk-

eretten. Staten vil også kunne tillegge kommuner og fylkeskommuner oppgaver av betydning for kulturvern og kulturutvikling, slik det er gjort bl.a. i samelovens språkregler. Det vil være naturlig ved lovgivning og retningslinjer å trekke disse folkevalgte og lokalt forankrede organer inn i arbeidet for å opprettholde et samisk kulturgrunnlag.

Selv om såvel Sametinget som fylkeskommuner og kommuner vil være aktive premissleverandører og medspillere i den fremtidige samepolitiske utvikling, er det likevel i første rekke et *statlig ansvar* å sørge for den tilretteleggelse som bl.a. grunnloven § 110 a krever.

Utvalget vil fremheve at det er viktig at de mål og forpliktelser som ligger bl.a. i grunnlovsbestemmelsen og internasjonale rettsregler, følges opp i praktisk politikk i årene fremover. Statens myndigheter må ved lovgivning og forvaltningsvedtak gjennomføre nødvendige tiltak for å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur. Og i tilfeller hvor hensynet til samekulturen står mot andre hensyn, vil myndighetene måtte legge betydelig vekt på hensynet til samisk kultur. Når myndighetene har valgt å uttrykke sine forpliktelser i grunnlovs form, må dette innebære at staten anser hensynet til å bevare og videreutvikle samisk kultur som meget tungtveiende i forhold til de sider ved moderne samfunnsutvikling som strider mot dette hensynet.

På litt lengre sikt vil det kunne bli vedtatt nye internasjonale standarder for urfolksvern og skje en utvikling av eksisterende bestemmelser ved at disse etterhvert tolkes i tråd med internasjonalt syn og statspraksis. Det er grunn til å minne om at Norge har vært et foregangsland når det gjelder å bidra til internasjonal urfolksrettslig utvikling. Selv om det i konkrete tilfelle kan være betydelig uenighet om hvor langt de ulike folkerettslige reglene rekker, og ikke alle slike regler har en ordlyd som passer like godt på situasjonen i Norge som i andre land, er det likevel viktig at norske myndigheter fortsetter den her skisserte linje. Dette vil kunne ha betydning ikke bare for samene, men også for urfolk verden over.

3.3.4 Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur

Begrepet kultur er som påpekt i *"Sikre og utvikle samisk kultur"* i punkt 3.3.3 mangesidig. Det dekker dels immaterielle faktorer som tenkesett, verdinormer, religion, felles historie, felles kunnskaper, samhørighet. Dels dekker det ytringsformer som språk, sang, musikk, teater, bilder, som kan formidles gjennom bøker, aviser, lydbånd, film, radio, fjernsyn osv., såkalt ideell eller åndelig kultur. Også mer praktisk eller materiell virksomhet vil være kulturelle ytringsformer, slik som husflid, håndverk, matskikker, næringstilpassing. Det samme gjelder omgangsformer, adferd, handlingsmønstre.

I sammenheng med de spørsmålene utvalget behandler i denne utredningen om retten til land og vann, krever de sidene av kulturen som særlig er knyttet til land og vann, det vil si til opphold i og bruk av naturen, spesiell oppmerksomhet. Naturen er ramme for livsområde, opplevelse av fortiden, kunnskaper og levemåte, samtidig som den er grunnlag for næringsformer som reindrift, jordbruk og fiske. Naturen er således en grunnleggende forutsetning for visse immaterielle og materielle deler av kulturen.

Samisk kultur og levesett har vært – og er – nært knyttet til tilstedeværelse i naturen og tradisjonell bruk av naturgodene. Derfor er denne bruken, i næring og levesett, viktig både for samisk materiell kultur og for samekulturen mer allment. Et sentralt uttrykk i urfolkssammenheng sier det slik: «Vi tilhører marken». Kan kulturen ikke utøves i de områdene som forfedrene har utnyttet, vil den etterhvert

gå tapt. Derfor er tradisjonelle samiske bruks- og bosettingsområder viktige kulturelle referanserammer for samene.

Samekulturens særpreg vil ikke kunne vernes uten at selve naturen også i fremtiden tjener som grunnlag for kulturen. Ifølge art. 13 i ILO-konvensjon nr. 169 «skal det vises respekt for den særlige betydning for vedkommende folks kultur og åndelige verdier av de landområder og/eller territorier der de lever eller bruker på annen måte». Statens plikt til å legge til rette for sikring og utvikling av samisk kultur og samfunnsliv gjelder ikke bare i forhold til kulturytringene som sådan, men også det materielle grunnlaget for kulturen, det vil si det fysiske og økonomiske grunnlaget. Naturen i seg selv er en viktig del av dette materielle, fysiske grunnlaget for kulturen. Vern av naturen vil gi slike deler av kulturen som uttrykkes ved adferdsnormer, næringer og levemåte i naturen, muligheter til å opprettholdes og videreutvikles. Det er utvalgets oppgave å utforme vernet i konkrete forslag innenfor den rammen som er satt i utvalgets oppdrag.

Et overordnet mål for utvalgets avveininger har vært å foreslå lovregler som er egnet til å sikre og videreføre *naturgrunnlaget* for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Eksistensen av et slikt naturgrunnlag antas å være en forutsetning for at samene skal kunne bevare og videreutvikle sin kultur i vid forstand, bl.a. fordi det vil ha avgjørende betydning for samekulturens fremtid at den sikres et bærekraftig materielt grunnlag. Hvis myndighetene ved lovregulering og andre tiltak sørger for å sikre naturgrunnlaget, vil det være et vesentlig bidrag til å overholde statens forpliktelser om å legge forholdene til rette for at samene selv kan sikre og utvikle sin kultur ved fortsatt bruk av og tilhold i naturen.

Samerettsutvalget anser det videre som en grunnleggende forutsetning for at samene skal kunne sikre og videreutvikle sin kultur at de tradisjonelle samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende utviklingsvilkår, jf. NOU 1984:18 s. 382 og *"Utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18"* i punkt 3.3.1 foran. Et vilkår i denne sammenheng er nettopp at naturen fortsatt må være tilgjengelig for bruk og opplevelse, og dessuten må forholdene legges til rette for fortsatt samisk og lokal bruk. Dette alene vil ikke nødvendigvis gi tilstrekkelige utviklingsvilkår. Slike vilkår vil også avhenge av regionalpolitiske og kulturpolitiske virkemidler. Forslag om slike tiltak ligger imidlertid utenfor samerettsutvalgets oppdrag.

Det er likevel grunn til å tro at et regelverk som sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur, vil ha stor betydning for samenes mulighet til å bevare og utvikle sin kultur i vid forstand. Selv om det de senere år har vært en positiv utvikling mht. å bevare og videreføre samisk kultur, er likevel mange av de tradisjonelle bruksformer truet, bl.a. som følge av økt konkurranse om utmarksgodene og fiskeressursene, iverksettelse av inngrep i grunnen som har begrenset området for bruken av disse goder, og planlegging av inngrep som kan føre til ytterligere begrensninger av dette området.

Utvalget er av den oppfatning at de som i samiske bosetningsområder driver ulike former for tradisjonell ressursbruk og næringsvirksomhet, bør få styrket sin rett og faktiske adgang til å bruke utmarksgodene, og videre gis den trygghet som ligger i styrket forvaltningsmyndighet og et styrket rettslig vern for sin bruk. I de samiske bosetningsområder hvor det drives mer tradisjonelle utmarksnæringer og konvensjonelt fiske, viderefører befolkningen ofte en samisk tradisjon, og dermed også det særpreg som gjør at man kan snakke om en egen materiell samisk kultur. Videre synes det å være disse interessene som i dag blir hardest rammet av de rådende motsetningsforhold, både når det gjelder brukskonkurranse med utenforstående og ulike naturinngrep i deres tradisjonelle bruksområder. Lokalbefolkningen i samiske områder bør derfor gis et visst fortrinn i forhold til motstående interesser.

Det vil senere i utredningen bli redegjort for utvalgets forslag til de regler som skal bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, men det kan likevel være grunn til å si noe om Sametingets rolle i denne sammenhengen. Det forhold at utvalget under arbeidet med utredningen om retten til og forvaltningen og land og vann har fått et nytt folkevalgt samisk organ å forholde seg til, innebærer at det må klarlegges hvordan Sametinget kan delta i forvaltningen av land og vann i samiske bosetningsområder.

Regjeringen uttaler i St.meld. nr. 52 for 1992-93 s. 9 at Sametinget i fremtiden vil være den viktigste premissgiveren for statens samepolitikk, og at man i den forbindelse vil «*søke å utvikle modeller for større samisk selvbestemmelse på områder hvor det vil være naturlig og rimelig*». Det forutsettes også (s. 62) at det skal overveies en «*videreutvikling av Sametingets myndighet, både som et besluttende politisk organ og som offentlig forvaltningsorgan*».

Utvalget anser forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, og også i andre samiske bosetningsområder, for å være et av de saksfelter hvor det vil være «*naturlig og rimelig*» å utvikle modeller for større samisk selvbestemmelse. Disse modeller vil imidlertid måtte gis et innhold som sikrer at det også tas tilbørlig hensyn til den øvrige befolkning i disse områdene. Utvalget har derfor også sett det som viktig å utvikle modeller for lokal, folkevalgt forvaltning av grunnen og naturgoder i Finnmark, og i en slik sammenheng har Sametinget en naturlig plass, sammen med fylkeskommunale og kommunale organer.

3.3.5 Likebehandling av alle som bor i samme område

Utvalget har forsøkt å ta utgangspunkt i den konkrete virkeligheten i landets samiske bosettingsområder, og siden det meste av denne utredningen særskilt omhandler spørsmålet om retten til land og vann i Finnmark, har naturlig nok forholdene i dette fylket stått sentralt. En viktig årsak til at forslagene har fått den utforming de faktisk har fått, er nettopp de særpregede forhold som gjør seg gjeldende i dette fylket, bl.a. når det gjelder kultur, næringsutøvelse, historie, geografi og befolkningsstruktur, jf. oversikten over disse forhold i *"En del særegne forhold i Finnmark"* i punkt 4.1.1. Utvalget har lagt stor vekt på utforme sine forslag på bakgrunn at Finnmark er et flerkulturelt fylke med blandet befolkningsstruktur, og at de sterke samiske interesser og nedarvede rettigheter som gjør seg gjeldende der, må avveies og balanseres mot interessene og rettighetene til de øvrige folkegruppene i fylket.

De hensyn som må tas i forbindelse med den fremtidige reguleringen av retten til og forvaltningen av land og vann i Finnmark, er oppsummert slik i Fylkesplan for Finnmark 1996-99 (s. 50):

> «Den framtidige forvaltningsordning og fordeling av bruksrettigheter som jakt, fiske og bærplukking må ta hensyn til at Finnmark i flere hundre år har vært et flerkulturelt samfunn. Fylkets befolkning må sikres retten til og styringa av naturressursene i Finnmark. Den framtidige forvaltningsmodell må basere seg på prinsippet om like rettigheter for alle etniske grupper, og forvaltningsorganene må være representative for hele befolkningen i forvaltningsområdet.
>
> Den samiske befolknings muligheter til kulturell og materiell utvikling på egne premisser må sikres. Det må ikke gjøres inngrep i bruksområdene på en slik måte at samiske primærnæringer blir svekket. Statens lov- og regelverk, samt andre politiske avgjørelser må ta utgangspunkt i de avtaler og konvensjoner Norge har anerkjent om urfolks rettigheter.»

Utvalget anser det viktig at alle folkegrupper i Finnmark gis rett til å delta i forvaltningen og bruken av land og vann på lik linje. For bruken av grunnen og de ikke-fornybare ressursene foreslås det derfor at Sametinget og fylkestinget bør gis et fellesansvar for å forvalte disse goder til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur. Videre bør alle innbyggere trekkes inn i forvaltningen av de fornybare utmarksgodene, på kommune- og eventuelt på bygdenivå, og på lik linje gis rettigheter til disse goder i de ulike områder.

Av de foregående avsnitt fremgår det at samerettsutvalgets tilrådninger om fremtidige regler om rett til land og vann i Finnmark er begrunnet ut fra samiske hensyn. Det er imidlertid i den konkrete utformingen av rettsordningene *ikke trukket noe skille ut fra den enkeltes etniske bakgrunn,* når det gjelder enkeltpersoners rett og adgang til å utnytte naturgodene.

Å trekke et slikt skille ville være problematisk, for ikke å si umulig å gjennomføre, bl.a. fordi det ofte vanskelig ville la seg gjøre å skille mellom personer av samisk, kvensk eller norsk herkomst i de samiske bosetningsområdene og den ressursutnyttelse de driver. Videre ville et slikt skille kunne ha uheldige konsekvenser, ved at personer bosatt i samme lokalsamfunn ville ha ulik rett og adgang til å bruke utmarksgodene i sitt nærområde. Slike skillelinjer mellom naboer ville kunne skape vansker innad i lokalsamfunnene, virke urettferdig for den ikke-samiske befolkning og virke uheldig utad, bl.a. ville man kunne bli møtt med anklager om diskriminering av den øvrige lokalbefolkning.

Den samiske bruken av naturgodene vil naturlig nok i mange områder utgjøre hovedtyngden av den bruk som utøves der, og er hovedbegrunnelsen for at det foreslås regler for å trygge den lokale bruken. Også den øvrige befolkning i disse områder vil imidlertid være inkludert i og omfattet av de brukerinteresser som f.eks. kan gjøre seg gjeldende i ei samisk bygd, og må som sådan tilgodeses på lik linje med bygdas samiske befolkning. Selv om utvalgets forslag er begrunnet ut fra samiske hensyn, skal de gjelde uten hensyn til etnisitet. Forslagene skal også gjelde overalt i Finnmark. Følgelig vil både samer og ikke-samer ta del i de rettighets- og forvaltningsordninger som foreslås innført i de ulike deler av fylket.

Dette kan også ses i sammenheng med mandatets formulering om at man i tillegg til å trygge samenes muligheter til å utnytte naturgodene i sine bosetningsområder, også skal «*erkjenne den ikke-samiske befolknings interesser*». Hensynet til den ikke-samiske befolkning er videre en del av grunnen til at utvalget har lagt opp til at gjennomføringen av dets forslag ikke skal være betinget av at det bor et visst antall samer i et område. Slike regler ville kunne blitt oppfattet som urettferdige både av samer bosatt i områder med for lav sameandel og av den norske og kvenske lokalbefolkning, hvis ressursbruk og næringsvirksomhet ofte ikke vil skille seg vesentlig ut fra samenes.

Det er i de foregående avsnitt fremhevet at de ulike rettighets-, forvaltnings- og verneordninger er begrunnet ut fra samiske hensyn, hvor særlig samenes stilling som urfolk og minoritet og hensynet til å bevare samekulturens særpreg står sentralt. At disse ordningene vil kunne komme også ikke-samer bosatt i de aktuelle områder til gode, og kunne opprettes utenfor områder man tradisjonelt har ansett som «samiske», er ikke uforenlig med en slik begrunnelse.

Det kan tvertimot anføres at historisk sett er hele Finnmark et samisk område, jf. utredningene i NOU 1994:21. Samisk språk og kultur har riktignok hatt tilbakegang i store deler av kyst-Finnmark, men dette må sies å være en følge av fornorskningspolitikken, som begynte i forrige århundre og som i ulike sammenhenger kom til uttrykk så sent som på 1950-tallet. Politikken bidro til å forsterke de negative holdninger til samekulturen, og gjorde det dermed vanskelig for den enkelte å vise tilhørighet til samisk kultur.

I dag betraktes dette forsøket på å assimilere samene og bringe deres kultur til opphør som et klart overgrep. Statens myndigheter ønsker nå å føre en annen politikk. Når utvalget legger opp til at dets forslag i prinsippet skal gjelde over hele fylket, er det bl.a. med sikte på å rette opp de negative følgene av tidligere tiders samepolitikk, som ikke minst rammet de sjøsamiske områdene hardt.

Videre vil en etablering av like rettighets- og forvaltningsordninger i mer og mindre samisk pregede områder kunne bidra til å *unngå motsetninger* mellom folkegruppene. Flere steder i utvalgets mandat er det nettopp fremhevet at det for å dempe motsetningene mellom ulike brukergrupper i samiske områder, er viktig å ta hensyn til alle aktuelle interesser når forslagene skal utformes. Blant annet er følgende formuleringer fra mandatets punkt 2 sentrale:

> «Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man erkjenner den ikke-samiske befolknings interesser. ... Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventulle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser. ...
>
> En viktig problemstilling for utvalget bør være forholdet mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen for øvrig og hvordan disse grupper kan fungere sammen i et felles samfunn.»

Mandatet har også en formulering om at utvalget bør «*komme med forslag til løsninger av eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen*», bl.a. reindrift, jordbruk, skogsdrift, fiske, industri og vannkraft, gruvedrift, turisme, naturvern og friluftsliv.

Å dempe dagens og forebygge fremtidige motsetninger mellom folkegrupper og brukerinteresser vil ha stor betydning, såvel for samene som for andre folkegrupper i sameområdene. Harmonisk sameksistens, både med andre grupper og i interne forhold, er viktig for bevaring og videreutvikling av samisk kultur. Utvalget trakk som nevnt i *"Utvalgets grunnsyn i NOU 1984:18"* i punkt 3.3.1 også frem betydningen av harmonisk sameksistens i sitt grunnsyn i NOU 1984:18 *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i punkt 9.11 (s. 387):

> «De ulike interesser, både ... mellom ulike grupper av samer og ... mellom samer og den øvrige norske befolkning må ... bli gitt en balansert avveining. Dette er en forutsetning for en harmonisk utvikling i forholdet mellom de ulike folkegrupper og næringsutøvere i de landområder det gjelder.»

Hensynet til å avdempe motsetninger har vært sentralt for utvalget, men det må erkjennes at det er en vanskelig oppgave å løse og avdempe motsetningsforhold som eksisterer eller som kan oppstå i tilknytning til bruken av grunn og naturgoder i samiske bosettingsområder. Under arbeidet med utredningen om retten til land og vann har utvalget stått overfor en rekke valg. Disse valg har bl.a. sammenheng med de forpliktelser staten har påtatt seg overfor den samiske folkegruppe. Utvalget har imidlertid hatt det som et *mål* å forsøke å utforme sine forslag slik at de kan bidra til å dempe aktuelle og mulige motsetningsforhold i samiske bosetningsområder.

Selv om de ulike folkegruppers levesett er endret over tid, består fellesskapet. For utvalget har det vært et poeng å skape mekanismer som tilgodeser de ulike gruppers interesser, og som i sum kan medføre at samfunnet får utvikle seg. Utvalgets forslag er derfor søkt utformet slik at innbyggerne i Finnmark med utgangspunkt i særlige samiske hensyn gis mest mulig likeartede rettigheter til og muligheter til deltagelse i forvaltningen av fylkets naturgoder.

For øvrig kan det være grunn til å påpeke at det knapt vil være til å unngå at det i konkrete tilfeller kan oppstå motsetninger mellom ønsket om moderne samfunnsutvikling på den ene side og ønsket om å sikre og videreføre den samiske kultur på den annen. Dette ble tydeliggjort under konflikten om utbyggingen av Alta/Kautokeinovassdraget, og i de senere år har bl.a. spørsmålet om mineralvirksomhet på Finnmarksvidda fremstått som en sak et betydelig konfliktpotensiale. For å dempe de konflikter som kan ligge i denne type saker, vil det være nødvendig med regler som sikrer samisk og lokal medinnflytelse på de vedtak som fattes. Også denne dimensjonen er forsøkt ivaretatt i utvalgets forslag.

3.3.6 Økologisk bærekraftig bruk av naturgodene

Det følger av grunnloven § 110 b at prinsippet om bærekraftig utvikling gjelder for all naturressursdisponering. Med dette er det slått fast at bruk av grunn og andre naturgoder skal skje på en måte som sikrer naturens produksjonsevne og mangfold også for etterslekten. Bestemmelsen er grunnleggende også for samerettsutvalgets forslag om rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark og andre samiske bosettingsområder. Utvalget har lagt bærekraftprinsippet til grunn for sine vurderinger og forsøkt å innarbeide dette i sine forskjellige forslag.

Ulike urfolkskulturer har også noe å tilføre storsamfunnet når det gjelder økologisk forsvarlig utnyttelse av naturgodene. Økologiske problemer er i dag kanskje den største trusselen mot menneskehetens fortsatte eksistens. I alle industrialiserte land har arbeidet for å skape økt levestandard og utvikling ført til en lite økologisk bruk av naturgodene. Dels har dette skjedd ved overbeskatning, bl.a. som følge av at industrialiserte utnyttelsesformer har gjort seg gjeldende i primærnæringer som fiske og jordbruk, og dels ved skadelige biprodukter ved utnyttelsen av naturressursene, i form av ulike typer forurensing.

Allment har urfolk beholdt kunnskap om økologisk forsvarlig bruk av naturen. Denne kunnskap vil være nyttig i verdenssamfunnets arbeid for å bevare livsmulighetene på jorden, bl.a. ved at man vil kunne nyttiggjøre seg den tradisjonelle kunnskap disse folk har om sammenhenger i naturen, og ved at deres økologiske livsform kan tjene som inspirasjon og eksempler i dette arbeidet.

Agenda 21 fra Verdenskonferansen om miljø og utvikling i 1992 omhandler i kap. 26 urfolks posisjon i ressursforvaltningen. Som utgangspunkt er det fremhevet hvordan urfolk i generasjoner har utviklet en helhetlig kunnskap om naturressurser og miljø i områdene der de lever. Erklæringen viser til og oppfordrer landene til å slutte seg til og samarbeide om internasjonale konvensjoner med sikte på følgende mål (gjengitt etter St. meld. nr. 13 for 1992-93 Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, s. 75):

> «- Beskytte urbefolkningenes landområder mot aktiviteter som ikke er bærekraftige, eller som urbefolkningene det gjelder betrakter som sosialt og kulturelt uønskelige.
>
> - Anerkjenne urbefolkningenes verdier, tradisjonelle kunnskap og praksis når det gjelder ressursforvaltning.
>
> - Anerkjenne at urbefolkningenes tradisjonelle og direkte avhengighet av fornybare ressurser og økosystemer, inkludert bærekraftig høsting, er grunnleggende for deres kulturelle, økonomiske og fysiske velferd.
>
> - Utvikle og styrke nasjonale ordninger for konsultasjon med urbefolkninger med sikte på at deres behov, verdier, kunnskap og skikker inkorporeres i nasjonal politikk vedrørende ressursforvaltning, bevaring og utviklingsprogrammer som angår den.»

Utvalget har sett det som et mål å legge forholdene til rette for en miljøvennlig ressursutnyttelse og hindre overbeskatning av naturgodene. Dette tilsier at tradisjonelle bruks- og utnyttelsesformer bør gis et fortrinn, men det kan ikke være noe mål i seg selv å hindre nye former for ressursutnyttelse, så lenge disse ikke utgjør noen fare for overbeskatning. Utvalget finner det likevel riktig at lokal bruk og lokale bruksmåter tilgodeses fremfor andres bruk av de fornybare utmarksgoder, og også fremfor nye bruksmåter og inngrep. Forslagene vil på denne måten kunne bidra til å legge et grunnlag for fremtidig ressurstyring ut fra bærekraftprinsippet.

3.3.7 Oppsummering

Som det er redegjort for i det foregående, gir grunnloven § 110 a og folkeretten, sammen med statens samepolitiske utsagn, en allmen retningslinje for statens fremtidige samepolitikk. Denne politikken er også kommet til uttrykk ved lovgivning. Således har samene gjennom vedtaket av samelovens regler om valg av Sameting fått stadfestet sine særskilte politiske rettigheter som urfolk og minoritet i Norge. Videre har de gjennom vedtaket av samelovens språkregler, som ble tilføyd sameloven i 1990, fått stadfestet sine særskilte språklige rettigheter.

Nå er det imidlertid spørsmål om å foreslå lovregler om *retten til og forvaltningen land og vann* i samiske bosettingsområder. Også på dette feltet gir grunnlovsbestemmelsen og statens folkerettslige forpliktelser og samepolitiske utsagn retningen for hva som bør foreslås, ettersom samenes krav på kulturvern også omfatter de materielle forutsetninger for kulturen og de materielle sider ved denne. Samerettsutvalget har sett det som en hovedoppgave å fremme forslag som vil innebære gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser og norske myndigheters samepolitikk for så vidt gjelder retten til bruk og forvaltning av naturgodene.

Det overordnede mål for de forslag som fremmes i de følgende kapitler, er å sikre et fremtidig naturgrunnlag for samisk kultur i Norge. Dette nødvendiggjør etter utvalgets mening en rekke lovendringer. Siden både Finnmark og landets øvrige sameområder ikke er bebodd bare av samer, må det imidlertid i den konkrete utformingen av de fremtidige regler tas hensyn til alle folkegrupper som bor i disse områdene, slik at det ikke skapes unødige motsetninger mellom gruppene. Samtidig vil det være viktig å legge opp til en økologisk forvaltning, da dette vil være en forutsetning for et fortsatt bærekraftig naturgrunnlag for samisk kultur.

De her omtalte momenter kan i det vesentlige sies å være oppsummert i utvalgets utkast til formålsparagraf for lov om forvaltning av grunn i Finnmark (lovutkastets § 1-1). Et samlet utvalg foreslår at paragrafen skal gis følgende utforming:

> «Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk».

Selv om disse formuleringene i sin sammenheng er rettet inn mot forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, er de allmenngyldige ettersom bl.a. hensynet til å *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv*, er sentralt i de lovforslag som utvalget fremmer. Det er i merknadene til formålsparagrafen nærmere presisert hva som ligger i dette uttrykket.

KAPITTEL 4

Forvaltning av grunnen i Finnmark

4.1 INNLEDNING

4.1.1 En del særegne forhold i Finnmark

Hovedspørsmålet i utredningen om retten til land og vann i Finnmark er hvilke regler som i fremtiden bør gjelde for retten til og forvaltningen av grunn og naturgoder i fylket. Før drøftelsen av dette spørsmålet er det imidlertid, som bakgrunn for utvalgets rettspolitiske vurderinger, grunn til å nevne enkelte historiske, geografiske, kulturelle, befolkningsmessige og næringsmessige særtrekk ved Finnmark. Disse særtrekk har medført at fylket skiller seg ut fra resten av landet når det gjelder den faktiske bruken av naturgodene og den rettslige reguleringen av denne bruken. For en bredere fremstilling av disse forhold vises det til utredningene fra Pedersen, Prestbakmo, Richter-Hanssen og Niemi i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Se også Rettsgruppens utredning med tilhørende vedlegg i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.

Finnmark har hatt *bosetning* i mer enn 10.000 år. Samene er den etniske gruppe som først kan knytte sin historie til denne regionen. Den samiske bosetningen antas å være iallfall 2000 år gammel. Navnet Finnmark betyr da også samenes land eller mark.

Det er overveiende sannsynlig at det bare bodde samer i Finnmark til 12-1300-tallet. De bygde sin eksistens på jakt og fiske. Norrøne folk og folkegrupper østfra stod imidlertid i kontakt med samene i Finnmark gjennom handels-, skattleggings- og plyndringsferder.

Norsk bosetning på Finnmarkskysten kan trolig dateres til 12-1300-tallet. Bosetningen var basert på markedsfiske, og økte frem til andre halvdel av 1500-tallet. De forverrede markedskonjunkturene for fisk førte til nedgang for denne delen av befolkningen gjennom 16- og 1700-årene. Samenes antall steg imidlertid sterkt i samme periode. Deres større allsidighet når det gjaldt å utnytte ressursene, bl.a. deres dyktighet i å drive jakt, lå til grunn for denne utviklingen.

Den norske befolkningsnedgangen bekymret myndighetene i København sterkt. For å øke den norske eller danske befolkningsandelen ble det på 16- og 1700-tallet derfor brukt virkemidler som skattefritak for de som flyttet nordover, forvisning av forbrytere ol. I lange perioder av den tiden Finnmark hørte under København, ble amtet med andre ord styrt etter koloniliknende prinsipper.

I første halvdel av 1700-tallet kom det en viss kvensk innflytting til Finnmark. Kvenene var finskspråklige jordbrukere fra ulike deler av det daværende nordlige og østlige Sverige. Mange av de første kvenene som kom, ble imidlertid snart assimilert i den samiske befolkningen.

Fisket i sjøen og havet har vært særdeles viktig for Finnmark. Særlig for den norske delen av befolkningen har gode markedskonjunkturer for fisk vært helt avgjørende for bosetningens størrelse. Det var for eksempel markedsfisket som gjorde norsk bosetning mulig i Finnmark rundt år 1300.

Befolkningseksplosjonen på 1800-tallet, med en tredobling av befolkningen mellom 1835 og 1900, kan også i overveiende grad tilskrives godt fiske og gode markedsmuligheter. Nordmennenes antall ble nesten femdoblet i denne perioden, mens kvenene tredoblet sitt antall. Denne utviklingen førte til at samene fra rundt 1850, ikke lenger var amtets flertallsbefolkning.

På det *statspolitiske* området har Finnmark, eller deler av fylket vært omstridt helt til 1826. Før ca. år 1600 tok både Russland, Danmark-Norge og Sverige skatt av samene i området. Det vil si at inntil da var ingen del av Finnmark under dansk-norsk enejurisdiksjon.

Først i 1613 ble kyst- og fjordområdene, unntatt Sør-Varanger, ensidig underlagt den dansk-norske kongen. Det skjedde gjennom fredsavtalen i Knæred mellom ham og kongen av Sverige.

Gjennom grensetraktaten mellom kongen av Sverige og kongen av Danmark-Norge i 1751 kom det som nå er indre Finnmark under dansk-norsk enejurisdiksjon. Frem til da hadde Sverige hatt den geistlige og verdslige jurisdiksjon, men Danmark-Norge hadde deltatt i skattleggingen av samene der. Traktaten ble inngått med Sverige fordi landet på den tid også omfattet det nåværende Finland.

Til grensetraktaten var det også knyttet et tillegg om de grenseoverflyttende samenes rettigheter – Lappekodisillen. Den hadde stor betydning fordi finnmarkssamene og samene fra Nord-Finland, i henhold til den kunne flytte fritt med rein mellom de to landene. De finske samene drev også fiske i sjøen i Norge i hele denne perioden - til den såkalte grensesperringen i 1852.

I 1826 ble det østsamiske området, som i dag kalles Sør-Varanger, en del av norsk territorium. Denne grensekonvensjonen ble inngått mellom kongen av Sverige-Norge og tsaren av Russland, også på vegne av Finland, som på den tiden var et russisk storfyrstedømme.

Felles for alle disse grensetrekkingene er at de kun gjaldt statsrettslig suverenitet, ikke spørsmålet om eiendomsretten til grunnen.

Et spesielt trekk ved *ressursbruken* i Finnmark er tamreindriftens sterke stilling og bruk av nesten hele arealet gjennom hundrevis av år. Det antas at overgangen til mer spesialisering og innføringen av større flokker skjedde i løpet av 1600-årene, og at denne utviklingen fortsatte i det påfølgende hundreåret. Det er grunn til å tro at reindriftsnomadismen utviklet seg parallelt i de samiske sjø- og innlandsdistriktene. Det vil si at både sjø- og innlandssamer begynte å temme flere dyr, og følge flokkene på deres vandringer mellom innland og kyst.

Frem til midten av 1800-tallet var en rekke reindriftssamer registert som hjemmehørende i kystdistriktene. Offisielle pålegg og bestemmelser etter grensesperringen i 1852, påla imidlertid reindriftsutøverne å la seg registrere i innlandet. Ettertiden har dermed begynt å betrakte reindriftsutøverne som «innlandsbeboere» som flytter til kysten om sommeren.

Grensesperringen mellom Norge og Finland utgjorde det alvorligste anslaget mot reindriftsnæringen i forrige århundre. Finnmarkssamene mistet da med ett slag alle vinterbeiteområdene på finsk side av grensen. Det førte til store omveltninger i den økologisk tilpassede reindriftsstrukturen som hadde utviklet seg gjennom hundrevis av år. Likevel sto reindriften for omlag halvparten av kjøttproduksjonen i amtet i andre halvdel av 1800-tallet.

Jordbruket, særlig husdyrhold, har vært et vesentlig ledd i næringskombinasjonen ihvertfall i 6-700 år. Både samer og nordmenn holdt husdyr. De forverrede markedskonjunkturene for fisk førte til at 1600-tallet ble en ekspansjonsperiode for norsk husdyrhold. Nordmennene flyttet da i en viss grad inn i samenes bruksområder rundt fjordene, og kom i direkte konkurranse med samene.

Jordutvisningsresolusjonen av 1775 som for første gang gjorde det mulig å eie privat jord i Finnmark, hadde bl.a. som siktemål å legge forholdene til rette for et jordbruk som var mer i pakt med det den tids embetsmenn mente var rasjonelt og riktig.

I andre halvdel av 1800-tallet falt myndighetenes bestrebelser for å fremme jordbruket i fylket delvis sammen med fornorskningspolitikken. I begge henseende

ble det ansett formålstjenlig å få nordmenn til å slå seg ned som jordbrukere, og enkelte koloniseringstiltak ble iverksatt. I mange kommuner ble det også innført forbud mot jordsalg, etter sigende av hensyn til skogen og for å unngå språkblanding. «Høydepunktet» i politikken var likevel jordsalgsloven og jordsalgsreglementet av 1902. Det ble der satt forbud mot salg av jord til andre enn norsktalene. Om lovverket også ble praktisert slik fullt ut foreligger det få opplysninger om, men det er ting som tyder på at bestemmelsene ble anvendt.

Resultatet av en langvarig prosess er blitt at Finnmark tradisjonelt er mer *etnisk sammensatt* enn de fleste andre områder i Norge. Med en del unntak finner man til en viss grad ennå hovedtrekkene av de mange hundre år gamle bosettingssonene, med norsk bosetting på kysten og samisk langs fjordene og i innlandet. Den kvenske bosettingen finner man tradisjonelt også i fjordstrøkene, gjerne sammen med den samiske. I Varangerområdet fikk man i forbindelse med den store kvenske innflyttingen etter midten av 1800-tallet, også etablert flere kvenske majoritetsbygder.

Lovgivning fra andre halvdel av 1700-tallet, og senere, har bygd på den forutsetning at Kongen (staten) har vært eier av det meste av grunnen i Finnmark. I dag antas staten å være eier av ca. 96 % av fylkets totale areal på vel 48.000 km^2 . Grunnen faller imidlertid ikke fullt ut inn under de allminnelige regler for statseid jord, jf. nedenfor i *"Dagens ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark"* i punkt 4.1.2. Det har vært hevdet at den gamle «kolonistatus» er en av årsakene til den spesielle stillingen staten har i fylket, og det er mange uklarheter heftet ved hvordan Kongen/staten eventuelt er blitt eier av de opprinnelige samiske områdene. Utviklingsforløpet kan også variere, på grunn av at de ulike delene av Finnmark er blitt innlemmet i riket til forskjellige tider.

Næringsveiene i fylket er videre i større grad enn ellers i landet preget av primærnæringer som sjøfiske, jordbruk, reindrift, ulike utmarksnæringer og næringskombinasjoner. Tidligere var det vanlig å kombinere ulike primærnæringer som f.eks. jordbruk og fiske, mens det i dag ofte forekommer at en primærnæring kombineres med en sekundær- eller tertiærnæring.[11] Dette henger sammen med at innbyggerne i Finnmark i større grad enn mange andre steder i landet har måttet tilpasse sin næringsutøvelse til tilgangen på naturgoder i fylket.

Primærnæringene ble for øvrig lenge drevet på mer tradisjonelt vis i Finnmark enn ellers i landet. Det gjelder også jordbruket, hvor de største endringene har funnet sted etter den annen verdenskrig, og den virkelige modernisering skjedde på 1960-tallet. I andre deler av landet fant disse prosessene ofte sted mye tidligere. I dag er imidlertid primærnæringene i Finnmark i høy grad mekanisert. Det gjelder både fiskerinæringen, reindriften og jordbruket. Primærnæringsutøvelsen i fylket foregår nå stort sett i like tidsmessige former som ellers i landet.

Et annet særtrekk ved Finnmark er at *kommunikasjonsutbyggingen* kom relativt sent i gang. En rekke veier ble ikke bygget før i 1930-årene, helårsveien til Kautokeino ble åpnet i 1964 og riksveien mellom Kautokeino og Karasjok først i 1974. Dette medførte at naturgodene på Finnmarksvidda lenge var vanskelig tilgjengelige for utenforstående, og dermed i praksis forbeholdt lokalbefolkningen. Brukskonflikter mellom lokalbefolkning og andre synes i liten grad å ha forekommet før et stykke ut på 1960-tallet, da kommunikasjonsutbyggingen skjøt fart og folk samtidig fikk mer fritid.

Disse forhold har utvilsomt hatt betydning for de bruksmønstre som har dannet seg for bruken av naturgodene i Finnmark. Det er heller ikke utenkelig at dette kan ha gitt opphav til *lokale sedvanerettsdannelser*. Således holder Rettsgruppen

11. Det er i NOU 1988:42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder redegjort nærmere for de her omtalte forhold, særlig på s. 16-48, samt s. 76-98.

muligheten åpen for at det i Finnmark kan finnes lokale rettsoppfatninger som avviker fra den rettstilstand som fremkommer ved en analyse av gjeldende lover, forskrifter og relevant rettspraksis og som kan ha gitt grunnlag for utvikling av lokale brukssedvaner og lokal sedvanerett på tvers av det som ellers oppfattes som gjeldende rett, jf. NOU 1993:34 s. 17.

Lokal sedvanerett innehar riktignok i dag en mer begrenset plass i rettssystemet enn før, bl.a. fordi bruksmåtene og rettsforestillingene med dem er blitt mer ensartet og fordi reguleringer ved felles skreven rett har økt betydelig i omfang. Det skal også en del til før lokal sedvanerett slår igjennom overfor skrevne rettsregler. Det er imidlertid ikke utenkelig at de særpregede forhold som har gjort og gjør seg gjeldende i Finnmark, kan bidra til at slik sedvanerett vil ha sterkere gjennomslagskraft her enn ellers i landet.

Den ressursutnyttelse som har vært drevet fra gammelt av, vil lett kunne føles som utøvelsen av en rett, og der bruksforholdene er særegne, vil også rettsforholdene lett kunne føles som annerledes enn ellers i landet. Hvis f.eks. innbyggerne i ei samisk bygd i lang tid har utøvd en fast og særpreget bruk av naturgodene i sitt nærområde, samtidig som dette området i liten grad har vært brukt av andre, kan det nok tenkes at lokale sedvaner vil kunne gå foran skrevne rettsregler. Selv om ønsket om å skape rettsenhet normalt veier tungt, forekommer det dessuten at myndighetene tar særskilt hensyn til lokale rettsoppfatninger. Et eksempel på at slike oppfatninger har hatt gjennomslag overfor sentrale myndigheter er at det i 1994, som følge av et sterkt lokalt ønske, ble åpnet for en begrenset gjenopptagelse av den tradisjonelle vårjakten på ender i Kautokeino.

I sammenhengen kan det også nevnes at reindriftssamene, delvis sammen med andre brukere, har hatt sin egen rettsorden for å fordele innsats og utbytte i forbindelse med høsting og ivaretagelse av naturgodene. Dette systemet har utviklet seg ved siden av statsdannelsen og den senere tids forvaltning og økte bruk av områdene, og er langt på vei operativt også i dag, i alle fall når det gjelder intern fordeling av ressursene. De sentrale operative regler er ikke nedskrevet, men er klart samiske og kan ses på som en tilpassing av tidligere tiders uskrevne lover til dagens virkelighet.

Også de samer som befolket fjord- og kystområdene hadde utviklet sine egne tradisjoner og en form for samfunnsorganisering som skilte seg ut både fra de norske og kvenske innflytterne, og fra reindriftssamene. Et betydelig problem for disse samiske bosetningene opp gjennom tidene har vært å verne om bygdas naturlige ressursområde, og ikke så rent sjelden å holde unna ekspansive reindriftsutøvere og norske og kvenske innflyttere.

De særegne historiske og faktiske forhold som har gjort seg gjeldende i Finnmark, har også medført at det på en del områder gjelder *særlige rettsregler* for fylket. Som følge av lovgivers allmenne ønske om mest mulig rettsenhet i landet, er riktignok antall slike regler gått adskilling ned de senere årene, men det finnes ennå en del slike regler for bruken av naturgodene. Se bl.a. straffeloven § 400 annet ledd som har en særregel om multeplukking i Finnmark og Troms. Videre har både viltloven av 1981 og lakse- og innlandsfiskeloven av 1992 og forskriftene til disse visse særregler om jakt og fiske i Finnmark. Det gjelder også særlige regler for laksefisket i de tre «store» lakseelvene Alta, Neiden og Tana. Disse regler er utviklet ved lokal sedvanerett, og enten stadfestet ved lovgivning (Tana) eller rettspraksis (Alta og Neiden).

Det viktigste lovverk i denne sammenhengen er imidlertid lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark 12. mars 1965 med tilhørende forskrifter og bestemmelser. Dette regelsettet regulerer direkte adgangen til å bruke enkelte naturgoder (lauvtrevirke, multer og torv), og gir videre et særskilt forvaltningsapparat, de

såkalte jordsalgsorganene, myndighet til å forvalte betydelige deler av den øvrige ressursutnyttelsen i Finnmark. Dette gjelder ikke bare salg og bortfeste av grunn, men også bruken av de fornybare naturgodene og av grunnen som sådan. Det gis i *"Dagens ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark"* i punkt 4.1.2 nedenfor en oversikt over denne forvaltningsordningen.

4.1.2 Dagens ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark

4.1.2.1 Utgangspunkt

Det skal her gis en oversikt over de regler som i dag gjelder for forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, og da særlig den såkalte jordsalgsordningen, det vil si de organer som i dag forvalter den «umatrikulerte grunn i Finnmark» og den myndighet disse organer har. For en grundigere redegjørelse for denne forvaltningsordningen, vises det til Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 (s. 412 flg.), der det gis en utførlig beskrivelse av jordsalgsorganenes oppbygning, myndighet, saksbehandling og praksis. Se også utredningens *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 (s. 486 flg.), der det fremgår hvilken myndighet organene har på de ulike forvaltningsområder. En del av deres oppgaver, særlig innen utmarksforvaltningen, er også omtalt i kapittel 3 i Rettsgruppens utredning i samme NOU (s. 86 flg).

Jordsalgsordningen er regulert i lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark og forskrift 15. juli 1966 (sist endret 16. september 1994) om salg og bortfeste av grunn, gitt i medhold av lovens § 2 siste ledd. Se også bestemmelser 3. oktober 1967 om salg og bortfeste av grunn gitt i medhold av forskriftens § 1 annet ledd, og om utvisning av lauvskog til husbehov, gitt i medhold av forskriftens § 8, jf. lovens § 2 siste ledd annen setning og § 4.

Dette regelverket bygger på den forutsetning at staten er eier av den såkalte «umatrikulerte grunn» i Finnmark. Denne grunnen antas å utgjøre om lag 96 % av fylkets areal, og selv om den nå er matrikulert og ført inn i grunnbøkene og grunneiendomsregisteret, omtales den i jordsalgslovgivningen fortsatt som «statens umatrikulerte grunn». Dette er grunn som staten ikke noen gang har avhendet, og den kan også benevnes som uavhendet eller usolgt grunn, for å unngå det nå misvisende uttrykket «umatrikulert». Hjemmelen som eier av denne grunnen ble i 1993 overført fra «staten ved Finnmark Jordssalgskontor» til Statskog SF, men det er fortsatt jordsalgsorganene, som siden 1. januar 1993 har vært en del av Statskog, som står for den daglige forvaltningen av grunn og utmarksgoder i fylket.

4.1.2.2 Organer

Forvaltningsorganene i jordsalgssystemet er nærmere regulert bl.a. i jordsalgsforskriftens § 11 som har følgende ordlyd:

> «Forvaltning av statens umatrikulerte grunn i henhold til lov utøves lokalt av jordsalgskontoret i Finnmark. Jordsalgskontoret ledes av et styre og en jordsalgssjef. Utvisning av ved etter lovens § 4 skal foretas av skogforvalterne.»

Den daglige forvaltningen av grunnen i Finnmark utøves av Finnmark jordsalgskontor med jordsalgssjefen som ansvarlig leder, mens *jordsalgsstyret* er det øverste lokale jordsalgsorgan. Styrets sammensetning og oppnevning er regulert i forskriftens § 12:

> «Styret består av sju medlemmer med personlige varamedlemmer. Fylkesmannen er selvskrevet medlem av og leder av styret, med assisterende fylkesmann som selvskrevet varamedlem. Styret velger selv sin nestleder.
>
> Tre av medlemmene og deres varamedlemmer skal være representanter for henholdsvis fylkeslandbruksstyret, reindriftsnæringen og statens skogforvaltninger i Finnmark, og oppnevnes av Landbruksdepartementet etter at departementet har innhentet forslag fra fylkesutvalget.
>
> Tre av medlemmene og deres varamenn oppnevnes av fylkesutvalget. Funksjonstiden er 4 år.»

Jordsalgskontoret er plassert i Vadsø, og underlagt Statskog-Finnmark, som har distriktskontor i Alta. I tillegg er det avdelingskontorer i Kirkenes, Karasjok, Lakselv og Rustefjelbma i Tana.

Jordsalgsforskriften § 10, som bestemmer hvem som er jordsalgsstyrets *overordnede organer*, lyder slik:

> «Forvaltning av statens umatrikulerte grunn etter lov av 12. mars 1995 sorterer under Statskog SF. Statskog SF gir de nødvendige instrukser om forvaltningen og fører tilsyn med denne. Statskog SF behandler, etter tilråding fra jordsalgskontoret og styret, saker av stor prinsipiell eller økonomisk betydning, og saker som må forelegges Landbruksdepartementet.
>
> Disposisjoner som vedkommer jakt og fiske hører under Direktoratet for naturforvaltning.»

Siden jordsalgsorganene er underlagt Statskog SF, kan det her ha en viss interesse å gjengi følgende utsagn fra stiftelsesdokumentet for Statskog SF 8. desember 1992:

> «Direktoratet for statens skoger omgjøres fra statlig forvaltningsbedrift til et statsforetak, Statskog SF. Statskog SF vil overta grunnbokshjemlene, inkludert rettigheter og forpliktelser, til de eiendommene som Direktoratet for statens skoger har det fulle ansvar for i dag. Dette omfatter de opprinnelige statseiendommer, innkjøpte eiendommer og statsallmenningene. Statskog SF skal også overta de oppgaver og forpliktelser som ellers tilligger Direktoratet for statens skoger i dag.»

Finnmark jordsalgskontor har i samsvar med dette vært en del av Statskog SF siden 1. januar 1993, og den umatrikulerte grunn ble i løpet av 1993 og 1994 overskjøtet fra «staten ved Finnmark jordsalgskontor» til Statskog. Landbruksdepartementet representerer staten som eier av statsforetaket, og er derfor gjennom foretaksmøtet formelt det øverste organ for Finnmark jordsalgskontor. Den politiske kontrollen skjer via foretaksmøtet, hvor bare statsråden har stemmerett. Foretaksmøtet velger Statskogs styre. Det følger av § 8 i Statskogs vedtekter at før styret treffer vedtak i en sak som antas å være av «vesentlig betydning» for foretakets formål, eller som i «vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter», skal saken forelegges foretaksmøtet. For øvrig har foretaket en svært selvstendig stilling i forhold til departementet.

Finnmark jordsalgskontor er organisatorisk en del av Statskog og formelt underlagt Landbruksdepartementet når det gjelder de mest sentrale eierbeføyelser, så som salg og bortfeste av grunn til ulike formål, herunder disponeringen av ikke mutbare mineraler, og utvisning av ved, torv og multebær. Jordsalgsorganenes disposisjoner vedrørende jakt og fiske er imidlertid etter forskriftens § 10 annet ledd underlagt Direktoratet for naturforvaltning (DN).

De fleste eierbeføyelser over den umatrikulerte grunn i Finnmark er dermed underlagt Statskog og Landbruksdepartementet, men for jakt og fiske er disse beføyelser lagt til DN. Direktoratet har sammen med Miljøverndepartementet det

øverste ansvaret både for den offentligrettslige og den privatrettslige forvaltningen av jakt og fiske på denne grunnen. Bildet kompliseres ytterligere av at direktoratet ved en sidelengs delegasjon har overlatt de mer privatrettslige forvaltningsoppgaver knyttet til jakt og fiske til Statskog SF og den såkalte Fjelltjensten. Se *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3 og NOU 1993:34 s. 515-531.

4.1.2.3 Oppgaver og myndighet

Dagens jordsalgsorganer har av praktiske grunner delt sine oppgaver inn i «eierforvaltning» (grunnforvaltning) og «utmarksforvaltning». Selv om sondringen ikke fullt ut samsvarer med det som etter gjeldende rett kan henføres til de to kategorier, har sondringen likevel mye for seg, da det kan være til dels store forskjeller mellom de vedtak som treffes som ledd i eierforvaltningen, og de som treffes som ledd i utmarksforvaltningen. For å belyse omfanget av virksomheten, kan det nevnes at det i 1995 ble utøvd anslagsvis 18 årsverk ved jordsalgsorganene i Finnmark, fordelt på eierforvaltning, utmarksforvaltning og administrasjon, jf. utredningens *"Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 9.2 og *"Utmarksforvaltning i kommunene"* i 9.4. I tillegg utøver den såkalte Fjelltjenesten en rekke oppgaver i forbindelse med utmarksforvaltningen i fylket, herunder oppsyn, befaringer ol., som til sammen legger beslag på ca. 10 årsverk.

Eierforvaltningen er regulert i jordsalgsloven 12. mars 1965, og omfatter bl.a. salg og bortfeste av grunn og disponering av tomter. Det meste av forvaltningen er knyttet til administreringen av reglene i jordsalgsloven og det regelverk som er bygget opp omkring loven, bl.a. jordsalgsforskriften 15. juli 1966 og bestemmelser 3. oktober 1967 om salg og bortfeste av grunn. Mer konkret er virksomheten konsentert om å behandle søknader om feste eller kjøp av grunn eller tomter og disponering av grunn og rettigheter til ulike formål.

Den viktigste bestemmelse i jordsalgsloven er § 2, som i første ledd sier at «*statens umatrikulerte grunn kan selges eller festes bort*», men som i annet ledd setter en del skranker for utøvelsen av myndigheten. Hensynet til reindriften er særlig fremhevet ved at grunn som anses som nødvendig beiteområde og grunn som nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein, i utgangspunktet ikke kan selges eller festes bort, jf. annet ledd bokstav a og b. Også hensynet til skogen, gruvedrift, fiske, frilufts- og naturverninteresser og andre forhold som tilsier at grunnen ikke bør avhendes, kan i konkrete tilfeller være til hinder for salg og bortfeste, jf. bokstav c.

Jordsalgsforskriften og -bestemmelsene gir retningslinjer og regler om salg og bortfeste av grunn. Konkrete avgjørelser om avhending av grunn skal så vidt mulig foregå på grunnlag av «*en samlet vurdering av interessene innenfor et område*», se forskriftens § 1 første ledd, første pkt. og bestemmelsenes § 1. Det legges også opp til et samarbeid mellom jordsalgsorganene og kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter. Se forskriftens § 1 første ledd annet pkt. der det heter at jordsalgsorganenes planlegging «*bør skje innenfor rammen av arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven*», og at det må tas hensyn til behovet for jord til jordbruksformål, tomter, vannforsyning og kloakk, kommunikasjons- og forsvarsanlegg, natur- og friluftsområder og andre anlegg av allmenn interesse.

Jordsalgslovgivningen har ellers relativt detaljerte regler om jordsalgsorganenes myndighet til å avhende grunn til ulike formål. Det er bl.a. gitt regler om disponering av grunn til hytte- og byggetomter og grunn til jordbruk og utmarksbeite, se bl.a. forskriftens §§ 4 til 7, samt §§ 2 til 19 i bestemmelsene om salg og feste.

Foruten de oppgaver som er mer eller mindre direkte knyttet til beslutninger om salg og bortfeste av grunn, omfatter jordsalgsorganenes eierforvaltning også styring

med mer enn 10.000 inngåtte festekontrakter. Dette innebærer bl.a. fornyelse og overføring av kontrakter ved salg og skifte, sletting av utgåtte fester, svar på enkelthenvendelser osv.

En annen viktig oppgave er den «ekstraktive» virksomheten, som bl.a. omfatter bergverksdrift og prospekteringsvirksomhet. Jordsalgsorganene gir, på vegne av staten som grunneier, tillatelse til leting etter ikke mutbare mineraler i Finnmark (herunder diamanter). De forvalter også fylkets sand- og grusforekomster, hvor massetakene medfører et visst forvaltningsmessig problem på grunn av antallet. Det finnes i dag ca. 150 kontrakter om massetak, og en rekke uregistrerte «husbehovstak».

I forbindelse med salg og bortfeste av grunn og rettigheter arbeider jordssalgsorganene også med jordskifte- og grensegangssaker, grensetvister og oppmåling. Jordsalgskontoret er bl.a. part i de fleste av de mellom 10 og 50 jordskiftesaker som årlig reises i Finnmark. Kontoret medvirker dessuten ved utarbeidelsen av arealplaner, først og fremst reguleringsplaner for hyttefelt, og har iht. jordsalgsforskriftenes § 5 også selvstendige planoppgaver.

Den omtalte virksomhet har stor betydning for de fleste interesser knyttet til bruken av grunn og naturgoder i Finnmark. Eksempelvis vil jordsalgsorganenes avgjørelser om utmål av grunn til jordbruksformål være viktige for jordbruket og reindriften, som er fylkets viktigste landbaserte primærnæringer, og også viktige samiske næringer. Videre vil avgjørelser om bortfeste av hyttetomter berøre lokale utmarks- og næringsinteresser og allmenne fritidsinteresser. Det samme gjelder eventuelle tillatelser til mineralleting. Gjennom sin myndighet kan jordsalgsorganene også øve innflytelse på spørsmålet om til hvilke formål grunnen i Finnmark skal brukes. Deres oppgaver er dermed i dag, og vil også i fremtiden være blant de viktigste mht. bruken av grunn og naturgoder i Finnmark.

Jordsalgsorganenes oppgaver er likevel ikke de eneste som har stor betydning for denne bruken. Ikke minst har kommunene store muligheter til å regulere bruken av grunnen i kommunen gjennom kommunale arealplaner gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Videre har også de organer som gir konsesjon til å iverksette ulike større inngrep, så som kraftutbygginger, gruvedrift og kommunikasjonsutbygginger, stor innflytelse i denne sammenheng.

Jordsalgsorganene har som påpekt ovenfor, også oppgaver innen *utmarksforvaltningen* i Finnmark. Etter norsk rett tilligger de fleste fornybare utmarksgoder grunneieren, slik at deres myndighet til å forvalte disse goder delvis har sitt grunnlag i eierrådigheten. Jordsalgsorganenes utmarksmyndighet er imidlertid i betydelig grad lov- og forskriftsregulert, dels i jordsalgslovgivningen og dels i annen lovgivning, slik at deres myndighet også har et grunnlag i lov.

Det følger direkte av jordsalgslovningen at jordsalgsorganene har en del oppgaver innen forvaltningen av *lauvtrevirke, torv og multer* i Finnmark. Bygdefolk har ifølge lovens § 4 rett til gratis utvisning av ved av lauvtre til husbehov, og det daværende Direktoratet for statens skoger ga 3. oktober 1967 nærmere bestemmelser om slik utvisning i medhold av lovens § 2 siste ledd og forskriftens § 8. Myndigheten etter § 8 til å gi nærmere regler om vedutvisningen er nå overført til Statskog, og det er i dag Statskog-Finnmark som forestår selve utvisningen (tidligere vedkommende skogforvalter), jf. bestemmelsenes § 6 første ledd. Forskriftens § 8 åpner også for at det kan gis nærmere regler om den husbehovsrett til utvisning av torvforekomster som tilligger kommunens innbyggere etter lovens § 5, men slike bestemmelser er ikke gitt ettersom bruk av disse forekomster ikke har vært aktuelt i Finnmark de siste 30 årene.

Retten til å plukke multer på den «umatrikulerte» grunn i Finnmark er ifølge jordsalgsloven § 5 a første ledd forbeholdt fylkets befolkning. Bestemmelsens annet

ledd åpner imidlertid for at det kan gis individuelle tillatelser til multeplukkere utenfra, og for at enkeltpersoner, grupper av personer eller bygdelag kan bli få utvist enerett til bestemte multeforekomster. Myndigheten til å treffe slike vedtak er delegert til jordsalgskontoret, jf. forskriftens § 8a, som har delegert dispensasjonsmyndigheten videre til de lokale lensmenn, mens det selv tar seg av eventuelle utvisningsvedtak.

Jordsalgsorganene har også en rekke oppgaver innen *vilt- og fiskeforvaltningen* i Finnmark. Disse oppgaver er ikke regulert i jordsalgslovgivningen, men i viltloven 29. mai 1981 nr. 38 § 31, jf. forskrift 19. april 1988 om viltforvaltning på statsgrunn, og lakse- og innlandsfiskeloven 15. mai 1992 nr. 47 § 22 fjerde ledd, jf. forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn 18. desember 1992.

Som påpekt i *"Organer"* i punkt 4.1.2.2, er Statskog og Landbruksdepartementet overordnede jordsalgsorganer i forhold til salg og bortfeste av grunn, og utvisning av ved, torv og multeforekomster, jf. forskriftens § 10 første ledd. Etter § 10 annet ledd er imidlertid Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet overordnede organer for disposisjoner som gjelder jakt og fiske. Disse organer har en tilsvarende rolle etter viltlovgivningen og lakse- og innlandsfisklovgivningen, som i hovedsak har bestemmelser av offentligrettslig art. For grunnen i Finnmark er det imidlertid i medhold av denne lovgivningen også gitt regler av mer privatrettslig art. Følgelig er det i siste hånd Miljøverndepartementet som styrer både den offentligrettslige forvaltningen (fastsette ytre rammer for jakt- og fisketider, tillatt redskapsbruk ol.) og grunneierbeføyelsene vedrørende jakt og fiske i Finnmark.

Dette siste innebærer at i Finnmark har departementet og direktoratet myndighet til å utøve de funksjoner som normalt tilhører grunneieren mht. jakt og fiske, så som å leie ut jaktrett, fastsette priser og avgifter, innskrenke jakt- og fisketider innenfor de offentlig fastsatte rammer, bortforpakte fiskerett, utvise lakseplasser i sjø mv. Myndigheten er imidlertid hva viltforvaltningen angår i noen grad delegert «sidelengs» til Statskog (tidligere Direktoratet for statens skoger), jf. § 1 i 1988-forskriften om viltforvaltning på statsgrunn. Fiskeforvaltningen er overlatt til Finnmark jordsalgskontor, jf. § 2 i 1992-forskriften om fiskeforvaltning på statsgrunn.

Jordsalgsorganene er dermed tillagt en rekke oppgaver innen vilt- og fiskeforvaltningen i Finnmark, bl.a. utvisning av lakseplasser på statens sjøgrunn, bortforpaktning av innlandsfiske og laksefiske i elv og utvisning av innlandsfiske med garn. Se §§ 10, 12 og 13 i forskriften om fiskeforvaltning på statsgrunn, samt § 8 i fylkesmannens forskrift 10. mars 1993. Ifølge viltforskriften står jordsalgsorganene videre for administreringen av småviltjakt og fangst, herunder salg av jaktkort og inndeling av elgvald. De har dessuten med grunnlag i eldre og ikke opphevede jordsalgsforskrifter myndighet til å bortforpakte egg og dunvær, jf. NOU 1993:34 s. 171.

Den praktiske gjennomføringen av de her nevnte oppgaver utøves av den såkalte «Fjelltjenesten», som er et lokalt feltorgan for utmarksforvaltningen i Finnmark opprettet ved avtale mellom jordsalgskontoret og fylkesmannens miljøvernavdeling. Tjenesten utfører oppgaver dels for fylkesmannen og dels for jordsalgskontoret. Oppgavene for jordsalgskontoret omfatter i tillegg til det ovennevte, bl.a. oppsyn og grunneiertilsyn og en del praktiske oppgaver i forbindelse med vilt- og fiskeforvaltningen, så som trykking av jakt- og fiskekort og merking av lakseplasser.

Det overstående viser at jordsalgsorganenes utmarksmyndighet i første rekke går ut på at de ved utvisning og bortforpaktning kan tildele bestemte utmarkgoder til de som har rett til å utnytte dem. Det dreier seg for det meste om ressurser hvor

bruken etter sin art er slik at det vil være praktisk og nødvendig med en viss fordeling mellom brukerne, for å oppnå et kontrollert ressursuttak. De ytre rammer for utøvelsen av den myndighet det her er tale om, vil imidlertid langt på vei ligge fast gjennom de lover og forskrifter som gjelder for bruken av de ulike utmarksgodene.

Jordsalgsorganene er følgelig ikke alene om å ha myndighet innen utmarksforvaltningen i Finnmark. Dette gjenspeiles også av at de ikke har noen myndighet vedrørende laksefisket i de «store» elvene Tana, Alta og Neiden, som kanskje er fylkets viktigste utmarksgode. Kautokeino kommune har, som ledd i et midlertidig forsøk (frikommuneforsøk) med lokal utmarksforvaltning, siden 1992 vært tillagt en del av den utmarksmyndighet som ellers ligger til jordsalgsorganene. Se bl.a. NOU 1993:34 s. 610 flg.

Til tross for disse begrensninger, har imidlertid jordsalgsorganene spilt og spiller fortsatt en betydelig rolle innen utmarksforvaltningen i Finnmark. De regler som i dag tillegger disse organer myndighet, gir betydelig mulighet til å påvirke bruken av utmarksgodene. Ved avgjørelser i enkeltsaker vil det bl.a. kunne øves innflytelse på hvem som skal gis den fordel en utvisnings- eller bortforpaktningskontrakt innebærer, og i hvilke områder bruken skal foregå. Videre vil det kunne etableres en mer eller mindre fast praksis som vil være retningsgivende for innholdet i fremtidige avgjørelser. Det dreier seg dermed om myndighet til å treffe beslutninger som også i fremtiden vil ha stor betydning for de interesser som gjør seg gjeldende i forbindelse med bruken av utmarka i Finnmark.

For en mer utførlig oversikt over jordsalgsorganenes oppgaver og myndighet innen utmarksforvaltningen, vises det til gjennomgangen i kapittel 4 i Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 (s. 498-540), jf. *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2. En del av disse oppgavene er også omtalt i kapittel 3 i Rettsgruppens utredning (s. 86 flg.).

4.1.2.4 Saksbehandlingsregler

Selv om jordsalgsorganenes myndighet delvis har et privatrettslig grunnlag, jf. ovenfor, gjelder det likevel en del saksbehandlingsregler for deres virksomhet. Disse reglene er nærmere beskrevet av Forvaltningsgruppa i NOU 1993:34 s. 452-476 (utredningens *"Utvalgsmøter"* i punkt 2.6), og det skal her bare kort nevnes at jordsalgsorganene regnes som et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand, slik at habilitetsreglene i kapittel II og de alminnelige saksbehandlingsreglene i kapittel III også gjelder for disse organer. Videre gjelder offentlighetsloven og de allminnelige ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

Derimot er det usikkert om reglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI om enkeltvedtak og kapittel VII om forskrifter gjelder direkte, idet disse reglers anvendelsesområde er begrenset til vedtak truffet «under utøving av offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) og § 3 første ledd. Spørsmålet om jordsalgsorganenes virksomhet, i tillegg til å ha grunnlag i statens eierrådighet, også har et offentligrettslig grunnlag, slik at forvaltningsloven vil gjelde fullt ut for deres virksomhet, har vært berørt i ulike sammenhenger, men er hittil ikke avklart. Forvaltningsgruppen redegjør i NOU 1993:34 s. 455-463 for diskusjonen omkring spørsmålet. Se også Rettsgruppens utredning s. 256-258, der det sies at selv om jordsalgsorganenes disposisjoner i Finnmark i utgangspunktet er av privatrettslig art, bør det på grunn av de særegne forhold i fylket, stilles de samme krav til saksbehandling og klage som om virksomheten «hadde vært vanlig offentlig forvaltning».

Selv om det etter dette er usikkert om saksbehandlings- og klagereglene i forvaltningsloven har direkte anvendelse for jordsalgsorganene, har imidlertid jord-

salgsforskriftens en del særskilte regler om saksbehandling og klage, som delvis er sammenfallende med forvaltningslovens regler. Forskriftens § 15 har regler om den nærmere behandlingen av søknader om kjøp, feste eller leie av grunn, der det bl.a. fremgår at det forut for vedtaket skal innhentes de uttalelser fra andre organer som er påkrevd etter forskriftens § 16, og de tillatelser som måtte være nødvendige etter annen lovgivning (konsesjon ol.). I tilfeller hvor det er nødvendig med delingstillatelse etter plan- og bygningsloven § 63, skal også de kommunale bygningsmyndigheter få saken til uttalelse. Hvis disse myndigheter ikke gir delingstillatelse skal jordsalgskontoret ifølge forskriften § 15 tredje ledd avslå søknaden uten ytterligere høring.

Hvilke organer som er høringsinstanser er regulert i forskriftens § 16. Det skal bl.a. innhentes uttalelse fra Sametinget i saker som kan medføre større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungveiende. Andre viktige høringsinstanser er kommunen, fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret, reinbeitedistriktene, områdestyret, vegvesenet, friluftsnemndene, naturvernmyndighetene, forsvaret, luftfartsverket og Direktoratet for naturforvaltning.

Det følger av forskriftens § 16 a at vedtak truffet av jordsalgsstyret kan påklages i samsvar med reglene om klage i forvaltningslovens kap. VI. Klagen går til overordnet jordsalgsmyndighet, og som fremholdt i *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3 er dette Statskog SF i saker som gjelder salg og bortfeste av grunn, utvisning av ved og multemyrer mv., og Direktoratet for naturforvaltning i saker som gjelder jakt og fiske, se forskriftens § 16 annet ledd , jf. § 10. For helhetens skyld kan det også nevnes at det i § 16 tredje til femte ledd er gitt visse regler om omgjøring av vedtak etter klage eller av eget tiltak.

4.1.3 Saklig og geografisk område for utvalgets vurderinger

Dagens jordsalgsorganer har som nevnt i *"Organer"* i punkt 4.1.2.2 av praktiske grunner delt sine oppgaver inn i eierforvaltning (grunnforvaltning) og utmarksforvaltning. Samerettsutvalget har funnet det hensiktsmessig å operere med en liknende sondring, bl.a. fordi det saklig sett er relativt store forskjeller på å forvalte grunn og ikke fornybare naturgoder på den ene side og fornybare naturgoder på den annen. Utvalget vil derfor i dette kapittel ta opp ulike spørsmål om forvaltningen av grunnen, mens utmarksforvaltningen vil bli behandlet i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5.

Et av hovedspørsmålene i det følgende blir *hvilket eller hvilke organer* som i fremtiden skal forvalte grunnen i Finnmark, og herunder tillegges hjemmel som eier av grunnen. Videre må det avklares hvordan eventuelle fremtidige eierorganer skal *oppnevnes og sammensettes*, og *hvilken myndighet* disse organer bør ha. Det er med andre ord spørsmål om hvilke regler som i fremtiden skal gjelde for bruken og forvaltningen av *grunnen* i Finnmark.

Uttrykket «grunnen» angir dermed det *saklige virkeområdet* for mulige fremtidige eierorganers myndighet. Det er for det første tale om selve grunnen, som foruten landarealer, innsjøer, vann, elver, bekker og det sjøareal som tilhører grunneieren, også omfatter undergrunnen så langt eiendomsretten strekker seg i dypet. Eierorganets myndighet vil videre omfatte ulike ikke fornybare naturgoder både over og under overflaten, herunder ikke mutbare mineraler som sand, grus, kvarts og diamanter, idet retten til disse mineraler i utgangspunktet tilligger grunneieren.

Retten til mutbare mineraler og petroleumsforekomster i undergrunnen tilhører derimot staten, uansett hvem som er overflateeier, jf. bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 og lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde. Disse forekomster vil derfor ikke tilligge det

eller de fremtidige grunneierorganer i Finnmark. Utvalget foreslår endringer i bergverkslovgivningen som vil gi fremtidens grunneierorganer langt sterkere innflytelse på spørsmålet om slike mineraler skal utnyttes enn hva dagens jordsalgsorganer har.

I dag tilligger også forvaltningen av en rekke fornybare utmarksgoder i større eller mindre grad jordsalgsorganene, jf. *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3. Denne forvaltningen foreslås imidlertid i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3 overført til organer på kommunalt nivå og skal i sin tur kunne overføres til lokalbefolkningen i bygdene. Dette gjelder laks i sjø og små elver, innlandsfisk, storvilt og småvilt, egg og dun, multer, utmarksbeite, lauv- og bartrevirke og torv. Disse utmarksgoder vil ikke bli direkte omfattet av de fremtidige eierorganers myndighet, bortsett fra at de vil være klageorgan for enkeltvedtak truffet i utmarksforvaltningen i kommunene. En del utvalgsmedlemmer har også foreslått at grunneierorganene skal kunne gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder, jf. *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7.

Eierorganene vil også være klageorgan for de enkeltvedtak som i fremtiden treffes som ledd i den lokale forvaltningen av laksefisket i Tana, men vil ellers ikke ha innflytelse på forvaltningen av dette fisket, og heller ikke på laksefisket i de to øvrige «store» lakseelvene, Alta og Neiden, jf. utredningens *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5 og kapittel *"Østsamene i Neiden"* i 7.

De fremtidige grunneierorganers myndighet vil med andre ord være saklig begrenset til forvaltningen av grunnen og de ikke fornybare naturgoder, mens forvaltningen av de fornybare naturgoder (i første instans) vil tilligge andre organer. Grunneierorganene vil riktignok formelt sett ha en viss myndighet i forhold til bruken av de fornybare naturgoder som ikke foreslås tillagt kommuner og bygder, eller er undergitt særskilte regler, så som tang og tare og vannressursene. Denne myndigheten har imidlertid liten praktisk betydning, slik at grunneierorganenes myndighet i all hovedsak vil være knyttet til forvaltningen av grunn og ikke fornybare naturgoder.

Deres myndighet vil videre være *geografisk begrenset* til de deler av Finnmark fylke som tidligere ble betegnet som statens umatrikulerte grunn og hvor Statskog SF i dag har hjemmel som eier, jf. ovenfor. Det finnes imidlertid ca. 900 festeeiendommer i fylket med eget bruksnummer som ikke ble overført til Statskog da dette organet fikk overført denne hjemmelen. I de lokale grunnbøker vil derfor «staten ved Finnmark jordsalgskontor» fortsatt være oppført som hjemmelshaver til en del grunnstykker, men de forslag som det skal redegjøres for i det følgende, vil også gjelde for disse grunnstykker. Forslagene skal også gjelde for innkjøpt statsgrunn i Finnmark, dvs. for grunn som alt er kjøpt av jordsalgskontoret eller Statskog, og grunn som i fremtiden måtte bli kjøpt av de fremtidige eierorganer. Derimot vil forslagene ikke gjelde for privat og kommunal grunn.

Når det ellers gjelder spørsmålet om virkeområdet for fremtidige eierorganer til grunnen i Finnmark, vises det til lovutkastets § 1-2 med merknader i *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2.

4.1.4 Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt

Med unntak av Rørholt, som nedenfor har inntatt en særmerknad der hun begrunner sitt syn, foreslår et samlet utvalg at det opprettes et nytt organ for å forvalte grunnen i Finnmark: *Finnmark grunnforvaltning*. Organet, som vil bli nærmere beskrevet i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3, skal fristilles fra Statskog SF og tilleg-

ges hjemmel som eier av den usolgte grunn i fylket. Det skal videre ha en selvstendig stilling i forhold til sentrale statlige forvaltningsorganer. Graden av selvstendighet vil variere med hvilken organisasjonsform som velges for organet, og på dette punktet har man ikke kommet til enighet.

Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Nystø og Varsi) foreslår at grunnforvaltningsorganet skal organiseres som et selvstendig rettssubjekt og dermed i prinsippet fristilles fra den øvrige statsforvaltning. Som følge av dette er det foreslått en del egne regler om organets årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll, jf. *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4, der det bl.a. fremgår at Sametinget, Finnmark fylkesting og departementet skal ha én representant hver på årsmøtet. Det legges videre opp til at årsmøtet skal fatte sine vedtak ved enstemmighet. Selv om Finnmark grunnforvaltning blir et eget rettssubjekt, vil statlige myndigheter dermed ikke være helt uten mulighet til å påvirke grunnforvaltningens virksomhet.

Mindretallet (Falch, Owe og Sandvik) går inn for at Finnmark grunnforvaltning skal knyttes til den øvrige statsadministrasjonen som et frittstående forvaltningsorgan. De har derfor ikke funnet grunn til å gi nærmere regler om årsmøte, eller om regnskap, revisjon og kontroll. Selv om de har foreslått en organisering som vil gi en viss formell binding til statsforvaltnngen, vil det likevel være tale om et organ med en stor grad av selvstendighet, og hvor bindingen til statsforvaltningen er av mer formell enn reell art.

Det er enighet om at Finnmark grunnforvaltning skal ha et styre på åtte medlemmer, men uenighet om sammensetningen av styret. Et *flertall* på 14 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Kristensen, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) går inn for at Finnmark fylkesting og Sametinget hver oppnevner fire medlemmer til styret. Et *mindretall* på to medlemmer (Johansen og Johnsen) foreslår at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre av styrets åtte medlemmer. Disse to foreslår videre at styret konstituerer seg selv og at styreleder og nestleder velges ved vanlig flertallsvalg. De 14 øvrige foreslår at disse to verv skal gå på omgang mellom styremedlemmene oppnevnt av Sametinget og fylkestinget. Det er derimot enighet blant alle 16 utvalgsmedlemmer om de øvrige regler som skal gjelde for forvaltningsstyret og dets oppgaver, herunder at styreleders stemme skal være avgjørende ved stemmelikhet, jf. utredningens *"Styret for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.4 flg.

Et samlet utvalg er av den oppfatning at grunn og naturgoder i Finnmark skal forvaltes til beste for fylkets innbyggere, og særlig som grunnlag som samisk kultur, samtidig som forvaltningen skal trygge en økologisk bærekraftig bruk. Det er videre enighet om at grunnen i fylket som hovedregel skal ligge til felles bruk for fylkets innbyggere og tjene felles interesser, men Finnmark grunnforvaltning skal, på samme måte som dagens jordsalgsorganer, kunne avhende grunn og naturgoder til enebruk etter en samlet vurdering av interessene i et område. I den forbindelse skal det imidlertid gjelde visse skranker av hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur mer allment, reindriften, jordbruket, natur og miljø, og jakt-, fiske- og friluftsinteresser. Det skal også gjelde visse begrensninger på grunnforvaltningens adgang til å feste bort hyttetomter til fritidsformål.

Det foreslås videre en del endringer i bergverkslovgivningen som vil innebære at leting, prøveboring og drift av mutbare og ikkemutbare mineraler ikke skal kunne skje uten tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning. Særlig i forhold til de mutbare mineralene vil dette innebære at grunnforvaltningen får en langt sterkere stilling enn hva dagens jordsalgsorganer har. Et samlet utvalg foreslår også at Finnmark grunnforvaltning skal gis større reell innflytelse enn jordsalgsorganene har i dag på

spørsmålet om andre «tunge» inngrep, så som kraftutbygginger og utbygging av større kommunikasjonsanlegg ol., skal iverksettes og i tilfelle på hvilken måte.

Det er enighet om at forvaltningsloven, med visse unntak for reglene om klage i kapittel VI, og offentlighetsloven skal gjelde fullt ut for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning. Ut fra det syn at Finnmark grunnforvaltning bør ha en mest mulig fri stilling er det imidlertid foreslått en særegen klageordning. Det skal være adgang til å bringe organets vedtak inn for departementet til lovlighetskontroll, men klageadgangen skal ikke omfatte skjønnet.

Falch, Jernsletten, Nystø, Kåven og Owe foreslår at *Samisk grunnforvaltning* skal kunne etableres som et eierorgan i Finnmark ved siden av Finnmark grunnforvaltning. Det vil bli nærmere redegjort for deres forslag i *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4, der det også gis en oversikt over hva som særpreger dette organet i forhold til Finnmark grunnforvaltning, men det nevnes allerede her at det skal være opp til den enkelte kommune *om* den ønsker å tiltre Samisk grunnforvaltning. Hvis én eller flere kommuner vedtar slik tiltreden, skal det også være en selvstendig adgang for bygder utenfor disse kommuner til å gå inn i den samiske forvaltningsordningen, som hvis den blir realisert, vil bety at forvaltningen av grunnen i Finnmark blir delt mellom to organer.

Samisk grunnforvaltning skal ha et styre på sju medlemmer, som selv velger sin leder. Ordningen har en sterk samisk forankring og begrunnelse, og vil trolig i første rekke få tilslutning i områder med en forholdsvis stor samisk befolkningsandel. Det foreslås at Sametinget oppnevner fem av disse medlemmer, hvorav tre etter forslag fra den eller de tilsluttede kommuner, mens fylkestinget oppnevner de to øvrige. Samisk grunnforvaltning skal tillegges hjemmel som eier av all tidligere umatrikulert grunn i de kommuner og bygder som slutter seg til ordningen, og organiseres som et selvstendig rettssubjekt. Dette siste innebærer at det også for Samisk grunnforvaltning må gis regler om årsmøte, regnskap, revisjon og kontroll. Det foreslås at Sametinget skal ha to representanter på Samisk grunnforvaltnings årsmøte, men ellers vil reglene om årsmøte mv. være sammenfallende med de regler som foreslås for Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt.

Også reglene om Samisk grunnforvaltnings myndighet og saksbehandling vil være av samme art og ha det samme innhold som de tilsvarende regler for Finnmark grunnforvaltning, men med den forskjell at Sametinget skal være klageorgan for enkeltvedtak truffet av Samisk grunnforvaltning og ha full overprøvingsmyndighet.

Forskjellen mellom Samisk grunnforvaltning og Finnmark grunnforvaltning organisert som et selvstendig rettssubjekt vil etter dette i første rekke være at den samiske representasjonen i styret og på årsmøtet blir sterkere i Samisk grunnforvaltning enn i Finnmark grunnforvaltning. Videre vil det gjelde en annen klageordning. Å opprette Samisk grunnforvaltning ved siden av Finnmark grunnforvaltning vil dessuten medføre at forvaltningen av grunnen i Finnmark deles mellom to organer med hvert sitt geografiske virkeområde.

Det kan for øvrig nevnes at virksomheten såvel ved Finnmark grunnforvaltning som ved Samisk grunnforvaltning forutsettes finansiert ved inntekter i forbindelse med at det selges og festes bort grunn og gis tillatelser til ulik virksomhet på grunnen. Som påvist i *"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag, vil virksomheten trolig kunne bli selvfinansierende, men hvis det enkelte år skulle være særskilt store utgifter forutsettes det at dette dekkes inn ved særskilte bevilgninger over statsbudsjettet.

Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi har for det tilfelle at forslaget om Samisk grunnforvaltning lovfestes, fremmet et subsidiært forslag om at styret i Finnmark grunnforvaltning da skal sammensettes etter samme forholdstall som sty-

ret i Samisk grunnforvaltning. Det vil si at fem styremedlemmer oppnevnes av fylkestinget og to av Sametinget, jf. *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i punkt 4.3.4.2.3 og *"Oversikt over særmerknader"* i 4.4.1.1.

Rørholt har på sin side ikke funnet å kunne stå bak forslagene om den fremtidige forvaltningsordningen for grunnen i Finnmark. Hun vil i den forbindelse vise til at hun som følge av sin sene inntreden i utvalget (april 1996) har hatt liten mulighet til å delta i utformingen av forslagene, både når det gjelder valg av hovedmodeller og enkeltheter i modellene, som langt på vei var ferdig utformet da hun ble medlem av utvalget. Utvalget har heller ikke hatt anledning til å drøfte hennes forslag, som således ikke er gjengitt her. Hun har følgelig funnet det mest hensiktsmessig å reservere seg mot de forslag som er skissert i utredningens *"Rettslige virkninger ved overføring av eiendomsretten til all usolgt grunn i finnmark"* i kapittel 4.2 om Finnmark grunnforvaltning og *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 om Samisk grunnforvaltning.

Hennes reservasjon gjelder også det som i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 til 5.4 er foreslått om utmarksforvaltning i kommuner og bygder. Disse forslag knytter nært opp til de regler for den fremtidige grunnforvaltningsordningen i Finnmark som er skissert i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 og *"Samisk grunnforvaltning"* i 4.4, jf. for så vidt at reglene om forvaltningen av grunnen og utmarksgodene i Finnmark er foreslått inntatt i ett og samme lovverk (lov om forvaltning av grunn i Finnmark).

4.1.5 Oversikt over den videre fremstilling

Som et utgangspunkt for den videre drøftelse, vil det i *"Begrepet eiendomsrett – innhold og begrensninger"* i punkt 4.2.1 bli gitt en omtale av begrepet eiendomsrett, og da særlig knyttet til fast eiendom. Videre gis det i *"Rettsvirkninger som følge av at eiendomsrett overføres fra staten til en annen juridisk person"* i punkt 4.2.2 en oversikt over hvilke konkrete rettslige virkninger det vil ha å overføre hjemmelen som eier av grunnen i Finnmark fra Statskog til andre juridiske personer, f.eks. Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning.

Finnmark grunnforvaltning beskrives nærmere i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3. Det gis i *"Begrunnelse"* i punkt 4.3.1 en allmenn begrunnelse for hvorfor det bør etableres en ny grunnforvaltningsordning i Finnmark. Dernest gås det konkret inn på hvordan det nye forvaltningsorganet er tenkt bygget opp. I *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2 redegjøres det for forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning og statsforvaltningen, i *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3 for de organisasjonsmodeller som er foreslått for grunnforvaltningen, og i *"Styret for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.4 for oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret. Finnmark grunnforvaltnings myndighet, herunder hvilke begrensninger som skal gjelde for myndighetsutøvelsen, er drøftet i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Spørsmålet om gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning er drøftet i *"Gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.6 og reglene om saksbehandling og klage i *"Saksbehandling og klage"* i punkt 4.3.7.

Drøftelsen i disse underpunkter har ledet frem til at det er foreslått en rekke lovregler om organiseringen og oppbygningen av Finnmark grunnforvaltning og om organets myndighet og saksbehandling. Disse regler foreslås av et samlet utvalg inntatt i kapittel 2 i utkastet til lov om forvaltning av grunnen i Finnmark, som er

gjengitt og kommentert nedenfor i utredningens *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10 og *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i 11.

Forslaget om Samisk grunnforvaltning er fremstilt i *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4. Det gis i *"Innledning"* i punkt 4.4.1 en oversikt over ordningens særpreg i forhold til Finnmark grunnforvaltning og gjøres visse avgrensinger. Deretter gis i *"Begrunnelse"* i punkt 4.4.2 en allmenn begrunnelse for hvorfor det foreslås en egen samisk grunnforvaltningsordning. Avgrensningen av det område hvor ordningen skal kunne innføres, er behandlet i *"Området for Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.3, mens ulike spørsmål i forbindelse med eiendomsretten til grunnen i det samiske grunnforvaltningsområdet er drøftet i *"Eiendomsretten til grunnen"* i punkt 4.4.4. Oppbygningen av grunnforvaltningsorganet er beskrevet i *"Samisk grunnforvaltning – organer"* i punkt 4.4.5, der det bl.a. redegjøres for oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret og andre organisatoriske spørsmål. Samisk grunnforvaltnings myndighet og mulige begrensninger i myndigheten er behandlet i *"Samisk grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.4.6. I *"Gjerdeplikt"* i punkt 4.4.7 gjøres det rede for gjerdespørsmålet og i *"Sakbehandling og klage"* i punkt 4.4.8 for de foreslåtte saksbehandlings- og klageregler.

Det er ut fra drøftelsen i de her nevnte underpunkter foreslått en del særskilte lovregler om Samisk grunnforvaltning. Disse regler er plassert i kapittel 3 i mindretallets forslag til lov om forvaltning av grunnen i Finnmark. Se utredningens *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10 og *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i 11.

For helhetens skyld kan det også nevnes at utvalget i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 har drøftet den fremtidige ordningen for retten til og forvaltningen av *de fornybare utmarksgodene* i Finnmark. Det er i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3 foreslått at en rekke av de viktigste godene skal tillegges befolkningen i kommuner og bygder. De nærmere regler om dette er inntatt i kapittel 3 og 4 i det utkast til lov om forvaltning av grunnen i Finnmark som flertallet (dvs. de medlemmer som bare foreslår Finnmark grunnforvaltning) har utformet. Det mindretall som også foreslår Samisk grunnforvaltning, har foreslått tilsvarende regler i lovens kapittel 4 og 5. Dette mindretall har dessuten særskilt drøftet spørsmålet om retten til og forvaltningen av utmarksgodene i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4 flg. De lovforslag denne siste drøftelsen har ledet frem til, er plassert i mindretallets utkast til kapittel 6 i grunnforvaltningsloven.

4.2 RETTSLIGE VIRKNINGER VED OVERFØRING AV EIENDOMSRETTEN TIL ALL USOLGT GRUNN I FINNMARK

4.2.1 Begrepet eiendomsrett – innhold og begrensninger

Uttrykket «eiendomsrett» brukes i moderne rettsterminologi som et samlebegrep for de utnyttelsesmåter en eier har i forhold til en bestemt gjenstand, enten det er fast eiendom eller løsøre. Om fast eiendom sies det ofte at grunneieren har fri rådighet over eiendommen innenfor de begrensninger som følger av lovgivning og andres særlige rettigheter til grunnen. Grunneiendomsretten omfatter foruten selve grunnen (jordoverflaten), også vassdrag (elver, bekker og innsjøer) på grunnen, «rommet» under grunnen så langt retten strekker seg i dypet, og for eiendommer med strandlinje, også et område i sjøen så langt retten strekker seg ut i havet.

Dagens eiendomsrett er regulert og beskåret av ulike samfunnsmessige hensyn. Stortinget kan ved lov *begrense* eierens adgang til fritt å bruke og disponere over fast eiendom. Eierrådigheten kan også begrenses av vedtak med hjemmel i lov, f.eks. kan hele eller deler av en eiendom bli fredet som kulturminne etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner. Også kommunenes arealplanlegging i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 setter klare grenser for eierrådigheten ved at eieren som hovedregel bare kan disponere over grunnen i samsvar med formålet i vedkommende plan. Selv om også vassdrag tilhører grunneierretten, jf. vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 1, kan eieren heller ikke uten tillatelse utnytte vassdraget f.eks. til produksjon av elektrisk kraft, se vassdragsloven § 104 og vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 § 2.

En litt annen form for lovbestemte begrensninger på den private eiendomsretten, er at enkelte ressurser i undergrunnen ved lov eller på annet rettsgrunnlag er unntatt fra overflateeierens eiendomsrett. Det er eksempelvis ved lov 4. mai 1973 nr. 21 bestemt at petroleumsforekomster i grunnen under privateid norsk landområde og sjøgrunn, tilhører staten. Videre er staten med grunnlag i gammel ulovfestet rett, det såkalte bergregalet, ansett som eier av de såkalte mutbare mineraler, jf. bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 § 1.

Eierrådigheten kan også være begrenset av at det hviler ulike bruksrettigheter, f.eks. en veirett eller beiterett på eiendommen. Også allemannsretten, det vil bl.a. si retten til å ferdes til fots i utmark, plukke bær, sopp og blomster, bade i sjø i utmark eller i rimelig avstand fra bebodd hus/hytte, slå opp telt på visse vilkår i utmark mv., er en allmenn begrensning av eiendomsretten, jf. friluftsloven 28. juni 1957 nr. 36 kapittel I og II og straffeloven § 400.

En annen type begrensning av eierrådigheten kan være at eieren har avtalt at det f.eks. skal hvile et salgs- eller pantsettelsesforbud på eiendommen, eller at en bestemt person har forkjøpsrett eller rett til å bruke deler av eiendommen til bestemte formål. For eieren er det betydelig forskjell mellom de begrensninger som følger av dennes frivillige disposisjoner, og de som følger av lovgivningen og sedvanerett eller andres hevdvunne rettigheter.

Grunneierretten består av en rekke beføyelser (rådigheter) som til sammen utgjør *eiendomsrettens innhold*. Retten omfatter for det første rett til bruk og annen faktisk utnyttelse, den såkalte positive faktiske rådighet, som knytter seg til bruk av grunnen og de ressurser som måtte ligge til grunnen. Det gjelder imidlertid en rekke begrensninger på rådigheten, dels som følge av andres rettigheter og dels som følge av lov. Eksempelvis har grunneieren enerett til fiske på sin eiendom, jf. lakse- og innlandsfiskloven 15. mai 1992 nr. 47 § 16 og § 17, men bare med tillatte redskaper i de tillatte fisketider. Fiske av anadrome laksefisk kan dessuten ikke skje uten at myndighetene har gitt tillatelse til slikt fiske, jf. § 33.

Eierrådigheten gir også rett til å hindre at andre utnytter grunnen, den såkalte negative faktiske rådighet. Retten gir videre eieren rettslig rådighet over eiendommen, både positivt ved salg, bortfeste, pantsettelse ol., og negativt ved at man kan hindre at andre får disponere rettslig over denne. Også på dette punktet gjelder det imidlertid en del skranker i eierrådigheten.

Ved at eiendomsretten omfatter de former for rådighet som ikke er særskilt unntatt ved lov eller i form av særlige rettigheter til andre, jf. ovenfor, sies det ofte at retten er *negativt begrenset*. Eiendomsrettsbegrepet får dermed en viss elastisitet, slik at de beføyelser som tilligger eieren, kan bli utvidet eller innskrenket over tid.

Eiendomsretten vil bl.a. automatisk bli utvidet til også å omfatte det som blir «ledig» når en bruksrett faller bort eller når en lovbestemt begrensning blir opphevet. Hvis f.eks. en veirett faller bort ved utløpet av en avtaleperiode eller ved salg til erverver i god tro, går retten tilbake til grunneieren. Og skulle Stortinget

bestemme at et mineral ikke lenger skal være mutbart, vil mineralet tilfalle grunneieren, på samme måte som andre ikkemutbare mineraler. Eiendomsretten vil også omfatte eventuelle fremtidige bruksmuligheter såfremt disse ikke er særskilt unntatt. Motsatt vil eiendomsrettens innhold kunne innskrenkes som følge av at andre erverver bruksrettigheter på en eiendom ved hevd, eller ved at det innenfor rammen av de erstatningsfrie rådighetsinnskrenkninger innføres nye lovbestemte begrensninger på utøvelsen av eierrådigheten.

Eiendomsrett er ingen endelig fastlagt størrelse, men betegnes ofte som en samling av flere rådigheter eller eierbeføyelser. Det sies ofte at eiendomsretten omfatter «restretten», dvs. det som ikke til enhver tid er unntatt eller opptatt av andre. I norsk rett er det vanlig at bare én (juridisk) person anses som eier av en ting. For fast eiendom vil eieren vanligvis være den som har grunnbokshjemmel som eier, dvs. den person som grunnregisteret utpeker som eier, jf. tinglysingsloven 7. juni 1935 nr. 2 § 14. Det er imidlertid også åpent for at flere personer kan ha de samme typer av rådighet over eiendommen i et sameie, jf. lov om sameie 18. juni 1965 nr. 6.

I juridisk teori har videre spørsmålet om *«kløyvd» eiendomsrett* vært diskutert, bl.a. for det tilfelle at flere personer på samme eiendom har brukt eller hatt rådighet over ulike bruksmåter, f.eks. slik at A har beiterett mens B har hatt rett til hugst. Hvis ingen tredje person eier selve grunnen, har det ut fra det syn at A og B kan anses som eiere av hver sin ressurs vært hevdet at det foreligger «kløyvd» eiendomsrett. Det vil i tilfelle bety at det i forhold til nye utnyttelsesmåter vil foreligge et sameie mellom A og B. I norsk rettspraksis har det imidlertid vært en klar tendens til å betrakte én juridisk person som eier av grunnen, med eventuelle andre som rettshavere til en eller flere bestemte ressurser eller utnyttelsesmåter.

Disse synspunktene kan være aktuelle her, fordi samerettsutvalget foreslår å legge «eierforvaltningen» av de fornybare utmarksgodene til kommunene, mens «eierforvaltningen» av grunnen tillegges Finnmark grunnforvaltning (og eventuelt Samisk grunnforvaltning). En slik deling av eierrådigheten kan imidlertid ikke anses som «kløyvd» eiendomsrett, fordi det vil være vedkommende grunneierorgan som i grunnboken skal ha hjemmel som eier av grunnen, og dermed også retten til eventuelle nye utnyttelsesmåter.

Kommunens myndighet vil på sin side være positivt avgrenset til bare å gjelde de fornybare utmarksgodene, ikke selve grunnen. Det kan også bemerkes at dens myndighet ikke vil omfatte den del av utmarksforvaltningen som har et offentligrettslig grunnlag, så som fastsettelse av jakt- og fisketider, hvilke arter som skal kunne utnyttes og med hvilke redskaper, som fortsatt vil ligge hos statlige myndigheter. Noen beslutninger vil ligge sentralt hos Miljøverndepartementet og/eller Direktoratet for naturforvaltning, og andre lokalt hos Fylkesmannens miljøvernavdeling.

4.2.2 Rettsvirkninger som følge av at eiendomsrett overføres fra staten til en annen juridisk person

4.2.2.1 Utgangspunkt

Statskog SF har i dag hjemmel som eier av den tidligere umatrikulerte grunn i Finnmark. Ettersom utvalget har foreslått å regulere de nye eierorganers virksomhet i en egen lov, vil en umiddelbar virkning av at hjemmelen overføres være at lov om statsforetak ikke lenger vil regulere virksomheten til de fremtidige eierorganer i Finnmark. Siden Statskog er et statsforetak, antas for øvrig en eventuell samlet overføring av eiendomsretten til et eller flere nye eierorganer å måtte skje ved at Landbruksdepartementet på foretaksmøtet tilbakebetaler statens innskudd i fore-

taket for så vidt gjelder Finnmark, jf. lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71 § 16 første ledd nr. 2 og § 38.

Det må videre skje en formell overskjøting av grunnen fra Statskog til Finnmark grunnforvaltning, og eventuelt videre til Samisk grunnforvaltning for de kommuner som slutter seg til dette forvaltningsorganet. I *"Oversikt over beføyelser som vil følge med eiendomsretten"* i kap 4.2.2.2 gis en oversikt over de beføyelser som iht. utvalgets forslag vil følge med en overskjøting. Videre omtales i *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3 den betydning en slik overskjøting vil ha med tanke på vern av samisk kultur. En slik overskjøting vil etter gjeldende lovgivning for øvrig også medføre at det må betales ulike avgifter til staten, bl.a. tinglysingsgebyr og dokumentavgift. Spørsmålet om betaling av slike avgifter drøftes i *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i punkt 4.2.2.4.

4.2.2.2 Oversikt over beføyelser som vil følge med eiendomsretten

Hvis det ikke gis regler om noe annet, vil *alle* eierbeføyelser følge med når hjemmel som eier av grunn overføres fra en juridisk person til en annen. Den nye hjemmelshaver vil overta alle rettigheter som den tidligere eier hadde, og være bundet av de begrensninger og forpliktelser denne var pålagt mht. disponeringen av eiendommen, enten disse følger av lov, sedvane, avtale eller annet rettsgrunnlag. Ved overføring av grunnbokshjemmel som eier fra Statskog til et nytt grunneierorgan i Finnmark, vil dermed det nye organet i utgangspunktet overta alle eierbeføyelser som tilligger Statskog, og bli underlagt de samme begrensninger som dette organet var pålagt.

Utvalget foreslår imidlertid å dele disse beføyelsene mellom flere organer, ved at kommunene tillegges forvaltningen av de fornybare utmarksgodene i sitt område og ett (eller flere) fellesorgan(er) tillegges forvaltningen av grunnen og ressursene under jordoverflaten. Av den eierrådighet som i dag tilligger Statskog i Finnmark, vil dermed det nye eierorganet få overført den del av eierrådigheten som gjelder bruken av selve grunnen, og herunder alle oppgaver og forpliktelser som i dag tilligger Statskog på dette punktet. Organet vil derimot ikke bli tillagt den rådighet som er knyttet til å regulere bruken av utmarksgodene, som bl.a. omfatter utvisning av lakseplasser, bortforpaktning av vassdrag og multemyrer og prisfastsettelse og salg av jakt- og fiskekort. Disse oppgaver vil ligge til kommunene, men slik at grunneierorganet vil være klageinstans for de enkeltvedtak som treffes i den forbindelse.

For øvrig vil de begrensninger som i dag gjelder i forhold til eierrådigheten over grunnen, være i behold også etter overdragelsen og ha det samme innhold som tidligere, med mindre reglene endres. Det kan her vises til at det ved overføringen av hjemmel som eier av grunnen i Finnmark fra «staten ved Finnmark jordsalgskontor» til Statskog i 1993 ikke ble gjort endringer i jordsalgslovgivningen mht. befolkningens utmarksrettigheter. På dette punktet gjelder dermed de samme rettigheter og begrensninger etter at Statskog overtok eierrådigheten i Finnmark som før. Dette er også fremhevet i Statskogs stiftelsesdokument 8. desember 1992 der det bl.a. sies:

> «Statskog SF vil overta grunnbokshjemlene, inkludert rettigheter og forpliktelser, til de eiendommene som Direktoratet for statens skoger har det fulle ansvar for i dag. ... Statskog SF skal også overta de oppgaver og forpliktelser som ellers tilligger Direktoratet for statens skoger i dag.»

De mest typiske grunneierbeføyelser som i dag ligger til Statskog v/Finnmark jordsalgskontor, er myndigheten til å selge eller feste bort grunneiendommer. Hvis hjemmelen som eier av grunnen overføres til et nytt eierorgan, vil dette overta denne myndigheten. Som andre grunneiere vil det nye organet være bundet av de generelle lovfestede begrensninger av eierens rådighet som følger av kulturminneloven, plan- og bygningsloven og en rekke andre lovverk. Eksempelvis åpner plan- og bygningsloven for en bindende arealplanlegging som kan sette til dels sterke skranker for eierens grunnutnyttelse, og herunder også for hvilke formål et nytt eierorgan i Finnmark vil kunne selge eller feste bort grunn til.

I tillegg til de begrensninger som alt følger av allmenn lovgivning, kan eierorganets rådighet begrenses ytterligere ved at det gis nye regler for den fremtidige disponeringen av grunnen i Finnmark. Dagens jordsalgslov har slike regler i § 2, der det er gitt en del avhendingsbegrensninger i forhold til områder som er viktige for reindriften, og områder som av andre grunner ikke bør selges eller festes bort. Disse skranker vil kunne videreføres og utbygges i en ny lovgivning om forvaltningen av grunnen i Finnmark. Her vil det også kunne gis regler som sterkere enn i dag fokuserer på at grunnen som hovedregel skal ligge til allmenn bruk, og som begrenser eierorganets rådighet hvis f.eks. hensynet til samisk kultur tilsier at det ikke bør disponeres over grunnen på en bestemt måte.

Også den myndighet som tilligger dagens eierorgan Statskog v/Finnmark jordsalgskontor, vil imidlertid kunne begrenses på denne måten. En overføring av eiendomsretten til et annet organ er derfor ingen nødvendig forutsetning for å legge nye skranker på eierorganets rådighet. Det vil nok i større grad vil være innholdet av disse skranker, enn hvilket organ som i fremtiden skal ha den formelle eiendomsretten til grunnen i Finnmark, som vil være avgjørende for hvordan eierrådigheten over grunnen vil bli utøvd i konkrete tilfeller.

Videre vil også lokalbefolkningens bruksrettigheter i utmarka være i behold hvis hjemmelen som eier av grunnen i Finnmark overføres fra Statskog til et annet organ, og ha det samme innhold som i dag, inntil de regler som danner grunnlaget for dem eventuelt måtte bli endret. Reglene om befolkningens bruksrettigheter vil kunne endres også uten at eierforholdene som sådan undergis noen endring. Reguleringen av eiendomsretten til grunnen vil dermed isolert sett ikke ha spesielt stor betydning for innholdet av befolkningens bruksrettigheter. Det vil f.eks. være fullt mulig å realisere den i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 foreslåtte kommunale rettighets- og forvaltningsordning også uten at det gjøres endringer i den underliggende regulering av eiendomsretten til grunnen i Finnmark.

Også den såkalte allemannsretten, dvs. retten til å ferdes til fots i utmark, plukking av bær (utenom multer), sopp og blomster, bading og telting mv. i utmark, vil være i behold uansett hvem som er grunneier. Selv om eiendomsretten til grunnen i Finnmark blir overført fra Statskog til et annet organ, f.eks. Finnmark grunnforvaltning, vil ikke dette på noen måte innskrenke allemannsretten.

Et annet forhold som vil begrense betydningen av en overføring av hjemmelen som eier av grunnen i Finnmark til et annet organ, er at eiendomsretten ikke omfatter undergrunnsressurser som mutbare mineraler og petroleum. Med grunnlag i det såkalte bergregalet tilhører de mutbare mineraler Kongen (staten) uansett hvem som er grunneier, se bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 § 1 der det gis en oversikt over de mutbare mineraler. Unntaket for petroleum er lovbestemt og følger av lov 23. mars 1973 nr. 21 om utvinning av petroleum under land § 1 der det fremgår at «retten til petroleum i grunnen under norsk landområde og den delen av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, tilligger staten». Unntaket er av relativt ny dato, og således forutsettes det i jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 3 bokstav b at olje i grunnen (jordolje) tilhører grunneier.

Retten til undergrunnsressursene med unntak av de ikke mutbare mineraler, vil etter dette, ikke følge med en overdragelse av eiendomsretten, verken til private eller til et nytt grunneierorgan, med mindre det gis særlige regler om noe annet. Det er i prinsippet fullt mulig å gi slike regler, f.eks. ved at den norske stat som ledd i sin urfolkspolitikk overfører retten til de mutbare mineralene i Finnmark til et nytt grunneierorgan. Så lenge dette ikke gjøres, vil imidlertid retten til disse mineralene ligge til staten, også om hjemmelen som eier av selve grunnen blir overført til et slikt organ. På den annen side kan det gis særregler som styrker et lokal grunneierorgans innflytelse på disponeringen av de mutbare mineraler og andre undergrunnsforekomster som ikke tilligger grunneieren iht. de allminnelige regler, også om retten til disse forekomstene beholdes hos staten, se nedenfor i *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5.

I Finnmark vil det for øvrig normalt gjelde den begrensning i den private grunneiendomsrett at en del rettigheter som vanligvis vil tilfalle eieren, er beholdt hos staten. Se jordsalgsforskriften § 3, jf. § 4, der det er bestemt at ved ordinært salg eller bortfeste av grunn til private skal bl.a. alle vann- og strandrettigheter og de rettigheter som en grunneier normalt har til kull og andre mineraler, «i alminnelighet» unntas fra avhending. Det er også tatt forbehold om at en del andre bruksrettigheter kan forbeholdes staten, f.eks. rett til å anlegge vei, grustak, føre opp snøskjermer, ta stolpefester eller «iverksette andre anlegg av allmenn interesse», mot erstatning til den som har ervervet grunn.

Private som i Finnmark har ervervet grunn fra staten, har således vanligvis ikke fullt ut fått overført alle de rettigheter som normalt er en del av grunneiendomsretten, og som kjøpere av grunn ellers i landet vil ha fått overført. Om jordsalgsforskriftens unntak på dette punkt skal opprettholdes også ved senere salg eller bortfeste av grunn til private, vil imidlertid være avhengig av om det i den nye lovgivningen om grunnen i Finnmark gis liknende regler, og ikke av hvilket organ som har hjemmel som eier av grunnen.

Den foregående oversikt viser at en overføring av eiendomsretten til grunnen i seg selv ikke nødvendigvis vil få så store konsekvenser for den fremtidige bruken av land og vann i Finnmark. I praksis vil det være langt viktigere hvilke nærmere regler som gis for utøvelsen av eierforvaltningen, herunder om hvilke organer som skal kunne fatte vedtak og hvilke materielle skranker som skal gjelde for deres myndighet, enn hvilket organ som tillegges hjemmel som eier av grunnen. Eksempelvis vil andre regler om sammensetningen av eierorganet, sammen med regler som i større grad enn dagens jordsalgslovgivning fremhever at det skal tas lokale og samiske hensyn i grunnforvaltningen, kunne lede til en forvaltningspraksis som er mer i tråd med hensynet til samisk kultur og samfunnsliv enn hva tilfellet er i dag. Slike regler vil imidlertid kunne gis også om de underliggende eierforhold ikke endres.

4.2.2.3 Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur

Det har fra samisk hold ofte vært uttalt at en overføring av eiendomsretten til grunnen i hele eller deler av Finnmark til et kollektivt samisk organ vil være et hovedelement for å utvikle vernet av samisk kultur. Slike utsagn synes å bygge på en antagelse om at eiendomsrett vil gi styring med bruken av naturgodene og vern mot uønskede inngrep. Utvalget har imidlertid, bl.a. ut fra hensynet til at de fornybare utmarksforekomstene bør forvaltes på et mest mulig lokalt nivå, foreslått at bruken av utmarkgodene skal styres av den enkelte kommune, og dermed lagt opp til at det skal gjøres en begrensning av eierrådighetens rekkevidde på dette punktet.

Det er imidlertid grunn til å spørre om overføring av eiendomsretten til et kollektivt samisk organ i seg selv vil forhindre at det iverksettes ulike tiltak eller inngrep i grunnen som er uønsket. Eiendomsrett som sådan gir ikke noen *garanti* mot at myndigheter mot grunneierens ønske vedtar iverksatt inngrep over grunnen, f.eks. med hjemmel i oreigningsloven 23. oktober 1959 nr. 3 § 2. Et slikt vedtak kan ikke fattes uten at eieren er hørt, og bare hvis det «tvillaust er til meir gagn enn til skade». Det ligger dermed et visst vern i ekspropriasjonsrettens alminnelige vurderingstema. Når argumenter om f.eks. den økonomiske og sysselsettingsmessige verdi av et inngrep skal veies mot eierens interesser i å beholde området, samiske brukerinteresser, hensynet til natur og miljø og andre motinteresser, er det imidlertid ikke utenkelig at de førstnevnte interesser vil bli tillagt størst vekt i avveiningen.

Også kravet i grunnloven § 105 om at eiere og andre rettshavere, f.eks. reindriftssamer, skal ha «full erstatning» for det økonomiske tap de lider som følge av et ekspropriasjonsinngrep, kan tjene som en viss sperre mot at det iverksettes slike inngrep. Hvis myndighetene først anser et tiltak for å være tilstrekkelig viktig eller lønnsomt, vil imidlertid erstatningen som sådan ikke gi noe reelt vern mot inngrepet, men kun tjene som en kompensasjon til eieren og eventuelt andre rettshavere for at det er iverksatt.

Eiendomsretten, vil dermed ikke alene gi et tilstrekkelig vern mot uønskede naturinngrep i samiske bruksområder. Et slikt vern må i første rekke realiseres ved regler som setter materielle og/eller prosessuelle skranker for vedtak om denne type inngrep. Eksempelvis kan det gis regler om større vektlegging av samiske hensyn i konkrete saker og regler som legger opp til en mer grundig saksbehandling der slike hensyn er truet, eventuelt også slik at Sametinget må gi samtykke til å gjennomføre større naturinngrep i samiske områder. Se forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8, som trolig vil ha større betydning for vernet av naturgrunnlaget for samisk kultur enn en overføring av grunneiendomsretten isolert sett.

Regler som foreslått i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 vil kunne gis uansett hvem som har grunnbokshjemmel som eier av grunnen i Finnmark. De vil også kunne ha virkning utenfor dette fylket og ikke bare på statsgrunn, men også på privat grunn. En overføring av hjemmel som eier av grunnen fra Statskog til et annet organ vil derfor ikke være ubetinget nødvendig for å styrke vernet av naturgrunnlaget for samisk kultur. Sammen med regler som f.eks. pålegger de ordinære forvaltningsorganer å legge særlig vekt på samiske hensyn i vurderingen av om et tiltak skal gjennomføres eller ikke, og regler som styrker lokalbefolkningens bruksrettigheter i utmarka, vil imidlertid en overføring av grunnbokshjemmelen likevel gi et sterkere vern enn i dag.

En overføring av hjemmelen som eier av grunnen fra Statskog til et organ hvor lokale og samiske interesser har sterkere innflytelse enn i dagens styringsorganer, vil gi økt lokal styring med grunnutnyttelsen i Finnmark. Dette vil i seg selv styrke det faktiske vernet mot uønskede inngrep, bl.a. ved at muligheten for at inngrep iverksettes på tvers av lokalbefolkningens ønsker blir mindre. Også en overføring av grunnbokshjemmelen fra Statskog, som i utgangspunktet skal drives etter forretningsmessige prinsipper, til et organ som i større grad er pålagt å forvalte grunnen til beste for lokale og samiske bruks- og næringsinteresser, kan ha stor betydning i så måte.

Hensynet til samisk kultur og næring bør, sammen med hensynet til lokalbefolkningen i sin alminnelighet, stå sentralt i den fremtidige forvaltningen av grunnen i Finnmark. Disse hensynene vil imidlertid lett komme i bakgrunnen hvis forvaltningen fortsatt skal forestås av et organ der et av hovedformålene er å drive økonomisk lønnsom forvaltning av grunnen. Slik utvalget ser det, er det derfor viktig å legge denne forvaltningen til et organ hvis formål og hovedoppgaver er av for-

valtningsmessig og ikke av forretningsmessig art. Dette vil i seg selv være med på å sikre at arealer og ressurser i Finnmark blir forvaltet på vegne av fellesskapet og slik at de som hovedregel vil ligge til felles bruk og tjene felles interesser.

Det er derfor grunn til å opprette et nytt eierorgan i Finnmark. Og skal det først opprettes et slikt organ, bør dette så langt som mulig gis den samme formelle stilling som andre grunneiere, og herunder også få overført hjemmelen som eier av grunnen. Til tross for at dette ikke som sådan vil ha særlig store faktiske konsekvenser, og heller ikke så stor betydning sett ut fra et verneperspektiv, vil det være prinsipelt viktig.

Det er bl.a. disse synspunkter som ligger til grunn for forslaget om å etablere Finnmark grunnforvaltning, og eventuelt Samisk grunnforvaltning, som nye eierorganer i Finnmark med hjemmel som eier av grunnen i sine respektive virkeområder. Disse synspunkter vil bli utdypet og begrunnet i redegjørelsen for de to forvaltningsordninger i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 og *"Samisk grunnforvaltning"* i 4.4, men det understrekes alt her at selv om disse organer gis hjemmel som eier av grunnen, vil deres eierrådighet være underlagt en rekke skranker.

Blant annet vil det forhold at hensynet til innbyggerne i fylket i sin alminnelighet og hensynet til samisk kultur og næringsutøvelse spesielt er foreslått fremhevet i formålsparagrafen i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, begrense eierorganenes rådighet. Videre vil de begrensninger som av hensyn til reindriften og andre interesser i dag gjelder for adgangen til fritt å avhende grunn, bli videreført. Også de begrensninger i eierrådigheten som følger av reindriftens og lokalbefolkningens bruksrettigheter til utmarksgodene, vil bli videreført og til dels utvidet, samtidig som det legges opp til at de deler av eierrådigheten som gjelder bruken av disse goder, skal overføres til kommuner og bygder.

Selv om eierorganenes rådighet dermed i en del sammenhenger vil være mer begrenset enn vanlige «private» grunneieres rådighet, vil de imidlertid i andre sammenhenger stå sterkere enn vanlige grunneiere. Dette gjelder særlig i forbindelse med leting etter og utvinning av mutbare mineraler og iverksettelse av «tunge» inngrep som forutsetter ekspropriasjon av grunn eller rettigheter. Mineralleting og utvinning skal ikke kunne iverksettes uten at eierorganet har gitt samtykke, mens et flertall i utvalget også har foreslått å begrense adgangen til å ekspropriere grunn i Finnmark til ulike «tunge» inngrep, slik at denne type inngrep i praksis ikke vil kunne iverksettes uten eierorganets samtykke. I slike saker vil eierorganene dermed få en langt sterkere stilling enn vanlige grunneiere, som på sin grunn verken kan forhindre at det letes etter mutbare mineraler eller at det fattes vedtak om at de må avstå grunn og rettigheter.

4.2.2.4 Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring

Det forslaget som er skissert foran, vil bl.a. medføre at grunnbokshjemmelen til usolgt grunn må overføres fra Statskog SF til *Finnmark grunnforvaltning*. Slik overføring skjer ved tinglysing, og for tinglysingen skal det til staten betales dokumentavgift og tinglysingsgebyr. Dokumentavgiften, som kan bli høy, utgjør 2,5 % av salgsverdien av grunn med bygninger og faste anlegg, jf. dokumentavgiftsloven 12. desember 1975 nr. 59 § 1 og § 7. Tinglysingsgebyret utgjør kr. 742,- for hvert dokument som tinglyses, jf. rettsgebyrloven 17. desember 1982 nr. 86 § 21.

Samerettsutvalget finner det ikke naturlig at det betales dokumentavgift og tinglysingsgebyr til staten ved overføring av hjemmel til Finnmark grunnforvaltning. Betaling av rettsgebyr etter 1982-loven er påbudt ved lov, uten at loven gir adgang til å gjøre unntak ved slik tinglysing. Dokumentavgiftsloven er en hjemmelslov som kommer til anvendelse hvis Stortinget ved det årlige vedtaket om avgifter til

statskassen etter grunnloven § 75 bokstav a bestemmer at de avgifter loven regulerer skal betales, jf. lovens § 1. Stortinget har imidlertid hvert år siden loven ble innført vedtatt at det skal betales dokumentavgift ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom (lovens kap. II). Avgift og gebyr ble således betalt ved overføring av hjemmelen fra staten ved Finnmark jordsalgskontor til Statskog SF i 1993.

Skal det gjøres unntak for avgiftsbetaling ved overføring av hjemmel til Finnmark grunnforvaltning, må dette fastsettes ved lov for så vidt gjelder rettsgebyr, mens det for dokumentavgift enten må bestemmes av Stortinget ved det årlige avgiftsvedtaket eller gis en særskilt fritaksregel i loven. Utvalget anser det mest hensiktsmessig at det også i dette siste tilfellet gis en særskilt fritaksregel i loven.

Hjemmelsoverføringen vil skje som ledd i gjennomføringen av den endring av forvaltningen av grunnen som foreslås lovfestet i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Finnmark grunnforvaltning vil ved opprettelsen ikke ha andre midler enn de som overføres fra staten. Fastsetting av «salgsverdien» av disse svære grunnområdene vil være vanskelig og nærmest meningsløst. Utvalget har derfor foreslått at det ved endring av de to avgiftslovene fastsettes at det ikke skal betales dokumentavgift eller tinglysingsgebyr ved overføring av hjemmel til Finnmark grunnforvaltning, jf. endringsparagrafen i lovutkastets § 5-2 nr. 5 og nr. 10 der det foreslås endringer i dokumentavgiftsloven § 8 (ny bokstav c) og rettsgebyrloven § 22 (nytt annet ledd).

Forslaget fra mindretallet (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) om å åpne for at *Samisk grunnforvaltning* kan etableres ved siden av Finnmark grunnforvaltning, innebærer at det spørsmål som er drøftet ovenfor, også melder seg ved overføring av hjemmel videre til dette organet. Mindretallets forslag vil medføre at hjemmelen til usolgt grunn i de kommuner og bygder som vedtar å tre inn i Samisk grunnforvaltning, vil måtte overføres fra Statskog via Finnmark grunnforvaltning til Samisk grunnforvaltning. Overføringen vil måtte skje etappevis, ettersom Samisk grunnforvaltning etter mindretallets forslag først vil bli opprettet etter at loven om forvaltning av grunn i Finnmark er satt i kraft og Finnmark grunnforvaltning derved er opprettet.

Etterhvert som kommuner og bygder slutter seg til Samisk grunnforvaltning, vil hjemmelen til usolgt grunn i kommunen og bygdebruksområdet måtte overføres ved tinglysing. Det kan også tenkes at kommuner eller bygder senere vil gå ut av Samisk grunnforvaltning og tilbake til Finnmark grunnforvaltning. I så fall vil hjemmelen måtte tilbakeføres til dette organet ved tinglysing. Mens hjemmelsoverføringen fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning vil være en engangsforeteelse og som sådan bare kreve en enkelt tinglysing, vil det etterhvert som kommuner eller bygder trer inn i og eventuelt ut av Samisk grunnforvaltning, måtte foretas flere tinglysinger.

Spørsmålet om fritak for betaling av dokumentavgift og tinglysingsgebyr vil dermed kunne ha større og mer varig betydning i forhold til Samisk grunnforvaltning enn i forhold til Finnmark grunnforvaltning. De grunner som ovenfor er nevnt for å frita for betaling av avgift og gebyr ved overføring av hjemmel til Finnmark grunnforvaltning, gjør seg også gjeldende ved hjemmelsoverføringer til Samisk grunnforvaltning, og eventuelt fra Samisk grunnforvaltning tilbake til Finnmark grunnforvaltning.

Det *mindretall* som foreslår regler om Samisk grunnforvaltning, har derfor gått inn for at reglene om fritak for dokumentavgift og tinglysingsgebyr ved tinglysing av hjemmelsoverføring til Finnmark grunnforvaltning også skal gjelde for hjemmelsoverføringer til Samisk grunnforvaltning. Fritaket skal også gjelde ved over-

føringer fra dette organet tilbake til Finnmark grunnforvaltning, jf. mindretallets forslag til lovutkastets § 7-2 nr. 5 og 10.

Et særskilt spørsmål, som bare antas å oppstå i forhold til forslaget om Samisk grunnforvaltning, har sammenheng med at før tinglysing kan foretas, må grunnen være fradelt og målebrev tinglyst, jf. tinglysingsloven 7. juni 1935 nr. 2 § 12a. Grensene for den usolgte grunnen i Finnmark er fastlagt gjennom utmål og målebrev for de frasolgte eller bortfestede eiendommene. Så vidt skjønnes er det ikke nødvendig med ytterligere målebrev over den gjenværende usolgte grunnen. Det vil således ikke være nødvendig å utferdige målebrev i forbindelse med at hjemmelen til denne grunnen overføres fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning, og heller ikke når hjemmelen til all usolgt grunn i en kommune eventuelt skal overføres til Samisk grunnforvaltning.

Når hjemmelen til grunnen i et bygdebruksområde skal overføres til Samisk grunnforvaltning, må det derimot først holdes kart- og delingsforretning etter delingsloven 23. juni 1978 nr. 70 § 3-1 og tinglyses målebrev. Dette vil gjelde selv om grensene for bygdebruksområdet vil være fastlagt etter reglene i den foreslåtte loven om forvaltning av grunn i Finnmark. For kart- og delingsforretningen skal det betales gebyr til kommunen i samsvar med gebyrregulativet som kommunestyret fastsetter i medhold av delingsloven § 5-2. Siden det ikke er staten, men kommunen som skal ha gebyret for kart- og delingsforretning, har mindretallet ikke funnet tilstrekkelig grunn til å foreslå noe fritak for dette gebyret.

For den særskilte tinglysingen av målebrevet, bør det imidlertid gjelde et tilsvarende fritak for betaling av tinglysingsgebyr som det som foreslås for tinglysingen av selve hjemmelsoverføringen, jf. mindretallets forslag til lovutkastets § 7-2 nr. 10.

Det kan avslutningsvis presiseres at når Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning avhender grunn som de har fått overført grunnbokshjemmel til, vil kjøperen måtte betale tinglysingsgebyr, dokumentavgift og eventuelt også oppmålingsgebyr. Fritakene skal bare gjelde når hjemmel overføres til de nye organene i medhold av lov om forvaltning av grunn i Finnmark, og ikke når disse overfører hjemmel til andre. Heller ikke når de to organer selv kjøper grunn, vil det gjelde noe avgiftsfritak.

4.3 FINNMARK GRUNNFORVALTNING

4.3.1 Begrunnelse

4.3.1.1 Utgangspunkt

De enkelte deler av forslaget om Finnmark grunnforvaltning vil bli nærmere begrunnet i *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2, mens det her skal gis en allmenn begrunnelse for forslaget. Det vil bli tatt utgangspunkt i utvalgets mandat (4.3.1.2) og samenes historiske rettigheter til sine bosettingsområder (4.3.1.3). Det vil videre bli anført en del argumenter for at det er gunstig med en felles grunnforvaltningsordning for Finnmark (4.3.1.4). Dertil vil det bli vist til den norske stats allmenne grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe (4.3.1.5) og statens forpliktelser til å anerkjenne samiske landrettigheter iht. ILO-konvensjon nr. 169 (4.3.1.6). Avslutningsvis vil momentene i begrunnelsen for Finnmark bli oppsummert i form av en kortfattet skissering av formålet med ordningen (4.3.1.7).

Begrunnelsen vil i hovedsak dekke både det alternativ som innebærer at Finnmark grunnforvaltning skal organiseres som et selvstendig rettssubjekt, og det

som innebærer at organet blir en del av statsforvaltningen, jf. *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3. De synspunkter som i *"ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater"* i punkt 4.3.1.6 frembringes om ILO-konvensjon nr. 169, antas likevel å ha størst tyngde i forhold til en organisering som selvstendig rettssubjekt.

Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe foreslår, med subisidiær tilslutning fra Berg og Pedersen, å opprette *Samisk grunnforvaltning*, ved siden av Finnmark grunnforvaltning, i praksis slik at de kommuner som ikke ønsker å slutte seg til den samiske grunnforvaltningsordningen, fortsatt vil være underlagt Finnmark grunnforvaltning. Hvis ingen kommuner trer inn i Samisk grunnforvaltning, vil dermed også mindretallets forslag medføre at reglene om Finnmark grunnforvaltning vil gjelde fullt ut i hele Finnmark.

Dette mindretallet tar likevel et visst forbehold i forhold til den del av begrunnelsen for Finnmark grunnforvaltning hvor det argumenteres med at det vil være fordelaktig med bare ett grunnforvaltningsorgan i Finnmark, jf. *"Felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle"* i punkt 4.3.1.4. For Jernsletten, Kåven og Nystø er det dessuten viktig å understreke at deres tilslutning til forslaget om Finnmark grunnforvaltning ikke nødvendigvis innebærer at de er enige i at staten har vært eller er eier av grunnen i Finnmark. Det vises i denne sammenheng bl.a. til rettsgruppens utredning om eierspørsmålet i NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark (s. 230 flg.), hvor det fremgår at det er uenighet om dette spørsmålet. Se også folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5.

Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi har for sin del fremmet et subsidiært forslag om endret styresammensetning for Finnmark grunnforvaltning for det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes. I så fall må styret sammensettes etter det samme forholdstall som det samiske grunnforvaltningsstyret, slik at fem medlemmer oppnevnes av Finnmark fylkesting og to av Sametinget, jf. nedenfor i utredningens *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i punkt 4.3.4.2.3 og *"Oversikt over særmerknader"* i 4.4.1.1.

4.3.1.2 Utvalgets mandat

Det er naturlig å ta utangspunkt i følgende formulering fra utvalgets mandat, som er gjengitt i sin helhet foran i *"Oppdrag"* i punkt 2.3:

> «Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolkningens muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosetningsområder, samtidig som man erkjenner den ikke-samiske befolkningens interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenhengen stå sentralt. Spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes. Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser.»

Det er etter dette et overordnet mål at de ordninger som foreslås for den fremtidige forvaltningen av grunnen i Finnmark, både skal sikre den samiske folkegruppes rettigheter og behov for å bevare og utvikle sin kultur og levemåte og ivareta den øvrige befolknings interesser. Utvalget har derfor lagt vekt på å foreslå ordninger som i størst mulig grad kan forene ulike kryssende hensyn, og som kan vinne tilslutning uansett hvilket syn man har på den tidligere og nåværende rettstilstand i Finnmark og samiske områder ellers.

Mandatet ber utvalget om å foreslå ordninger som kan trygge samenes muligheter til å *utnytte* naturressursene. En tilfredsstillende utnyttelse eller bruk av disse er imidlertid, som påvist foran, ikke betinget av at hjemmelen som eier av grunnen tillegges samene som etnisk gruppe. En ordning der hjemmelen tillegges ett fellesorgan på fylkesnivå, hvor Sametinget og Finnmark fylkesting hver oppnevner like mange styremedlemmer, antas derfor å være i samsvar med de anvisninger som på dette punktet er gitt i utvalgets mandat.

En slik oppnevningsordning vil gi betydelig samisk innflytelse over forvaltningen av grunnen i Finnmark, og samtidig vil hensynet til samisk bruk bli fremhevet i det lovverk som er foreslått for denne forvaltningen. Mandatets krav om at hensynet til samisk kultur og levemåte skal stå sentralt vil dermed bli imøtekommet. Disse hensyn vil videre være balansert i forhold til den «ikke-samiske befolkningens interesser», dels ved fylkestingets oppnevningsmyndighet og dels ved at det skal være et overordnet mål å forvalte grunn og ressurser i Finnmark til beste for alle innbyggere i fylket. Den skisserte forvaltningsordning antas å gi et godt grunnlag for en helhetlig forvaltning av grunnen, der hensynet til sikring og utvikling av samisk kultur står sentralt, samtidig som også hensynet til andre folkegruppers interesser blir tilfredsstillende ivaretatt.

Samisk forvaltning er naturlig på områder som er spesifikt samiske, så som språk, utdanning, ideell kultur, duodji, reindrift mv. Bruken av grunn og ressurser i Finnmark angår imidlertid både den samiske og den øvrige befolkning i fylket. Det er derfor på disse saksfelter mest naturlig å etablere ordninger som legger opp til at samene og den øvrige befolkning forestår forvaltningen i fellesskap. Dette ikke minst fordi samene også i fremtidens Finnmark vil måtte leve sammen med de øvrige folkegrupper.

Samene vil riktignok etter forslaget om kommunal utmarksforvaltning og bygdebruksforvaltning i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3, kunne overta forvaltningen i kommuner og bygder hvor de er i flertall, men dette vil følge av at de rent faktisk er i flertall i kommunen eller bygda og ikke av ordningen som sådan. Dessuten vil det uansett hvilken folkegruppe som måtte være flertall i kommunen eller bygda, ikke gjelde noe skille på individuelt etnisk grunnlag, verken når det gjelder lokalbefolkningens utmarksrettigheter eller forvaltningen av disse rettigheter.

Det kan tilføyes at både de begrensninger som er foreslått i Finnmark grunnforvaltnings eierrådighet, og forslaget om at grunnforvaltningen i visse relasjoner skal stå sterkere enn andre grunneiere, er begrunnet dels ut fra hensynet til samisk kultur og levemåte, og dels ut fra hensynet til lokalbefolkningen i Finnmark som helhet. Begrensningene i eierrådigheten er foreslått for å trygge den samiske og lokale bruken av utmarksgodene, og utvidelsene for å øke den lokale styringen med bruken av grunnen i fylket. Også disse forslag har derfor god dekning i utvalgets mandat.

4.3.1.3 Historiske rettigheter

Samene var frem til 12-1300-tallet nærmest alene om å bruke grunn og ressurser i store deler av Finnmark, noe som bl.a. er påvist i det historiske bakgrunnsstoff som er utarbeidet for samerettsutvalget og utgitt i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Videre er det alminnelig anerkjent at samene er et urfolk i folkerettslige forstand, slik at de bl.a. er omfattet av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. Det kan derfor hevdes at samene – som urfolk – har opprinnelige rettigheter til sine viktigste bruks- og boset-

tingsområder, og at de i kraft av dette bør få rett til alene å eie og forvalte grunnen i disse områdene.

Samerettsutvalget er innforstått med at samene – både på historisk og folkerettslig grunnlag – har et sterkt krav på innflytelse over og deltakelse i forvaltningen av land og vann i sine bosettingsområder. Utvalget er også oppmerksom på at de gjennom tidligere tiders siidaordninger har hatt egne forvaltningsordninger, og har lagt sine egne regler til grunn ved forvaltningen av områdene.

Disse historiske retts- og forvaltningsordninger kan imidlertid ikke uten videre legges til grunn for fremtidige forvaltningsmodeller i Finnmark. Siidaordningene gjaldt i en tid hvor samene var alene eller praktisk talt enerådende i sine områder, mens dagens situasjon er at deler av de opprinnelige samiske områdene har vært bebodd også av andre folkegrupper gjennom flere hundre år. Det har vært norsk bosetting langs finnmarkskysten ihvertfall siden 1300-tallet. Dette har medført så stor etnisk, sosial og bosettingsmessig blanding mellom folkegruppene at det ikke bare vil være vanskelig, men også urettferdig å gi rettigheter eller styringsmakt utelukkende på etnisk grunnlag over landområder med «blandet» befolkning. Det har skjedd en utvikling i de samiske områdene – ikke minst i befolkningens sammensetning – som gjør det umulig å reversere samfunnsforholdene eller å etablere forvaltningsordninger tilpasset en tidligere tilstand.

De fremtidige styringsordninger bør derfor bidra til fellesløsninger som alle folkegrupper kan leve med, samtidig som de må ivareta de rettigheter samene som urfolk har i disse områdene. De samiske rettighetene vil trolig langt på vei kunne sikres ved at det opprettes ett forvaltningsorgan for hele fylket, hvor Sametinget får betydelig innflytelse ved at det oppnevner halvparten av styremedlemmene, samtidig som forvaltningen av og retten til utmarksgodene legges ned på kommune- og i noen tilfeller også på bygdenivå. Disse forslagene vil i forhold til dagens ordninger, både organisatorisk og reelt, innebære en styrking av den samiske – og lokale – innflytelsen over forvaltningen av og retten til naturressursene i Finnmark.

Det *mindretall* som foreslår å opprette Samisk grunnforvaltning ved siden av Finnmark grunnforvaltning, vil likevel bemerke at det først er når det åpnes for en egen samisk forvaltningsordning for de deler av Finnmark hvor samene er i klart flertall, at de krav samene kan reise på historisk og urfolksrettslig grunnlag, fullt ut vil bli imøtekommet.

4.3.1.4 Felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle

Et samlet utvalg er av den oppfatning at det bør etableres en *sterkere lokal styring* av grunnforvaltningen i Finnmark enn i dag. Riktignok har Finnmark jordsalgskontor kunnet forvalte grunnen uten særlig innblanding fra sentrale myndigheter, i alle fall når det gjelder konkrete avgjørelser. Det har likevel vært slik at forskrifter og generelle retningslinjer og bestemmelser om bl.a. priser ved salg av grunn har vært utarbeidet sentralt. Den sentrale styringen synes å ha økt etter etableringen av Statskog SF.

De særegne historiske og befolkningsmessige forhold i Finnmark tilsier imidlertid at myndigheten til å forvalte grunnen bør ligge i fylket og utøves i nært samarbeide med den samiske befolknings organer. Det forhold at grunnen ikke primært bør forvaltes etter forretningsmessige prinsipper, men på en måte som er til beste for fylkets innbyggere, slik at den bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, er ytterligere et moment i denne retning. Slik utvalget ser det, er det sentrale i grunnforvaltningen å sikre at mest mulig av arealene blir værende til felles bruk og utnyttelse, slik at samisk kultur fortsatt kan ha et materielt grunnlag. Dette vil også være i den øvrige befolknings interesse, da en forvaltning basert på slike prinsipper vil gi

fellesinteressene forrang i forhold til hensynet til enkeltpersoner og kortsiktige økonomiske næringsinteresser. Utvalget antar at disse mål vil bli best ivaretatt hvis grunnforvaltningen legges på lokalt nivå.

Videre bør det slik flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) ser det, legges opp til en mest mulig *enhetlig forvaltning* av grunnutnyttelsen i Finnmark. For å oppnå dette vil det etter disse medlemmers mening være nødvendig at ett organ på fylkesnivå har ansvaret for forvaltningen av grunnen i hele fylket.

Det mindretall som står bak forslaget om Samisk grunnforvaltning (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe), ser på sin side ingen avgjørende innvendinger mot en delt grunnforvaltning i fylket, jf. utredningens punkt 4.4.2.4.2. Mindretallet vil derfor reservere seg mot de deler av den følgende argumentasjon som går ut på at det er *påkrevd* med ett grunnforvaltningsorgan i Finnmark. Disse medlemmer erkjenner at en slik felles forvaltningsordning har en del fordeler, men er likevel av den oppfatning at et system som også åpner for frivillig etablering av en særskilt samisk forvaltningsordning i samiske områder, vil være den beste løsning.

Flertallet anser det som uheldig at det eventuelt etableres flere organer for grunnforvaltningen i Finnmark, og legger stor vekt på at det må etableres ett organ som får myndighet i hele fylket. Så lenge mindretallet legger opp til at Samisk grunnforvaltning bare skal opprettes i de kommuner som selv ønsker det, og det i praksis er lite sannsynlig at denne ordningen får tilslutning i hele Finnmark, vil resultatet av mindretallets forslag bli at forvaltningen av grunnen i fylket blir delt. En ordning hvor Samisk grunnforvaltning forvalter grunnen i én del av fylket og Finnmark grunnforvaltning i en annen, vil etter flertallets mening bl.a. være unødig byråkratisk og fordyrende. Disse hensyn taler derfor for at Finnmark grunnforvaltning i fremtiden forvalter den tidligere umatrikulerte grunn i *hele* Finnmark.

Til tross for at flertallet har kommet til at det også i fremtiden bør være bare ett grunnforvaltningsorgan i hele Finnmark, er det likevel foreslått vesentlige endringer i forhold til dagens ordning, både organisatorisk og forvaltningsmessig. Disse endringer er nettopp begrunnet med at de antas å fremme hensynet til samisk kultur, nærings- og samfunnsliv, slik at de bl.a. kan bidra til at Norges grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe kan bli overholdt. Som anvist i utvalgets mandat, er det imidlertid også viktig å ta hensyn til andre folkegruppers interesser og det forhold at folkegruppene i Finnmark har levd sammen i mange hundre år. Det er slike hensyn som er begrunnelsen for at det i alle ledd av organiseringen av Finnmark grunnforvaltning er lagt opp til likevekt mellom Sametingets og fylkestingets myndighet.

Hvis det opprettes en ny grunnforvaltningsordning for hele Finnmark, bør alle innbyggere i fylket ha mest mulig *like rettigheter*, både når det gjelder den enkeltes rett til å utnytte ressursene isolert sett, og adgangen til å påvirke grunnforvaltningsstyrets sammensetning. Å overføre eiendomsretten til grunnen i hele fylket til et organ som er kontrollert av Sametinget, vil kunne oppfattes som innføring av kollektive rettigheter og forvaltningsmyndighet på *etnisk* grunnlag. Sametinget er som kjent valgt av bare samer og dermed representativt i forhold til spesifikt samiske saker, men ikke i forhold til forvaltning av grunn og ressurser i områder som bebos av *flere folkegrupper*. I slike områder vil det være uriktig å legge all myndighet til et organ som er valgt bare av *en folkegruppe*. Her bør alle folkegrupper få lik innflytelse over forvaltningen, samtidig som det tas særskilt hensyn til samene som urfolk.

Hvis Sametinget alene, eller ved å oppnevne et flertall i et forvaltningsorgan, skal få myndighet til å forvalte arealer eller ressurser i *hele* Finnmark, kan dette isolert sett tale for at valgordningen til Sametinget bør endres slik at alle i fylket kan

delta i valget. Det kan ut fra et allment demokratihensyn hevdes at jo større myndighet Sametinget tillegges på saksfelter som ikke er spesifikt samiske, jo mer taler for å utvide adgangen til å stemme ved sametingsvalget i forhold til i dag. På den annen side ville mye av begrunnelsen for tinget som folkevalgt organ for norske samer falle bort, dersom f.eks. alle i Finnmark fikk stemmerett ved sametingsvalget.

Så lenge dagens valgordning vil medføre at en betydelig del av fylkets befolkning ikke vil kunne øve innflytelse på sammensetningen av det folkevalgte organ som eventuelt får kontrollen over bruken av grunn og naturgoder i fylket, er dette et sterkt argument mot at Sametinget alene tillegges grunnforvaltningen i hele Finnmark.Utvalget frykter ikke at et eventuelt samiskkontrollert eierorgan i hele fylket vil innføre diskriminerende ordninger eller individuelle rettigheter til bruk av utmarka på etnisk grunnlag, men er kjent med at det forekommer slike forestillinger hos enkelte i fylket. Det bør derfor ikke innføres en ordning som gir grunnlag for at forestillinger om forskjellsbehandling sprer seg i finnmarksbefolkningen. For å unngå dette bør grunnen forvaltes av organer som størsteparten av fylkets befolkning har tillit til. Et slikt organ vil måtte sammensettes slik at samer og andre blir mest mulig likt representert.

Folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 trekker riktignok i retning av at det finnes et samisk eiendoms- og besittelsesområde i Finnmark hvor det ut fra en isolert vurdering av artikkel 14 nr. 1 i ILO-konvensjon nr. 169, ville være naturlig med et styre der flertallet var oppnevnt av Sametinget. Men det finnes også områder hvor historiske og befolkningsmessige forhold tilsier at det er mer naturlig med andre ordninger, f.eks. at fylkestinget oppnevner et flertall i et nytt grunnforvaltningsstyre. Spørsmålet blir hvordan disse hensyn kan forenes, slik at løsningen både er praktisk og politisk funksjonell og i samsvar med folkerettenes krav. Skal det legges opp til en delt ordning der en del av grunnen i fylket forvaltes av et styre med samisk flertall og den resterende del av et styre med en annen sammensetning, eller skal hele fylket ses samlet og forvaltes av ett organ?

Med det samfunnsystem og de tette forbindelser man i Finnmark har mellom samer og øvrig befolkning, vil det både for samiske og øvrige interesser i fylket være gunstigst at det etableres ett felles fremtidig styringssystem for grunnen i fylket, i samsvar med det likevektsprinsipp som forslaget om Finnmark grunnforvaltning er basert på.

Som det vil bli nærmere redegjort for i *"Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.1.6.3 vil en slik styringsmodell kunne betraktes som en form for kollektivt eierskap mellom samene og befolkningen ellers, der begge parter gir sitt bidrag for å få til en funksjonell ordning. Videre vil dette være et rimelig resultat av de juridiske, politiske og øvrige avveininger som vil måtte foretas i denne saken. Det er i sammenhengen også grunn til å peke på at reindriftsnæringens bruk av arealene i hele Finnmark medfører et behov for en enhetlig arealforvaltning, slik at næringen slipper å måtte forholde seg til to ulike grunnforvaltningsorganer, og det som – hvis reglene praktiseres ulikt – kan utvikle seg til å bli to ulike regelverk.

Flertallet har derfor kommet til at hensynet til en enhetlig forvaltning av grunnen i Finnmark er så tungtveiende at forvaltningen også i fremtiden bør tilligge ett organ. Man er innforstått med at et samisk flertall i grunnforvaltningsstyret vil samsvare med ILO-konvensjonen artikkel 14 nr. 1 første setning for de deler av Finnmark hvor samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter skal anerkjennes, men er samtidig av den oppfatning at dette ikke vil være den eneste muligheten for å oppfylle konvensjonen. Artikkel 34 åpner for en fleksibel oppfylling i de ulike land. Selv om deler av fylket henføres til det sterkeste rettighetsalternativet i artikkel 14 nr. 1, tilsier en konkret vurdering av Finnmark og de særegne historiske og befolkn-

ingsmessige forhold der, at det legges opp til en enhetlig og likevektig forvaltningsordning.

Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi, som for det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes foreslår endret styresammensetning for Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i punkt 4.3.4.2.3, vil dessuten bemerke at en delt forvaltning med samisk flertall i de styrende organer i de indre områder og likt antall representanter fra Sametinget og fylkestinget i resten av fylket, kan skape en konfliktfylt situasjon.

Et samlet flertall er imidlertid av den oppfatning at det for å unngå en delt forvaltningsordning vil være den beste løsning å operere med den type fellesforvaltning som forslaget om Finnmark grunnforvaltning innebærer. Det sentrale i denne sammenhengen må være å oppfylle ILO-konvensjonens formål, og Finnmark grunnforvaltning vil bidra til en slik oppfylling ved at ordningen i betydelig grad vil styrke samenes kontroll med og innflytelse på bruken av grunn og naturgoder i deres bosettingsområder. Videre vil Finnmark grunnforvaltning kunne bli et samarbeids- og konfliktløsningsorgan som kan bidra til at samisk kultur kan utvikle seg uten at det samiske samfunnet behøver å ødsle tid og krefter på unødvendige konflikter med andre organer og folkegrupper. For mer utførlige merknader om forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning og artikkel 14 i ILO-konvensjon nr. 169, vises det til utredningens *"Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.1.6.3.

Det understrekes at argumentasjonen ovenfor om like rettigheter for alle ikke er rettet mot forslaget om Samisk grunnforvaltning. Dette forslaget bygger på at kommunene, etter demokratisk behandling, frivillig slutter seg til en forvaltningsordning hvor Sametinget har større innflytelse enn i Finnmark grunnforvaltning. Frivillig tilslutning etter demokratisk behandling vil i seg selv gi garanti for støtte og legitimitet til forvaltningsordningen. I den utstrekning en samisk grunnforvaltningsordning etableres i de deler av fylket hvor samene er i klart flertall, kan dessuten en slik ordning i noen grad sies å gjelde på et mer spesifikt samisk saksområde.

4.3.1.5 Den norske stats grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe – allment

Den norske stats grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser når det gjelder vern av samisk kultur og levemåte er nedfelt bl.a. i *artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (1966) der det bl.a. heter at etniske minoriteter ikke skal nektes retten til å «dyrke sin egen kultur», et kulturbegrep som omfatter både ideelle og materielle former for kulturutøvelse, jf. NOU 1984:18 s. 273 flg. Den viktigste delen av samenes materielle kulturutøvelse er nettopp deres (tradisjonelle) bruk av land og vann i sine bosettingsområder, og denne kulturutøvelsen er gitt et generelt vern i artikkel 27.

Dette vernet er ved vedtagelsen av *grunnloven § 110 a* i 1988, som forplikter statens myndigheter til legge forholdene til rette for at samene selv «kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv», gitt grunnlovs rang i norsk rett. § 110 a har en klar sammenheng med det folkerettslige vernet av samisk kultur, jf. Carsten Smiths utsagn i «Rettstenkning i Samtiden» (1992) s. 202:

> «Folkeretten og grunnloven, prinsippet i FN-konvensjonens artikkel 27 og prinsippet i grunnlovens § 110 a, må ... sies å stille de samme krav. ... grunnlovens bestemmelse forsterker de folkerettslige regler ved at de også har fått grunnlovens styrke i norsk rett».

Disse bestemmelser gir staten en allmenn forpliktelse til å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur. Bestemmelsene omfatter også de materielle sider av samekulturen, og stiller dermed også visse krav om sikring av samenes bruk av land og vann i deres bosettingsområder. Det er likevel tale om relativt vage forpliktelser, der særlig grunnloven § 110 a har vel så mye preg av å gi staten politiske og moralske forpliktelser overfor den samiske folkegruppe, som konkrete rettslige forpliktelser, jf. bl.a. NOU 1984:18 s. 432-433 og Innst. S. nr. 147 for 1987-88 s. 2. Selv om det her presiseres at § 110 a også inneholder forpliktelser av rettslig art, er det likevel usikkert hvor langt dette vil rekke i konkrete tilfeller.

Det kan imidlertid verken i artikkel 27 eller i grunnloven § 110 a ligge noe konkret krav om at det *må* etableres en form for samisk eiendomsrett til de viktigste samiske bruks- og bosettingsområdene i Norge. Det sentrale i disse bestemmelsene i forhold til samenes materielle kultur, er at samene fortsatt skal gis mulighet til å bruke land og vann på en måte som bidrar til at denne delen av deres kulturutøvelse kan sikres og videreutvikles. For å gi dem en slik mulighet vil det trolig være tilstrekkelig med bruksrettigheter som sikrer deres bruk av naturgodene, og slike rettigheter kan i prinsippet gis uavhengig av hvem som eier grunnen i de aktuelle områder. På den annen side kan det hevdes at sterke bruksrettigheter, kombinert med en ordning der eiendomsretten til grunnen ligger til organ med sterk samisk innflytelse, vil være det som *best* samsvarer med kravene i artikkel 27 og grunnloven § 110 a på dette punktet.

Under gjennomgangen av statens allmenne forpliktelser, er det også grunn til å understreke at norske myndigheter har avgitt en rekke mer eller mindre bindende *politiske utsagn* om sin fremtidige samepolitikk, og at det også ved slike utsagn er etablert forpliktelser overfor den samiske folkegruppe. For å illustrere dette, kan det bl.a. vises til følgende utsagn fra Justisdepartementets uttalelse om norsk ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 (St.prp. nr. 102 for 1989-90 s. 7):

> «Når det gjelder den framtidige utviklingen mer generelt av norsk rett på det aktuelle området, kan det blant annet i lys av Grunnloven § 110 a og Samerettsutvalgets mandat sies at spørsmålet nå gjelder en *styrking* av samiske rettigheter til naturressursene. (...). Statsmyndighetene har gitt såpass sterke og permanent bindende utsagn i denne retning at kravene i konvensjonen nr. 169 neppe kan sies å medføre noen tilleggsbindinger av vesentlig betydning».

Det var dermed allerede i 1990 avgitt «sterke og permanent bindende utsagn» fra statsmyndighetene om å styrke de samiske rettigheter til naturressursene, jf. de utsagn som er referert i *"Samepolitisk utvikling siden 1984"* i punkt 3.3.2 der det gis en oversikt over samepolitisk utvikling siden 1984. Det er siden 1990 avgitt ytterligere utsagn fra norske myndigheter, og det kan være grunn til å fremheve Stortingsmelding nr. 52 for 1992-93 om norsk samepolitikk der Regjeringen bl.a. formulerer følgende mål for norsk samepolitikk (s. 9):

> «Regjeringen har som mål å kunne føre en mest mulig helhetlig samepolitikk. Regjeringen legger videre vekt på at samepolitikken i størst mulig grad er basert på samenes egne premisser. I denne politikken vil Sametinget som samisk folkevalgt organ, være den viktigste premissgiveren. *En vil søke å utvikle modeller for større samisk selvbestemmelse på områder hvor det vil være naturlig og rimelig*.» (Vår utheving.)

I samme stortingsmelding slår Regjeringen fast som ett av de overordnede prinsipper for dens samepolitiske arbeid at norsk samepolitikk «skal etterleve prinsippene nedfelt i generell internasjonal folkerett og urbefolkningsrett». Kommunalkomitéen

i Stortinget slutter seg i Innst. S. nr. 116 for 1993-94 (s. 8) til dette, ved å fremheve at internasjonale konvensjoner danner viktige prinsipper for norsk samepolitikk, og at norske myndigheter «vil bygge på internasjonale rettsprinsipper i politikkutformingen og delta aktivt i videreutviklingen av disse i de respektive internasjonale fora».

Som bemerket i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4, er forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark og andre samiske bosettingsområder ett av de saksfelter hvor det vil være «naturlig og rimelig» å utvikle modeller for samisk selvbestemmelse. Samtidig har norske myndigheter kommet med klare utsagn om at de ønsker å overholde sine internasjonale forpliktelser overfor samene og bidra til ytterligere internasjonal urfolksrettslig utvikling. Utvalget vil derfor nedenfor gå nærmere inn på ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk, ettersom dette i dag er det sentrale traktatverk om urfolks landrettigheter og deres rett til å delta i forvaltningen av naturgodene i sine bosettingsområder.

4.3.1.6 ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

4.3.1.6.1 Utgangspunkt

ILO-konvensjon nr. 169 ble ratifisert av Norge i 1990 og var pr. 1. juli 1996 ratifisert av 10 stater.[12] I konvensjonens innledning (preambel) sies det bl.a. at dens bakgrunn er behovet for å vedta nye internasjonale standarder for urfolksvern, som «anerkjenner disse folks ønskemål om kontroll over sine egne institusjoner, sin livsform og økonomiske utvikling, og om å opprettholde sin identitet, språk og religion innen rammen av de stater de lever i» (gjengitt etter St.prp. nr. 102 for 1989-90 Om den 76. internasjonale arbeidskonferanse i Genevé, s. 41).

ILO-konvensjonen har dermed det samme formål som artikkel 27 i FN-konvensjonen og grunnloven § 110 a: å legge forholdene til rette for opprettholdelse og utvikling av urfolkenes kultur. Konvensjonen har imidlertid i motsetning til disse bestemmelser, også konkrete regler om urfolks landrettigheter og deres rett til å delta i forvaltningen av naturgodene i sine bosettingsområder. Det er her grunn til å fremheve artikkel 14 nr. 1, som angir hvilke privatrettslige rettigheter til naturgoder statene plikter å anerkjenne for sine urfolk. I St.prp. nr. 102 for 1989-90 er bestemmelsen oversatt slik (s. 46):

> «Vedkommende folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det, skal det treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttebruk.»

Det dreier seg altså om to former for rettigheter, dels en rett for urfolkene til å eie og besitte de områder der de er relativt enerådende, og dels en rett til å bruke de landområder der de ikke er de eneste som lever. Det sterkeste av disse alternativer reiser to spørsmål. Det er for det første spørsmål om *hvilke landområder* urfolkene

12. Norge (1990), Mexico (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Peru (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996) og Danmark (1996). Videre har Fiiji (1995), Østerrike (1995) og Argentina (1995) vedtatt å ratifisere konvensjonen, men pr. 1. oktober 1996 hadde ikke disse stater deponert ratifikasjonsdokumentene hos ILO. Ratifikasjonsspørsmålet er for tiden til vurdering i Brasil, Chile, Ecuador, Finland, Fillipinene og Venezuela.

har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til, og dernest hvilke krav som kan stilles til *innholdet* i den rett til å «eie og besitte» som urfolkene skal ha til disse landområdene.

4.3.1.6.2 Artikkel 14 nr. 1 første setning – ulike tolkninger

Da Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 i 1990, la myndighetene til grunn at intern rett oppfylte konvensjonens artikkel 14 nr. 1, slik at det ikke var nødvendig «å kreve bestemte endringer av interne norske regler før en ratifikasjon kan finne sted», jf. St. prp. nr. 102 for 1989-90 s. 7. Dette standpunktet utelukker ikke at rettstilstanden i Finnmark endres, f.eks. slik at samene alene eller sammen med andre får eiendomsrett til deler av fylket. Men hvis norsk rett oppfyller konvensjonen, må slike endringer begrunnes på annen måte enn at de er påkrevd etter artikkel 14 nr. 1.

En enkelt stat kan ikke ensidig fastsette ILO-konvensjonens innhold. Det norske standpunktet fra 1990 er derfor ikke til hinder for at ILOs kontrollorganer vurderer spørsmålet om innholdet av artikkel 14 annerledes, slik at norsk rett likevel må endres for å bringe intern rett i samsvar med konvensjonens krav. Det er heller ikke noe i veien for at norske myndigheter selv kan komme til at ILO-konvensjonen stiller strengere krav f.eks. til anerkjennelse av samenes rett til «å eie og besitte» sine bosettingsområder enn det man opprinnelig antok. Det er derfor grunn til å gi en oversikt over ulike synspunkter på forholdet mellom norsk rett og ILO-konvensjonens artikkel 14, for om mulig å få et klarere bilde av om konvensjonen krever endringer av intern rett og i tilfelle hva slike endringer bør gå ut på.

Da spørsmålet om norsk ratifikasjon av konvensjonen var oppe i 1990, avga *Justisdepartementet* en uttalelse som er gjengitt i St. prp. nr. 102 for 1989-90 s. 4-8. Departementet går ikke konkret inn på hvor i Norge samenes «rett til å eie og besitte» (rights of ownership and possession) etter artikkel 14 nr. 1 skal anerkjennes, men foretar en nærmere tolkning av hva som ligger i dette uttrykket.

Det vises bl.a. til at ILO-konvensjon nr. 169 gir rom for fleksibilitet mht. hvilke typer rettigheter statene skal anerkjenne. Etter å ha sammenlignet artikkel 11 i ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957 om vern og integrering av urbefolkninger, som Norge ikke ratifiserte, med artikkel 14 i konvensjon nr. 169, og referert en uttalelse fra ILOs sekretariat, antar departementet at den nye konvensjonen (i motsetning til den gamle) kan oppfylles «ikke bare ved anerkjennelse av eiendomsrett, men også av andre rettighetsformer». Det pekes dernest på at uttrykket «rights of ... possession» kan oversettes til rådighets- eller besittelsesrett, og at «det naturlige begrepet i norsk rettsterminologi [vil] være bruksrett». Til støtte for dette anføres også at en anerkjennelse av bruksrettigheter vil kunne oppfylle konvensjonens formål. For at de ulike urfolks kultur skal opprettholdes og utvikles må de gis «en beskyttet rett til tradisjonell ressursutnyttelse og levemåte», men dette kan oppnås «ved en sterkt vernet bruksrett likeså vel som ved en eiendomsrett» (s. 5).

Sterkt vernete bruksrettigheter antas således tilstrekkelig for å oppfylle kravet om anerkjennelse av samenes rett til «ownership and possession .. over the lands which they traditionally occupy». Etter bl.a. å ha redegjort for innholdet og omfanget av de bruksrettigheter som i dag ligger til befolkningen i samiske bosettingsområder, konkluderer departementet med at norsk rett samsvarer med konvensjonen slik at det ikke er grunn «til å kreve bestemte endringer av interne norske regler før en ratifikasjon kan finne sted» (s. 7).

Miljøverndepartementet, hvis uttalelse til ratifikasjonsspørsmålet er gjengitt i St. prp. nr. 102 s. 8-10, var «sterkt i tvil om rettstilstanden i Norge med hensyn til landrettighetene er i samsvar med kravene i konvensjonen» (s. 10). Dette bl.a. ut fra

en antagelse om at det ved ressursknapphet vil kunne oppstå konflikter mellom samiske og ikke-samiske befolkningsgruppers rettigheter, og mellom lokalbefolkningens og allmennhetens rettigheter til jakt, fangst og ferdsel mv. I en slik situasjon antar departementet (s. 9) at det ikke er utenkelig at lovverket vil måtte endres for å sikre den samiske folkegruppe en ressursutnyttelse som er i samsvar med kravene i ILO-konvensjonen. Under forutsetning av at konvensjonen er å forstå slik Justisdepartementet har lagt til grunn i sin høringsuttalelse, fant man likevel ikke grunn til å gå mot at konvensjonen ble ratifisert (s. 10).

Landbruksdepartementet har det administrative ansvar for reindriftsloven og lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark. I departementets uttalelse om ratifikasjonsspørsmålet pekes det på at det «kan reises spørsmål om forholdet mellom lovgivningen om statens umatrikulerte grunn i Finnmark og konvensjonens artikkel 14 nr. 1». Man er også innforstått med at en norsk ratifikasjon «vil kunne gi ytterligere støtte til eventuelle samiske krav om formell eiendomsrett for lokale brukere». Departementet anbefaler likevel ratifikasjon, idet man under henvisning til konvensjonens fleksibilitet mht. formen for rettighetsanerkjennelse, antar at norsk lov ikke er i strid med konvensjonens innhold og intensjoner. (St. prp. nr. 102 s. 10-11).

Utenriksdepartementet viser til at konvensjonens artikkel 14 etablerer en minstestandard for rettslig beskyttelse av urfolks bruksområder, og antar at det under behandlingen av ratifikasjonsspørsmålet er «behov for å avklare visse spørsmål ..., bl.a. i forbindelse med rettsforholdene vedrørende statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Selv om departementet «helst hadde sett at bruksrett hadde blitt klart likestilt med eiendomsrett», kan man imidlertid «ikke se at det foreligger hindringer for norsk ratifikasjon av konvensjon nr. 169».

Sametinget sluttet seg *ikke* til Justisdepartementets forståelse av ILO-konvensjonen, men gikk likevel inn for at konvensjonen burde ratifiseres, idet man bl.a. uttalte (St.prp. nr. 102 for 1989-90, s. 12):

> «Ved gjennomgang av den nye konvensjonsteksten, er det tvilsomt om norsk lovgivning og praksis fullt ut tilfredsstiller de krav som er kommet til uttrykk i K-169.
>
> Imidlertid pågår det allerede utredninger i regi av samerettsutvalget med sikte på å komme fram til eventuell ny lovgivning. Sametinget er av den oppfatning at lovendring ikke er noen nødvendig forutsetning for ratifisering på det nåværende tidspunkt, men en ratifikasjon vil stille krav til rettsavklaring og sannsynligvis til lovendringer på visse punkter senere.
>
> Sametinget vil understreke at K-169, i fall den blir ratifisert, må anses som et minstemål og ikke på noen måte virke begrensende på tolkning og utvikling av norsk lovgivning.»

Sametingets skepsis til at norsk lovgivning og praksis, som bl.a. forutsetter statlig eiendomsrett til grunnen i Finnmark, samsvarer med konvensjonen har bl.a. sammenheng med at det lenge har vært en utbredt oppfatning i en del samiske miljøer at «samene» og ikke «staten» er eier av grunnen i Finnmark. Etter ikrafttredelsen av ILO-konvensjonen har således bl.a. artikkel 14 nr. 1 vært anført som hjemmel for et krav om samisk eiendomsrett til grunnen i hele eller deler av fylket. I Sametingsplanen for 1994-97 konkretiserer tingets flertall hvilket organ som bør være subjekt for en slik rett, og hva en avklaring av norsk rett i forhold til ILO-konvensjonen bør gå ut på. I punktet om samiske rettigheter heter det bl.a. (s. 43-44):

> «Anerkjennelse av samiske rettigheter til land og vann og utvidet samisk forvaltning av naturressursene utgjør sentrale fremtidige utfordringer. I dag opptrer staten på det samiske folks vegne i sin forvaltning av samiske om-

råder. Fra samisk side har det aldri vært tvil om at tradisjonell samisk eiendomsrett fortsatt er i hevd. ...Sametinget vil være det rette organ til å hevde samenes kollektive rettigheter, og til å delegere hevdelsen av rettighetene til andre samiske organ. Sametingets prinsipielle holdning om retten til land og vann i samiske områder er at områdets ressurser både over og under jorden tilhører det samiske folk. Denne formulering uttrykker også Sametingets grunnleggende holdning til forvaltning av ressursene i samiske områder og er i tråd med bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169. ...

Norges ratifisering av ILO-konvensjon nr. 169 ... stadfester den norske stats anerkjennelse av samenes rettigheter. Rettigheter i denne forbindelse omfatter både landrettigheter, rett til næringsutøvelse og rett til kultur og åndelige verdier. Sametinget må aktivt bidra til at det eksisterende lovverk ved hjelp av nødvendige revideringer snarest mulig bringes i samsvar med intensjonen i nevnte ILO-konvensjon.

- Sametingets målsetting i rettighetsarbeidet er at samene skal eie og besitte sine tradisjonelle områder i tråd med samenes egen rettsoppfatning. Denne målsetningen er i tråd med intensjonen i ILO-konvensjon nr. 169.

...

- Ved etablering av forvaltningsorganer må Sametinget som den øverste politiske myndighet spille en avgjørende rolle. Her er det vesentlig med et samspill mellom Sametinget og statlige regionale og lokale organer. Dette omfatter også muligheter for å opprette flere typer ordninger for forvaltningen av grunnen i samiske områder.

- Sametinget ser det som høyst nødvendig at det etableres en forvaltningsmåte som er tuftet på samiske tradisjoner og samisk verdisyn.»

Det er nærliggende å tolke utsagnet om at Sametinget er det rette organ til «å hevde samenes kollektive rettigheter ... og delegere hevdelsen av rettighetene til andre samiske organ», som et krav om at Sametinget må få et overordnet ansvar for forvaltningen av grunn og naturgoder i samiske bosettingsområder, og herunder også hjemmel som eier av grunnen i disse områdene. Til tross for dette utgangspunktet, viser imidlertid utsagnet om at flere forvaltningsordninger kan være tenkelige i samiske områder, at tingets flertall også er åpen for at det skjer en fellesforvaltning av grunn og ressurser, bl.a. i Finnmark. Eksempelvis slik at tinget sammen med andre organer for «stat eller kommune», jf. forvaltningsloven § 1, tillegges forvaltningsansvaret.

Et mindretall i Sametinget (*Arbeiderpartiets sametingsgruppe*) foreslo mindre ambisiøse formuleringer om rettighetsspørsmålene i sametingsplanen. Mindretallet antydet også at en høvelig forvaltningsmodell for Finnmarks vedkommende kunne være et samarbeid mellom Finnmark fylkesting og Sametinget. Således sies det bl.a. dette i *"Innledning"* i punkt 6.1 i gruppens forslag til Sametingsplan for 1994-97:

«... bruken av naturressursene i samiske områder [må] i første rekke komme de aktuelle distrikter til gode. Det vil ... bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, samtidig som en bruk som vektlegger områdeaspektet vil hindre konflikter i forhold til de andre som bor i de samme distriktene. Dette gjelder i utgangspunktet både overflate-, undergrunns- og marine ressurser. ...

... det (vil) ikke ... være aktuelt å innføre forvaltningsordninger som setter noen utenfor styringen av ressursene i fylket. Uten å binde seg til noen bestemt modell, kan dette sikres ved at Finnmark fylkesting og Sametinget går sammen om forvaltningen. Det vil redusere og eliminere grunnlaget for konflikter, og sikre at de beslutninger som treffes, virkelig gjenspeiler de samiske interessene.»

For å bli tillagt en fremtidig rolle i forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, må Sametinget få overført myndighet fra de statlige organer som i dag har slik myndighet. Og selv om også Sametinget i visse sammenhenger er et statsorgan, noe tinget også selv er innforstått med, jf. bl.a. Sametingsplanen for 1994-97 s. 15, vil det fremstå som et alternativ til «staten» som eierorgan i Finnmark.

Hvorvidt ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 stiller noe krav om en hel eller delvis overføring av eierforvaltningen i samiske områder til et samisk organ, vil bero på om og i tilfelle i hvilken grad den kan tolkes slik Sametinget forutsetter i de ovenfor gjengitte uttalelser. ILO-konvensjonen har etter Norges ratifikasjon vært behandlet i en rekke juridiske fremstillinger,[13] men i denne sammenhengen er det likevel av særlig interesse å gå noe nærmere inn på det som sies i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark og i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.

Rettsgruppen, som ble oppnevnt av samerettsutvalget for å avklare gjeldende rett til land og vann i Finnmark, kommer i sin utredning i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark s. 1-331 bl.a. inn på ILO-konvensjon nr. 169. Synspunktene fra gruppens flertall er gjengitt på s. 53-58, og er stort sett sammenfallende med Justisdepartementets tolkning forut for ratifikasjonen. Blant annet er man enig i at et vilkår for at urfolkenes rett til å eie og besitte sine tradisjonelle landområder etter artikkel 14 nr. 1, er at deres «bruk har vært enerådende eller i det minste klart dominerende». Mens departementet antar at denne tilstanden må ha vart «fram til våre dager» (St. prp. nr. 102 for 1989-90 s. 6) og dermed ikke nødvendigvis må gjelde i dag, antar rettsgruppeflertallet at vedkommende urfolks bruk «fortsatt [må ha] en slik karakter» (NOU 1993:34 s. 55).

I motsetning til departementet, som ikke tar konkret stilling til spørsmålet, og synes å tolke regelen om eiendoms- og besittelsesrett under forutsetning av det finnes slike områder i Norge, legger rettsgruppens flertall videre til grunn at det vil «være få, om noen, områder der man kan si at den samiske bruk oppfyller disse betingelser», jf. NOU 1993:34 s. 55-56. Ut fra dette utledes det også at artikkel 15, som bl.a. omhandler urfolkets rett til å delta i forvaltningen av sine landområder, neppe vil få «praktisk betydning for samene» (s. 57).

Etter denne tolkningen vil det av ILO-konvensjonens regler om rett til og forvaltning av land og vann i praksis bare være regelen i artikkel 14 nr. 1 om sikring av urfolkets «*rett til bruk av sine landområder der de ikke er de eneste som lever*», som vil ha betydning i Norge. Denne regelen antas imidlertid mer å innholde et krav om sikring av «*en adgang til slik bruk*», enn sikring av en formell rettighet (s. 57). En måte å sikre en slik bruk på, vil være å styrke rettsgrunnlaget for samisk bruk av land og vann, men bruken kan også sikres på andre måter, f.eks. ved at staten avstår fra å opptre på en måte som setter bruken i fare. Rettsgruppeflertallets syn er dermed at de sentrale reglene om landrettigheter i ILO-konvensjonen vil ha liten praktisk betydning for hvordan fremtidens regler om retten til og forvaltningen av land og vann i samiske bosettingsområder bør utformes.

13. Av internasjonale arbeider kan nevnes ILO's guide to ILO-Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples, utarbeidet av Manuele Tomei og Lee Swepston, (1995, ny utg. 1996) , mens konvensjonen i norsk teori bl.a. er behandlet av: P.F.Wille, ILO-konvensjon nr. 169 – en milepæl for urbefolkninger og stammefolk (Mennesker og rettigheter 1990 nr. 4 s. 59 flg.), J.E.Andreassen [Skoghøy]: Menneskerettigheter og urbefolkning (LoR 1992 s. 67 flg), K.Rognlien: Urbefolkninger i Norden og internasjonale menneskerettigheter: særlig om samene (Retfærd nr. 58 (1992) s. 68 flg.), M.I. Skarpeteig: Landrettigheter for urbefolkninger (Mennesker og rettigheter 1995 s. 331 flg.) og K. Uggerud: Samerett og samerettsutvikling (Mennesker og rettigheter 1995 s. 336 flg.).

Rettsgruppens mindretall, Otto Jebens, har i en særuttalelse gjengitt i NOU 1993:34 s. 60-78, ikke tiltrådt flertallets tolkning av ILO-konvensjonen. Under drøftelsen av artikkel 14 nr. 1 (s. 70-73) peker han bl.a. på at i Indre Finnmark (i det vesentlige Kautokeino og Karasjok kommuner og øvre del av Tana) «har bruken og nærværet av den samiske befolkning ... fra gammel tid vært `enerådende eller ihvertfall klart dominerende'», og at denne situasjonen ihvertfall har vedvart frem til etter 1945. Han antar at det ikke kan legges avgjørende vekt på de endringer som i de siste tiår har funnet sted, idet dette vil avskjære enhver mulighet for at artikkel 14 nr. 1 vil få reell betydning i Norge, og konkluderer med at «sterke grunner ... taler for at forholdene i Indre Finnmark vil dekkes av konvensjonens artikkel 14 nr. 1 første punktum» (s. 73). Samene i disse områdene har dermed etter Jebens' mening krav på den sterkeste rett etter ILO-konvensjonens artikkel 14. Om innholdet av denne rett sier han bl.a:

> «... befolkningen i dette område vil ha krav på at deres tradisjonelle og faktiske enerådighet over sitt eksistensområde også rettslig statueres som en eiendomsrett eller i alle fall en rettslig vernet total besittelsesrett ... Det vil i tilfelle være tale om en kollektiv rett til området (jf. konvensjonens artikkel 13 om «de kollektive sider» av befolkningens forhold til sitt eksistensområde ...)» (s. 73).

Det er verdt å merke seg at Jebens ikke uttaler at det er samene som etnisk gruppe som har krav på eiendoms- og besittelsesrett etter artikkel 14 nr. 1, men «befolkningen» i området på kollektivt grunnlag. Han utdyper dette i en særruttalelse til flertallets drøftelse av eiendomsretten til grunnen i Finnmark (NOU 1993: 34 s. 266 flg.). Om subjektet for de samiske rettigheter bemerker han bl.a. at det er nærliggende at retten «anses knyttet til befolkningen i det enkelte lokale område» og at man «må bli stående ved kollektive rettssubjekter, fortrinnsvis innenfor visse lokale områder» (s. 297). Jebens synes dermed å være av den oppfatning at de samiske rettigheter etter ILO-konvensjonen mv., er en form for kollektive eiendoms- og bruksrettigheter som ligger til «lokalbefolkningen» i samiske områder, det vil si til *alle* som bor i disse områder, uansett etnisk bakgrunn.

Folkerettsgruppen ble oppnevnt av samerettsutvalget i juni 1995 bl.a. på bakgrunn av den kritikk som fra samisk hold ble rettet mot Rettsgruppens utredning av folkeretten. ILO-konvensjonen inntar en sentral plass i gruppens utredning, og er drøftet særskilt i *"Grunnsyn"* i punkt 3.3. Gruppen er enig med Jebens i at det sterkeste rettighetsalternativet i artikkel 14 nr. 1 har praktisk betydning i Norge og uttaler bl.a. (NOU 1997:5 s. 37):

> «Etter vår oppfatning må det legges til grunn for at en urfolksgruppe skal ha krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til et område, må gruppen ha utøvd en bruk som er av en slik karakter at de har skaffet seg faktisk rådighet over området. For at dette skal kunne sies å være tilfelle, kan det ikke stilles for strenge krav. Dersom befolkningsgruppen har hatt en noenlunde permanent bosetning i området, og de samtidig har vært de eneste som har brukt dette, vil kravene til faktisk rådighet normalt måtte anses oppfylt. Dersom også andre har brukt området, må den bruk som urfolksgruppen har utøvd, ha vært dominerende i forhold til den bruk som har vært utøvd av andre.
>
> I NOU 1993:34 legger Otto Jebens til grunn at den bruk som den samiske befolkning har gjort av Indre Finnmark (i det vesentlige Kautokeino og Karasjok kommuner og øvre del av Tana kommune), er tilstrekkelig til at den samiske befolkning på grunnlag av art. 14 nr. 1 første pkt. kan påberope eiendoms- og besittelsesrettigheter til dette området. Denne oppfatningen er vi enig i. Det kan også finnes andre områder som har vært brukt

> av den samiske folkegruppe på en slik måte at samene kan ha oppnådd eiendoms- og besittelsesrettigheter til områdene. Dette spørsmålet har imidlertid folkerettsgruppen ikke anledning til å gå nærmere inn på. De områder som samene fra gammel tid har brukt til livsopphold og tradisjonell virksomhet, men som de ikke har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til, vil de – i samsvar med bestemmelsene i artikkel 14 nr. 1 annet, jf. tredje punktum – ha krav på å få anerkjent bruksrett til ...».

Folkerettsgruppens konklusjon er dermed at samene etter artikkel 14 nr. 1 første setning, har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrett (rights of ownership and possession) til deler av Finnmark. Blant annet fordi konvensjonen likestiller besittelsesrett med eiendomsrett, peker gruppen på at det «ikke skal være noe absolutt krav om at urfolk skal tilkjennes formell grunnbokshjemmel som eier («title») til de områder de tradisjonelt har rådet over». De må imidlertid bli «kjent reelt berettiget til å utøve alle eller de vesentlige av de faktiske beføyelser som normalt tilligger en eier» og herunder «tilkjennes rett til å ta opp utnyttelsesmuligheter som tidligere ikke har vært benyttet». Se NOU 1997:5 s. 39, der gruppen også sier:

> «Urfolksgruppen må også ha krav på å utøve de øvrige beføyelser som tilligger den som har besittelsen av et område, f.eks. å ta vare på området, føre kontroll med hvordan området blir benyttet, og påse at det ikke blir benyttet av andre på en måte som kommer i konflikt med de rettigheter urfolksgruppen har. Kort sagt har urfolksgruppen krav på å forestå det man kan kalle den faktiske forvaltning av området.»

Folkerettsgruppen antar videre at det også i de tilfeller som omfattes av annen setning, er tale om en plikt for statene «til å anerkjenne formelle rettigheter». Denne antagelsen bygger bl.a. på konvensjonens forarbeider og ILOs «guide to ILO Convention No. 169», og i praksis vil den bruk urfolket har utøvd, avgjøre innholdet av den bruksrett det har krav på å få anerkjent. Det vil i utgangspunktet være tale om anerkjennelse av en rett til å utnytte de naturressurser urfolket tradisjonelt har utnyttet, men ressursene må også kunne utnyttes på mer moderne vis.

Folkerettsgruppens utredning er i noen grad av generell art, da mye av det som sies gjelder urfolks rettsstilling etter konvensjonen i sin alminnelighet. Artikkel 34 åpner for en fleksibel gjennomføring av konvensjonen i ulike land, men hvis gruppens konklusjoner legges til grunn, er det lite tvilsomt at det må gjøres endringer i norsk rett for at denne skal være i samsvar med artikkel 14 nr. 1. Særlig gjelder dette eierforholdene i indre Finnmark og mulige andre områder hvor samene måtte ha krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter etter bestemmelsens første setning. Men også kravet i annen setning om sikring av samenes bruksrettigheter kan tilsi at det må gis regler som styrker lokale brukeres rett til utmarksgodene.

Folkerettsgruppens utredning må tillegges stor vekt, bl.a. fordi gruppen var sammensatt av folkerettseksperter for å utrede innholdet av den norske stats folkerettslige forpliktelser overfor samene. Gruppen har likevel ikke avgjort spørsmålet om forholdet mellom dagens og fremtidens norske rett og ILO-konvensjonen. En endelig klargjøring av hvilke krav ILO-konvensjonen stiller til norsk rett i landets samiske bosettingsområder, er det bare ILOs kontrollorganer som kan gi. Det vil si den særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjon (Commision of Enquiry) som er regulert i artikkel 26 nr. 3 i ILOs konstitusjon 29. oktober 1919, og i siste instans Den internasjonale domstol i Haag, jf. konstitusjonens artikkel 29. nr. 2 og artikkel 31.

Det er derfor grunn til å vise til kommentarene fra *ILOs «ekspertkomité for anvendelse av konvensjoner og anbefalinger»*[14] til Norges rapport for 1995 om gjen-

nomføringen av ILO-konvensjon nr. 169 i norsk rett. I brev 6. juni 1995 til Kommunal- og arbeidsdepartementet uttaler komitéen bl.a. dette om artikkel 14 nr. 1:

> «... The Committee does not consider that the Convention requires title to be recognized in all cases in which indigenous and tribal peoples have rights to lands traditionally occupied by them, although the recognition of ownership rights by these peoples over the lands they occupy would always be consistent with the Convention. The Committee awaits with interest the final determination of this question in Norway.»

Det er ifølge komitéen ikke noe ubetinget krav at statene skal anerkjenne formell eiendomsrett (title) for urfolk i de områder der disse kan påberope seg den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1. På den annen side vil anerkjennelse av slik rett alltid være i samsvar med konvensjonen. Komitéen anser heller ikke rettighetsspørsmålene i Norge for å være endelig avklart, men avventer med interesse en slik avklaring (final determination). Med dette siktes det bl.a. til samerettsutvalgets utredning og norske myndigheters oppfølging av utredningen. Selv om komitéens uttalelse er relativt forsiktig i formen, synes den å gi et relativt klart signal om at det forventes visse endringer av norsk rett i retning av større anerkjennelse av samiske landrettigheter enn hva som følger av dagens lovgivning.

4.3.1.6.3 Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning

Et sentralt spørsmål for samerettsutvalget blir om forslaget om Finnmark grunnforvaltning vil samsvare med de krav som i ILO-konvensjones artikkel 14 nr. 1 første setning settes til anerkjennelse av samisk rådighetsutøvelse i deres tradisjonelle bosettingsområder. Forslaget om Finnmark grunnforvaltning legger opp til at forvaltningen av grunnen i Finnmark skal deles mellom Sametinget og fylkestinget, og det kan derfor spørres om en slik ordning vil gi tilstrekkelig samisk rådighet over bruken av grunnen. Spørsmålet vil imidlertid bare komme på spissen i de deler av fylket der samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter skal anerkjennes, og ikke der hvor det er tilstrekkelig at de sikres rett til bruk, jf. artikkel 14 nr. 1 annen setning.

Folkerettsgruppen legger til grunn at hvis det først er tale om et område som urfolket har krav på å «eie og besitte» i ILO-konvensjonens forstand, kan folket «*ikke pålegges*» å dele disse rettigheter med andre. Hvis det forutsettes at bl.a. indre Finnmark omfattes av det sterkeste rettighetsalternativ i artikkel 14 nr. 1, kan det ut fra dette utsagnet se ut som om bestemmelsen er til hinder for å etablere en felles ordning for eierforvaltningen i hele fylket der Sametinget og fylkestinget hver gis like stor innflytelse. Gruppen modifiserer imidlertid sitt utsagn ved å vise til at artikkel 34 om fleksibel gjennomføring av konvensjonen må innebære at den ikke ubetinget kan være til hinder for at urfolket må dele sine eiendoms- og besittelsesrettigheter med andre. Slik situasjonen er i Finnmark, antar gruppen at ILO-konvensjonen (NOU 1997:5 s. 44):

> «ikke uten videre (vil) være til hinder for at eiendoms- og besittelsesrettigheter som samene har krav på å få anerkjent, blir tillagt befolkningen innenfor det område det gjelder, uten hensyn til etnisk opprinnelse. Dette må også kunne gjøres på den måte at rettighetene blir lagt til en stiftelse eller annen form for selvstendig rettssubjekt som forvalter rettighetene på vegne av befolkningen innenfor området».

14. The Committee of experts on the application of convention and recommendations. Sitatet er hentet fra s. 37 i den «observation report» som var vedlagt brevet.

Etter dette syn inneholder ILO-konvensjonen neppe noen plikt for staten til å anerkjenne en *eksklusiv* samisk eiendomsrett til «de landområder der de tradisjonelt lever», dvs. en kollektiv eiendomsrett til grunnen for bare samene i et område. Også det foran gjengitte utsagn fra ILOs ekspertkomité trekker i denne retning. Derimot er det fortsatt spørsmål om det i områder der samene har krav på få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter etter artikkel 14, vil være tilstrekkelig å etablere et eierorgan der Sametinget og fylkestinget har like sterk innflytelse på utøvelsen av eierbeføyelsene. Om dette sier folkerettsgruppen at det i utgangspunktet må være en forutsetning for oppfyllelse av konvensjonens krav at «det rettssubjekt som rettighetene blir lagt til, har et styre hvor flertallet av styremedlemmene blir oppnevnt av samiske organer». I så fall antar gruppen at samene vil ha «tilstrekkelig hånd om eierbeføyelsene til at kravene etter ILO-konvensjonen må anses oppfylt», jf. NOU 1997:5 s. 44.

Gruppen anser det dermed tvilsomt om Finnmark grunnforvaltning med et styre der halvparten er oppnevnt av Sametinget og den andre halvparten av fylkestinget vil oppfylle kravet i artikkel 14 nr. 1 første setning. Men dette gjelder bare i de deler av Finnmark hvor samenes bruk har vært dominerende i forhold til andres bruk, og ikke der hvor deres bruk ikke har vært av et slikt omfang.

Finnmark grunnforvaltning er imidlertid tenkt gjort gjeldende for hele Finnmark, ikke bare for den del av fylket hvor samene etter ILO-konvensjonen har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter. Folkerettsgruppen reiser derfor spørsmål om en felles grunnforvaltningsordning kan forsvares ut fra et «makeskiftesynspunkt», jf. NOU 1997:5 s. 46-47. Spørsmålet er om en slik ordning kan godtas ut fra den betraktning at det samene taper ved å måtte dele forvaltningen i de områder de har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til, vil de få igjen ved å få delta på like fot med andre folkegrupper i forvaltningen av de deler av fylket hvor de ikke kan kreve slike rettigheter med grunnlag i ILO-konvensjonen.

Etter bl.a. å ha vist til at konvensjonens artikkel 17 nr. 2 åpner for at det ved nasjonal lovgivning kan fastsettes at den rett til grunn og andre naturgoder som et urfolk har krav på å få anerkjent etter artikkel 14 nr. 1, kan overdras til andre, konkluderer gruppen med at en delt forvaltningsordning i Finnmark kan være akseptabel.

Forutsetningen er imidlertid at en slik ordning gir samene muligheter «til å videreutvikle sin livsform og kultur». Videre vil Sametinget måtte rådspørres om hvorvidt det på vegne av samene i de områder hvor disse har krav på den sterkeste rett etter ILO- konvensjonen, vil godta at disse rettigheter delvis overdras til andre, mot at de i andre områder får sterkere rettigheter enn hva de har krav på etter konvensjonen. Hvis staten etter at Sametinget er rådspurt ønsker å etablere en felles ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark, vil den dessuten måtte inngå en særskilt avtale med Sametinget, som må anses å ha kompetanse til på vegne av den samiske folkegruppe å disponere over de eiendoms- og besittelsesrettigheter som samene etter konvensjonen har krav på å få anerkjent, jf. NOU 1997:5 s. 46-47.

Det *flertall* som prinsipalt foreslår Finnmark grunnforvaltning som den eneste forvaltningsordning for grunnen i Finnmark (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi), er på bakgrunn av dette av den oppfatning at denne ordningen vil være i samsvar med ILO-konvensjonens artikkel 14.

Formålet med Finnmark grunnforvaltning er at grunn og naturgoder i Finnmark skal forvaltes til beste for fylkets innbyggere, og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, jf. lovutkastets § 1-1. Videre er det i lovutkastets §§ 2-2 til 2-7 lagt inn en rekke begrensninger på grunnforvaltningsorganets adgang til å disponere over grunnen, nettopp for å sikre at de mål som er skissert i

formålsparagrafen, kan etterleves. Forutsetningen om at en felles forvaltningsordning ikke må gå ut over samenes mulighet til å utvikle sin kultur, er derfor klart oppfylt, idet ordningens formål er å legge til rette for slik videreutvikling.

Om de øvrige forutsetninger som er stilt opp av folkerettsgruppen vil bli oppfylt, vil avhenge av det lovforslag for forvaltningen av grunnen i Finnmark som på bakgrunn av den herværende utredning fremlegges i proposisjons form, og behandlingen av dette. Dette er det ikke naturlig for samerettsutvalget å gå inn på, idet denne vurderingen nødvendigvis vil måtte foretas av de statsmyndigheter som etter ILO-konvensjonen og på annet folkerettslig og internrettslig grunnlag har forpliktelser overfor samene.

Det er videre grunn til å peke på at av de utredninger som hittil er foretatt om ILO-konvensjonen, er folkerettsgruppens den som går lengst i retning av at staten har plikt til å endre rettighetsforholdene i Finnmark og anerkjenne samiske eiendoms- og besittelsesrettigheter. Gruppens syn er imidlertid ikke enerådende, jf. at Justisdepartementet forut for ratifikasjonen antok at norsk rett oppfylte konvensjonen. Også uttalelsen fra ILOs ekspertkomité om at det ikke er påkrevd at eiendomsrett for urfolk anerkjennes i alle tilfeller hvor urfolk har rettigheter til landområder der de tradisjonelt lever, kan synes å være bygget på en mer fleksibel tolkning av artikkel 14 nr. 1 enn folkerettsgruppens.

I tillegg til det poeng som folkerettsgruppen selv anfører, om at Finnmarks grunnforvaltning kan være akseptabel ut fra et «makeskiftesynspunkt», er det bl.a. grunn til å peke på at Finnmark grunnforvaltning vil gi samene sterkere innflytelse på bruken av *undergrunnsressursene* enn hva de har krav på etter ILO-konvensjonen. Konvensjonens artikkel 15 nr. 2 har en særregel for de tilfeller hvor signatarstaten beholder eiendomsretten til mineraler og andre undergrunnsressurser. Den stiller dermed *ikke* noe krav om at retten til undergrunnsressursene skal være en del av de eiendoms- og besittelsesrettigheter som skal anerkjennes etter artikkel 14 nr. 1 første setning.

De undergrunnsressurser som ifølge intern rett i den enkelte stat tilligger grunneieren, vil riktignok måtte tilfalle urfolket som en del av den eiendoms- og besittelsesrett som skal anerkjennes. Men i den grad intern rett ikke åpner for privat eiendomsrett til disse ressurser, stiller heller ikke ILO-konvensjonen noe krav om anerkjennelse av slike rettigheter. Se også folkerettsgruppens uttalelse i NOU 1997:5 s. 40 om at undergrunnsressursene vil være omfattet av urfolkets eiendomsrett, men bare «så langt disse ressurser etter lovgivningen i den enkelte stat omfattes av eiendomsrett til grunnen».

I norsk rett tilligger retten til mutbare mineraler og petroleum i undergrunnen staten uansett hvem som eier jordoverflaten, mens grunneieren har retten til de ikke mutbare mineraler, jf. *"Oversikt over beføyelser som vil følge med eiendomsretten"* i punkt 4.2.2.2. Når forslaget om Finnmark grunnforvaltning innebærer at organet ikke bare skal ha kontroll med bruken av de ikke mutbare, men også med de mutbare mineraler, både i de deler av fylket hvor samene kan påberope seg den sterkeste rett etter artikkel 14 og i de resterende områder, går det derfor på dette punktet klart lenger enn hva ILO-konvensjonen krever. Dette styrker ytterligere det synspunkt at en ordning der styringen av Finnmark grunnforvaltning deles mellom Sametinget og fylkestinget, vil samsvare med konvensjonen.

En ordning der eierrådigheten over grunnen i Finnmark legges til et styre hvor Sametinget og Finnmark fylkesting hver oppnevner fire styremedlemmer, kan dessuten anses som en form for *kollektivt sameie* mellom samene og resten av fylkets befolkning.

Hvorvidt det å «eie og besitte» et landområde i konvensjonens forstand også åpner for at det i områder med en relativt blandet befolkningsstruktur kan etableres

felles eiendomsrett mellom de ulike folkegrupper i området, har ikke vært vurdert, verken forut for Norges ratifikasjon av ILO-konvensjonen eller senere. Folkerettsgruppen uttaler imidlertid at ut fra forholdene i Finnmark vil konvensjonen neppe være til hinder for at de eiendoms- og besittelsesrettigheter samene har krav på å få anerkjent, legges til lokalbefolkningen eller et selvstendig rettssubjekt som forvalter rettighetene på vegne av lokalbefolkningen (NOU 1997:5 s. 44).

Dette innebærer at en form for sameie mellom et urfolk og de øvrige folkegrupper i et område kan godtas. Gruppen tar riktignok det forbehold at urfolket som et utgangspunkt vil måtte gis et flertall i de styrende organer for de områder det har krav på å eie og besitte etter artikkel 14 nr. 1 første setning. Dette innebærer likevel ikke at sameieformen som sådan er utelukket, men at det blir et spørsmål om hvilken andel den enkelte sameiepart skal ha i objektet (grunnen i Finnmark).

Rammene for en sameiers rettslige og faktiske rådighet over sameiegjenstanden er som sådan ikke nødvendigvis snevrere enn for den rådighet vedkommende ville hatt over gjenstanden som eneeier. I praksis vil imidlertid hensynet til den andre sameier kunne begrense den enkelte sameiers rådighet i betydelig grad. Rent umiddelbart kan dette synes som et relativt vektig argument mot at en form for sameie mellom et urfolk og den øvrige befolkning der urfolket tradisjonelt lever, er i samsvar med ILO-konvensjonen. Samenes situasjon i Norge er imidlertid særegen, bl.a. ved at de i motsetning til urfolk i en del andre land ikke har levd isolert fra, men sammen med andre folkegrupper gjennom flere hundre år. Dette gjelder særlig i ytre Finnmark, men i noen grad også i en del av de områder som trolig er omfattet av det sterkeste rettighetsalternativet i artikkel 14 nr. 1.

Det kan følgelig også anføres vektige argumenter for at et kollektivt sameie mellom samene og andre kan oppfylle kravet om anerkjennelse av samenes rett til «ownership and possession», jf. at en eiendoms- og besittelsesrett er noen annet og mindre omfattende enn en ordinær eiendomsrett. Viktigere enn å drøfte generelt om et slags sameie oppfyller kravet om å «eie og besitte» i artikkel 14 nr. 1 første setning, er det imidlertid å undersøke om forslaget om Finnmark grunnforvaltning i den form det legges frem, kan sies å være i samsvar med det formål denne bestemmelsen skal fremme.

Det er et allment folkerettslig prinsipp at man ved tolkning av enkeltbestemmelsene i en konvensjon skal se hen til om tolkningsresultatet er egnet til å oppfylle *konvensjons formål* på en effektiv måte (effektivitetsprinsippet). Særlig hvis det er tale om vage og generelle bestemmelser, vil ofte formålsbetraktninger være viktigere for å klarlegge hvilke krav bestemmelsen setter til intern rett i den enkelte stat, enn ordlyd og forarbeider isolert sett. En konkret følge av effektivitetsprinsippet vil nettopp være at det ofte vil variere etter forholdene i de ulike signatarstater hvilke konkrete tiltak som må iverksettes for at intern rett skal samsvare med konvensjonens krav.

ILO-konvensjonens artikkel 34 kan på mange måter sies å være et utslag av effektivitetsprinsippet, da det her nettopp vises til at «arten og omfanget av de tiltak som treffes for å iverksette ... konvensjonen skal fastsettes på en fleksibel måte, og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land». Selv om forpliktelsene i artikkel 14 nr. 1 er relativt konkrete, er det likevel betydelig spillerom for ulike tolkninger. Det er derfor grunn til å spørre om forslaget om Finnmark grunnforvaltning kan sies å bidra til at formålet med ILO-konvensjonen nr. 169 realiseres i Norge.

I konvensjonens innledning sies det bl.a. at dens formål er «fjerne den integrasjonsorientering» som preget bl.a. ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957, og å sikre urfolk kontroll over deres egne institusjoner, livsform og økonomiske utvikling. Se også artikkel 7 nr. 1 der det bl.a. heter at vedkommende urfolk skal ha rett til å vedta sine

egne prioriteringer for utviklingsprosessen i «de landområder de lever i eller bruker på annen måte». De skal også «så langt som mulig ... ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling». Generelt sett legger konvensjonen med andre ord opp til økt selvstyre for urfolk. Dens formål kan dermed sies å være sammenfallende med de retningslinjer som er trukket opp bl.a. i grunnloven § 110 a om at forholdene skal legges til rette for at samene selv kan sikre og utvikle sin kultur mv.

Spørsmålet blir om forslaget om Finnmark grunnforvaltning er i samsvar med konvensjonens formål, og om den delte eierforvaltning det legges opp til, ut fra formålsbetraktninger kan sies å oppfylle konvensjonens krav om anerkjennelse av samenes rett til å «eie og besitte» de områder hvor de tradisjonelt lever. Vil forslaget gi samene tilstrekkelig hånd om eierbeføyelsene, og derved også kontroll med deres livsform, og «økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling»?

For å avgjøre dette må ordningen vurderes konkret. Finnmark grunnforvaltning skal etter forslaget ha hjemmel som eier av grunnen, og vil med unntak av den rådighet som vil ligge til kommuner og bygder vedrørende bruken av utmarksgodene, få hånd om den rådighet som normalt tilligger en grunneier. Organet vil, enten det blir et frittstående forvaltningsorgan eller et selvstendig rettssubjekt, ha stor selvstendighet og i praksis forvalte grunnen uavhengig av sentrale statlige myndigheter. De vesentlige deler av den eierrådighet som gjelder disponeringen av selve grunnen, vil dermed både faktisk og rettslig ligge til styret i Finnmark grunnforvaltning.

Sametinget og fylkestinget vil etter flertallets forslag (alle unntatt Johansen og Johnsen) hver oppnevne fire styremedlemmer, og ved at ledervervet går på omgang med to års mellomrom, vil samene i praksis ha flertall i styret i de to årene dette vervet er tillagt Sametinget. Samene i Finnmark vil dessuten ha indirekte innflytelse på valget av den fylkestingsoppnevnte del av styret, ved at de også kan stemme ved fylkestingsvalget. De vil dermed ihvertfall i prinsippet ha «dobbel» mulighet til å påvirke styrets sammensetning.

I vurderingen av om Finnmark grunnforvaltning kan være en juridisk holdbar konstruksjon som eierorgan for de deler av Finnmark som omfattes av det sterkeste rettighetsalternativet i ILO-konvensjonens artikkel 14, må det være relevant å legge vekt på fylkestingets velgergrunnlag. Mye tyder på at kanskje mer enn halvparten av velgerne i Finnmark oppfyller det objektive kriteriet for også å være sametingsvelgere. Etter at reglene nylig ble endret kreves det nå at minst en av oldeforeldrene hadde samisk som hjemmespråk, for å stemme ved valget.

Selv om dette ikke vil gi samene noen garanti for flertall i forvaltningsstyret, vil de under enhver omstendighet være sikret klart sterkere representasjon i styret for Finnmark grunnforvaltning enn i de organer som i dag er tillagt eierforvaltningen i Finnmark. Dette vil nødvendigvis også gi seg det utslag at samene rent faktisk vil få langt sterkere innflytelse enn i dag når det gjelder spørsmålet om hvordan grunnen i Finnmark skal brukes i fremtiden. Slik styret for Finnmark grunnforvaltning foreslås sammensatt, vil det så langt som mulig være sikret samisk innflytelse over forvaltningen av grunnen i Finnmark. Samene vil sammen med den øvrige befolkning få hånd om de eierbeføyelser som er knyttet til bruken av grunnen i fylket, og i tillegg vil de kunne påvirke sammensetningen av det øvrige styret, og dermed i praksis få flertall i de styrende organer.

De «særegne» forhold i dagens Finnmark, hvor ulike folkegrupper i deler av fylket i mange hundre år har levd tett sammen, innebærer at det ikke vil være mulig å etablere en eksklusiv samisk eiendomsrett til grunnen i hele fylket. En slik rett ville utelukke den del av fylkets befolkning som ikke fikk del i eiendomsretten, og ville ut fra dagens befolkningssammensetning i Finnmark være betenkelig ut fra et

allment demokratiaspekt. Dertil kan det objektivt sett ofte være vanskelig å avgjøre hvem som er same og hvem som ikke er det.

Hvis Finnmark først skal ses under ett, er det derfor grunn til å godta eierstrukturer («tiltak» i artikkel 34) hvor folkevalgte representanter for den samiske folkegruppe sammen med andre folkevalgte får kontroll over det organ som har hjemmel som eier og dermed hånd om eierrådigheten over den tidligere umatrikulerte grunn i Finnmark. En slik ordning vil gi reell samisk innflytelse over forvaltningen av grunnen og naturgodene i fylket i langt større grad enn det som er tilfelle i dag, hvor forvaltningen er underlagt et statsforetak som bl.a. har som målsetning å drive en økonomisk lønnsom forvaltning.

I vurderingen av forholdet mellom ILO-konvensjonen og den fremtidige løsningen av rettighetsforholdene i Finnmark er det dessuten neppe tilstrekkelig å vurdere spørsmålet om eiendomsretten til grunnen isolert. Forslaget om Finnmark grunnforvaltning må også *ses i sammenheng med* forslaget om å overføre den privatrettslige utmarksforvaltningen til kommuner og bygder. I samiske kommuner og bygder vil dette i praksis bety at disse sider av eierrådigheten tillegges samiske organer. Lokalbefolkningen vil derved få økt rett til og innflytelse på bruken av de fornybare utmarksgodene, og en slik økt rådighetsutøvelse vil være med på å oppfylle kravene i artikkel 14 nr. 1 om anerkjennelse av eiendoms- og besittelsesrettigheter.

Forslaget om Finnmark grunnforvaltning må også ses i sammenheng med de regler om styrket vern mot naturinngrep i samiske bruksområder som er drøftet i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8, og foreslått inntatt i samelovens kapittel 4. Også disse regler vil styrke den samiske innflytelsen på bruken av grunn og naturgoder i samiske bosettingsområder, og som sådan bidra til å imøtekomme ILO-konvensjonens krav.

Finnmark grunnforvaltning vil ikke gi samene eksklusiv eierrådighet over de indre deler av fylket, men gi dem betydelig innflytelse over eierforvaltningen både her og i de deler av fylket hvor de ikke med grunnlag i artikkel 14 nr. 1 kan kreve eiendoms- og besittelsesrettigheter. Sett i sammenheng med de forslag som er omtalt umiddelbart ovenfor, er det neppe tvilsomt at norsk rett som helhet vil være i samsvar med ILO-konvensjonens formål. Det antas derfor at den form for eiendomsrett til grunnen i Finnmark som vil bli etablert ved opprettelsen av Finnmark grunnforvaltning, vil samsvare med de krav som stilles i artikkel 14 nr. 1 første setning. Slik flertallet ser det, vil dette også være den beste løsning på spørsmålet om hvordan eiendomsretten til grunnen i fylket skal reguleres.

Falch, Jernsletten, Kåven og Nystø, som sammen med Owe tilhører det *mindretall* som foreslår Samisk grunnforvaltning som en frivillig ordning ved siden av Finnmark grunnforvaltning, vil bemerke at folkerettsgruppens utredning viser at det er usikkert om denne ordningen alene vil være tilstrekkelig for å oppfylle ILO-konvensjonens krav. For å være på den sikre siden i forhold til konvensjonen bør det derfor i områder hvor samene er i klart flertall og hvor deres bruk har vært dominerende i forhold til andre folkegruppers bruk, åpnes for at det kan etableres et eierorgan med samisk styreflertall. Se *"Den norske stats politiske og rettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe"* i punkt 4.4.2.2 der det redegjøres mer utførlig for dette synet. Owe er på sin side generelt skeptisk til at ILO-konvensjonen stiller de krav som folkerettsgruppen har antatt, slik at hans tilslutning til Samisk grunnforvaltning i første rekke er begrunnet ut fra politiske og ikke ut fra rettslige forhold, jf. hans særmerknad i punkt 4.4.2.5 .

4.3.1.6.4 Noen bemerkninger om artikkel 15

Mens artikkel 14 er den spesifikke bestemmelse om anerkjennelse og sikring av urfolkenes privatrettslige landrettigheter, begrenser artikkel 15 statenes adgang til å treffe beslutninger om bruk av grunn og naturgoder i de områder hvor et urfolk skal ha rettigheter etter artikkel 14, som går på tvers av urfolkets egne ønskemål. Det slås i artikkel 15 nr. 1 fast at vedkommende urfolks «rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt», og herunder deres «rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressurser». I artikkel 15 nr. 2 heter det at de stater som beholder eiendomsretten til mineraler og andre naturressurser, ikke skal starte eller tillate «tiltak for utforskning av slike ressurser i disse folks landområder, før det er opprettet eller tatt i bruk rådføringsordninger med dem.»

Det har vært noe delte meninger om i hvilken grad artikkel 15 vil gjelde i Norge. Rettsgruppens flertall legger i NOU 1993:34 (s. 57) til grunn at genitivsformen «deres landområder» (their lands) i artikkel 15 kun sikter mot de landområder hvor et urfolk har den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1, og dermed ikke gjelder der urfolket kun har krav på bruksrettigheter. Når det etter rettsgruppeflertallets mening er «få, om noen» områder i Norge hvor samene har krav på eiendoms- og besittelsesrettigheter, konkluderer man med at artikkel 15 neppe vil få «praktisk betydning for samene». Folkerettsgruppen karakteriserer denne konklusjonen som «åpenbart uholdbar» og uttaler videre (NOU 1997:5 s. 39-40):

> «Når bestemmelsen taler om «deres landområder» («their lands»), kan bestemmelsen klart nok ikke bare sikte til landområder som urfolk tradisjonelt har rådet over, men også til landområder som urfolk tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. Dette fremgår av forarbeidene til konvensjonen, og er også lagt til grunn av ILO's ekspertkomité i deres observasjonsuttalelse for 1995 om Norges anvendelse av konvensjoner og rekommandasjoner av ILO. Det må derfor legges til grunn at bestemmelsen i artikkel 15 kommer til anvendelse uavhengig av hvilken form for rett som urfolk har krav på å få anerkjent etter artikkel 14.»

I den nevnte uttalelsen fra ILO's ekspertkomité heter det i punkt 23 bl.a. at etterlevelse av («respect for») artikkel 15 ikke avhenger av hva slags rettigheter som er anerkjent etter artikkel 14 («do not depend on the form of rights recognized under Article 14»). Folkerettsgruppen legger derfor til grunn at artikkel 15 gjelder i alle samiske bruks- og bosettingsområder i Norge, og i disse områder har samene «rett til å delta i bruk, styring og bevaring» av naturressursene, jf. artikkel 15 nr. 1. Videre skal de rådføres før det eventuelt settes i gang tiltak for å utforske mineralske ressurser mv. i disse områdene, jf. artikkel 15. nr. 2. I dette ligger det ifølge folkerettsgruppen i NOU 1997:5 s. 39 ikke bare at de har krav på «å bli hørt før det foretas reguleringsmessige inngrep» i forhold til utnyttelsen av naturressurser i områder som de har rettigheter til. De har også krav på å «delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan naturressursene ... skal utnyttes.»

Det er imidlertid ikke noe krav at samene alene skal styre bruken av naturressursene i de landområder hvor de har rettigheter, verken der hvor deres bruk skal sikres eller der hvor deres eiendoms- og besittelsesrettigheter skal anerkjennes etter konvensjonens artikkel 14 nr. 1. Kravet er at samene skal «delta aktivt» i styringen av naturgodene, noe som innebærer at de sammen med andre forestår styringen, bruken og bevaringen av naturgodene i Finnmark.

Finnmark grunnforvaltning vil, med den styresammensetning som er foreslått i *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3, innebære at samene gjennom Sametingets styrerepresentanter får «delta aktivt» i forvaltningen av grunnen i Finnmark. De vil også få innflytelse på bruken av fylkets

undergrunnsressurser. Videre vil samene være sikret deltakelse i forvaltningen av de fornybare utmarksgodene gjennom de foreslåtte regler om utmarksforvaltning på kommune- og bygdenivå, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5, og også gjennom reglene om vern mot naturinngrep i samiske bosettingsområder, jf. *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8. Utvalget antar derfor at Finnmark grunnforvaltning, slik ordningen er skissert i denne utredningen, tilfredsstiller kravene i artikkel 15.

4.3.1.7 Oppsummering

Hensikten med Finnmark grunnforvaltning kan på bakgrunn av det foregående sies å være et ønske om å etablere en ordning som sikrer stor grad av samisk innflytelse over forvaltningen av grunnen, samtidig som også hensynet til den øvrige befolknings interesser ivaretas. Den bærende idé bak forslaget er å *balansere* makt og innflytelse over forvaltningen av grunnen og ressursene mellom de folkegrupper og interesser som gjør seg gjeldende i Finnmark.

Det er videre et mål å øke den lokale innflytelsen på forvaltningen av grunnen i fylket. Utvalget har derfor kommet til at Statskog SF ikke lenger skal ha hjemmel som eier og heller ikke noen forvaltningsmyndighet over grunnen. Enten Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt eller som et forvaltningsorgan, vil organet ikke bli en del av Statskog, men ha en fri og uavhengig stilling både i forhold til Statskog og statsforvaltningen ellers.

Finnmark grunnforvaltnings hovedoppgave skal være av forvaltningsmessig art, samtidig som vern av samisk kultur og næring skal stå sentralt. Det skal ikke være et hovedmål å drive en forretningsmessig (økonomisk lønnsom) forvaltning av grunnen, men å forvalte arealer og ressurser på vegne av fellesskapet og sikre at de som hovedregel ligger til felles bruk og tjener felles interesser. Som følge av at den fremtidige grunn- og ressursutnyttelse i Finnmark foreslås underlagt et samisk og lokalt perspektiv, vil hensynet til storsamfunnets interesser og lønnsomhetsbetraktninger måtte tilpasses, og vike dersom det kommer i konflikt med disse mer overordnede hensyn. Det vises ellers til drøftelsen i utredningens *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 om formålsparagraf for loven om forvaltning av grunn i Finnmark og *"Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn"* i punkt 4.3.5.3 der det foreslås ulike begrensninger på grunneierorganets rådighet.

4.3.2 Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning

4.3.2.1 Forholdet til Statskog SF

4.3.2.1.1 Statskogs formål og bakgrunnen for etableringen av foretaket

Som bemerket i *"Organer"* i punkt 4.1.2.2, ble Direktoratet for statens skoger omdannet til statsforetaket Statskog SF med virkning fra 1. januar 1993.[15] Statskog har en mer selvstendig stilling enn hva direktoratet hadde på de områder som angår statens forretningsdrift. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at muligheten for å utøve direkte politisk styring og kontroll av statsforetakets virksomhet er redusert. Dette er tilsiktet og helt fundamentalt i foretaksmodellen, jf. lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71 § 38 hvor det fremgår at «departementet utøver den øverste myndighet i foretaket i foretaksmøtet. Departementets myndighet i foretaket kan ikke

15. Omdanningen er nærmere beskrevet i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993: 34, kapitel 2, se særlig punkt 2.4.3 (s. 429).

utøves utenom foretaksmøtet.» Hva som skal behandles på foretaksmøtet følger av lovens § 39, og gjelder først og fremst fastsettelse av regnskap og balanse.

Ved omdanningen av direktoratet ble Finnmark jordsalgskontor en del av et statsforetak med forretningsdrift som en av hovedmålsettingene. Dette fremgår bl.a. av § 2 i vedtektene for Statskog der det heter:

> «Foretakets formål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde.
>
> Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat.
>
> Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsinteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.»

Bakgrunnen for og hensynene bak omorganiseringen er utdypet av Landbruksdepartementet i St. prp. nr. 52 for 1991-92 om omorganisering av Direktoratet for statens skoger, s. 5:

> «Ut fra hovedhensynene har arbeidsgruppen kommet fram til at Direktoratet for statens skoger vil være bedre i stand til å nå sine målsettinger hvis bedriften blir organisert etter forslaget til lov om statsforetak. Dette vil gjøre organisasjonen bedre skikket til å skape ny lønnsom aktivitet ved hjelp av sin kompetanse og sine ressurser.
>
> I vurderingen av hensynet til politisk styrbarhet har arbeidsgruppen sett på hvilke områder Direktoratet for statens skoger har størst ressursinnsats. Gjennomgangen av nåsituasjonen viser at størstedelen av Direktoratet for statens skogers virksomhet er konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Arbeidsgruppen mener at det er grunn til å tro at omfanget av denne delen vil øke. Dette har bakgrunn i de signaler som er gitt Direktoratet for statens skoger om å skape nye lønnsomme arbeidsplasser. Dominansen av næringsdrift tilsier isolert sett en fri stilling fra overordnet myndighet. »

Det sies videre s. 6:

> «Direktoratet for statens skoger karakteriseres ved at en stor del av virksomheten er næringsvirksomhet. For å nå målet om å skape lønnsomme arbeidsplasser på nye satsingsområder mener arbeidsgruppen at det er behov for økt effektivitet og omstillingsevne.»

På s. 19 heter det bl.a.:

> «Det er vesentlig at Statskog engasjerer seg på nye områder for å bedre utnyttelsen av foretakets kompetanse og ressurser for å skape en positiv distriktspolitisk effekt gjennom lønnsom næringsvirksomhet. ... I den grad utenlandsengasjementer kan bidra til å trygge eksisterende arbeidsplasser eller utvikle nye lønnsomme arbeidsplasser innenlands, bør foretaket kunne etablere eller delta i virksomhet utenfor landets grenser.»

I tillegg til næringsdrift og tjenesteyting vil foretaket også utøve offentligrettslig myndighet, jf. St.prp. nr. 52 (1991-92), s. 19:

> «Forslag til organisasjonsform innebærer at den offentligrettslige myndighetsutøvelse som utøves av Direktoratet for statens skoger i dag, også

> skal utøves av det nye foretaket. Dette betyr at foretaket blir delegert myndighet fra Landbruksdepartementet. ...
>
> Foretaket vil i det vesentlige få delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak, men det vil også ha forskriftskompetanse på noen begrensede områder.
>
> Departementet vil framheve at i den grad foretaket utøver offentlig myndighet, vil de aktuelle vedtak være underlagt de alminnelige forvaltningsrettslige regler. Dette innebærer at foretaket i disse spørsmål kan instrueres av departementet. Videre vil forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelde på vanlig måte for disse beslutningene. Regler om omgjøring og klage vil gjelde på vanlig måte for disse beslutningene. ...
>
> Departementet er kommet til at den del av foretakets virksomhet som vedrører myndighetsutøvelse, så langt som mulig bør organiseres i en egen enhet ved foretakets hovedkontor.»

Departementet konkluderte (s. 28) med at «en grunnboksoverføring for de eiendommene statens skoger i dag har det hele forvaltningsansvar for, er nødvendig», slik at Statskog får de samme rettigheter og plikter som Direktoratet for statens skoger hadde. Man antok også at «staten vil kunne føre en tilfredsstillende kontroll og styring med eiendommene, dersom eiendomsretten overføres til foretaket.»

Det kan også nevnes at statsforetakets myndighetsutøvelse skal skilles fra forretningsdriften ved et eget budsjett. Finnmark jordsalgskontor er i noen grad en del av statsforetakets offentlige myndighetsutøvelse, men utad og i praksis vil likevel jordsalgsorganenes virksomhet ha et klarere forretningsmessig og bedriftsøkonomisk preg.

4.3.2.1.2 Samerettsutvalgets vurderinger

Samerettsutvalget er av den oppfatning at begrunnelsen for etablering av Statskog, med større grad av fristilling fra politiske myndigheter, selvstendig vedtaksmyndighet og ressursdisponering etter bedriftsøkonomiske prinsipper, trekker klart i retning av at Finnmark grunnforvaltning *ikke* bør være en del av Statskog SF. Når omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger også har fått virkning for jordsalgsorganene i Finnmark, er det etter utvalgets oppfatning ikke lagt tilstrekkelig vekt på de særegne historiske og bruksmessige forhold i fylket, og særlig hensynet til den samiske folkegruppe.

Det naturlige grunnlaget for skogsdrift i Finnmark gir i dag dårlige muligheter for lønnsomhet, og historisk har både dagens jordsalgsorganer og deres forgjengere hatt som hovedoppgave å forvalte grunnen ut fra hensynet til «distriktets tarv». Selv om slike samfunnsmessige hensyn har vært tilstede også ellers i landet, synes likevel tendensen å ha vært enda klarere i Finnmark.

Størstedelen av virksomheten til dagens jordsalgsorganer kan ikke anses som «konkurranseutsatt næringsvirksomhet». Det er heller ikke grunn til å tro at omfanget av denne virksomheten automatisk «vil øke» i Finnmark, slik det i St.prp. nr 52 (s. 5) er anført som generell begrunnelse for å omdanne Direktoratet for statens skoger til statsforetak. Det vises her til den nedenfor gjengitte uttalelse fra Finnmark jordsalgsstyre til omorganiseringen av direktoratet, hvor det understrekes at virksomheten i Finnmark i hovedsak anses som forvaltning – ikke næringsvirksomhet.

Verken Landbruksdepartementet eller andre har tatt utgangspunkt i de offentligrettslige deler av statsforetakets virksomhet når det argumenteres for at jordsalgsorganenes oppgaver bør utøves av et statsforetak med forretningsdrift som en av hovedmålsettingene. Det primære ved statsforetaksmodellen er forretningsdrift,

mens myndighetsutøvelsen lett vil komme i bakgrunnen. Å legge offentlig myndighetsutøvelse til et statsforetak er etter samerettsutvalgets mening et uttrykk for en uheldig sammenblanding av offentligrettslig og privatrettslig myndighet. Det strider også mot Hermansenutvalgets tilrådinger i NOU 1985:5 En bedre organisert stat.

Det er heller ikke lett å trekke et klart skille mellom offentligrettslig myndighetsutøvelse på den ene side og utøvelse av grunneierrådighet og forretningsdrift på den annen. Selv om jordsalgsorganene i dag anser deler av sin virksomhet som offentlig myndighetsutøvelse, kan det ikke utelukkes at det senere vil kunne utvikle seg et annet syn, f.eks. som følge av behovet for å skaffe økte inntekter til å finansiere virksomheten. I alminnelighet er det slik at de privatrettslige sidene ved et statsforetaks virksomhet er mer fremtredende enn de offentligrettslige, mens det for et direktorat forholder seg motsatt. Når jordsalgsorganene har gått over fra å være en del av et direktorat til å bli en del av et statsforetak, er det tenkelig at deres eierrådighet og utøvelse av denne etterhvert vil bli en stadig større del av virksomheten på bekostning av de forvaltningsmessige oppgavene.

Omorganiseringen er derfor av enkelte ansett som en ytterligere befesting av statens eiendomsrett og et ledd i en utvikling i retning av at staten i Finnmark i stor grad vil opptre som en vanlig grunneier, hvor de forvaltningsmessige oppgavene og hensynet til samisk kultur kommer i bakgrunnen. Blant annet ga Sametinget uttrykk for slik bekymring i sin høringsuttalelse til den foreslåtte omorganisering av Direktoratet for statens skoger og etableringen av Statskog SF (sak 31/91), hvor det blant annet ble uttalt:

> «Sametinget finner ... det å være noe usikkert om salg av slik grunn i Finnmark kun er å oppfatte som forretningsdrift og ikke som forvaltning. Det er heller ikke godtgjort at organiseringen ikke vil medføre endringer i den nåværende salgsaktivitet av grunn under statlig forvaltning i Finnmark.
>
> Tingets bekymring knytter seg også til det forhold at fokuseringen på den forretningsmessige delen av Direktoratet for statens skogers virksomhet, og kravet til inntjening, iallfall indirekte kan legge press på direktoratets forvaltningsmessige del av virksomheten. ...
>
> I likhet med Jordsalgsstyret vil Sametinget understreke det spesielle ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Ved at direktoratet omorganiseres til statsforetak, vil Jordsalgsstyret som et i allefall delvis folkevalgt organ være en del av statsforetaket. ...
>
> Sametinget anmoder derfor om at et eventuelt vedtak om å omorganisere Direktoratet for statens skoger til et statsforetak inntil videre ikke skal omfatte Jordsalgsstyrets virksomhet.»

Det pekes videre på at omorganiseringen vil begrense «Sametingets muligheter til direkte politisk innflytelse», og konkluderes slik:

> «Ut fra en samlet vurdering vil Sametinget sterkt fraråde at Direktoratet for statens skoger nå blir omorganisert som statsforetak der hjemmelen til grunneiendommene, som Direktoratet for statens skoger har det hele forvaltningsansvaret for i dag, overføres til foretaket».

I Jordsalgsstyrets høringsuttalelse, som ikke er referert i St.prp. nr. 52 (1991-92), sies det bl.a:

> «Etter Jordsalgsstyrets oppfatning kan det vesentligste av Jordsalgskontorets virksomhet henføres til «forvaltningsdelen», og en antar følgelig at forholdet til Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning m.v. ikke vil bli endret. En minner også om at Jordsalgskontoret har et nært samarbeide med Fylkesmannens

> Miljøvernavdeling om Fjelltjenesten, og forutsetter at en eventuell ny organisasjonsform ikke påvirket dette.
>
> Det er noe uklart hvordan forholdet internt i Statens Skoger vil bli mellom «forretningsdelen» og «forvaltningsdelen» i organisasjonen. ...
>
> Det burde være nærmere utredet om ikke «forvaltningsdelen» burde skilles ut fra resten av virksomheten ved en overgang til statsforetak, og forbli Landbruksdepartementets ansvar som i dag. ...
>
> Forvaltningen av statens grunn i Finnmark er et følsomt spørsmål for befolkningen i fylket. Debatten om land og vann dokumenterer dette. Dette tilsier at en bør være varsom med å gi signaler om endret forvaltningspraksis i Finnmark som følge av eventuell endret organisasjonsform og tilknytning til statsapparatet og politisk overordnet myndighet.»

Det er etter samerettsutvalgets oppfatning naturlig at etableringen av statsforetaket møtte motbør både på samisk og lokalt hold Finnmark. Også i ettertid har Statskogs virksomhet i fylket blitt gjenstand for kritikk, bl.a. ved overføringen av grunnbokshjemmelen, og ikke minst i forbindelse med behandlingen av søknader fra Rio Holding Norway AS og Ashton Mining om rett til leting og utvinning av bl.a. diamanter i en rekke finnmarkskommuner.

Samerettsutvalget er i mandatet bedt om å utrede og komme med forslag til hvordan man kan «trygge» den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, og samtidig «erkjenne» den ikke-samiske befolknings interesser. Etter omorganiseringen til statsforetak er de forretningsmessige sidene ved Finnmark jordsalgskontors virksomhet kommet mer i forgrunnen, og dette er etter utvalgets mening ikke egnet til å «trygge» den samiske og den øvrige befolknings «muligheter til å utnytte naturressursene (naturgodene) i sine bosettingsområder».

En slik trygging kan best gjennomføres hvis det legges opp til en mer overordnet samfunnsmessig og samepolitisk styring av forvaltningen og bruken av grunnen i Finnmark. Dette er imidlertid ikke uten videre forenlig med de sentrale mål for statsforetakets virksomhet, og en naturlig konsekvens av dette synes å være at Finnmark grunnforvaltning ikke bør være en del av Statskog.

En utskillelse av Finnmark grunnforvaltning fra Statskog har dessuten betydelig støtte i ILO-konvensjon nr. 169. Se bl.a. konvensjonens artikkel 7 nr. 1 der det særlig er grunn til å gjengi følgende:

> «*Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår* deres liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og *de landområder de lever i eller bruker på annen måte,* og så langt som mulig å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.» (Vår kursivering.)

En opprettholdelse av dagens ordning er neppe forenlig med artikkel 7 nr. 1 fordi samene som folk ikke vil ha mulighet til å vedta sine egne prioriteringer for de landområder de lever i eller bruker. Statskogsystemet vil i stor grad legge allmenne lønnsomhetsbetraktninger til grunn for sine prioriteringer, samtidig som Sametinget ikke har noen innflytelse i statsforetakets styrende organer. Selv om Statskog er innstilt på å ta samiske hensyn, er det sentrale i artikkel 7 at *samene selv* skal vedta sine prioriteringer. De har med andre ord krav på en viss form for selvstyre, eller i det minste sterk medinnflytelse, og det er neppe tilstrekkelig at *andre* skal ta hensyn til samiske interesser i sin styring av de landområder som samene «lever i eller bruker».

Også bestemmelsene om landrettigheter i samiske bosettingsområder og deltagelse i forvaltningen av disse områder i konvensjonens artikkel 14 og 15, trekker

klart i retning av at Finnmark grunnforvaltning bør fristilles fra Statskog, jf. den nærmere redegjørelsen for disse regler i NOU 1997:5 og i *"Den norske stats grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe – allment"* i punkt 4.3.1.5. Blant annet vil en ordning der eierorganet i Finnmark er underlagt et statsforetak, ikke harmonere med statens forpliktelser om å anerkjenne samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter etter artikkel 14 nr. 1. En slik ordning gir heller ikke uten videre den påkrevde deltagelse i forvaltningen etter artikkel 15.

På bakgrunn av de her anførte grunner foreslår samerettsutvalget at Finnmark grunnforvaltning utskilles fra Statskog SF. Forvaltningen av grunnen i Finnmark bør ikke skje etter de prinsipper og mål som gjelder for et statsforetak, men etter prinsipper som kan fremme samfunnsmessige og samepolitiske hensyn. Utskilling vil i seg selv kunne anses som en betydelig rettsendring ved at eierforvaltningen i Finnmark blir underlagt et annet formål enn i dag.

4.3.2.2 Forholdet til den sentrale statsforvaltningen

Finnmark grunnforvaltning bør etter det overstående løsrives fra Statskog bl.a. fordi foretakets økonomiske målsetninger ikke anses å harmonere med de formål som etter samerettsutvalgets mening bør være sentrale for den fremtidige forvaltningen av land og vann i Finnmark. Videre tilsier hensynet til utvidet samisk og lokal forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark at styringen ikke bør legges til et departement, jf. at det på samisk og lokalt hold i Finnmark er ytret ønske om større innflytelse over forvaltningen. Dette følger også av Norges folkerettslige forpliktelser. Se bl.a. ILO-konvensjonens artikkel 15 nr. 1, hvoretter samene har «rett til å delta i bruk, styring og bevaring» av ressursene i deres bosettingsområder.

Selv om styringen av grunnen i Finnmark ikke legges til et departement og Finnmark grunnforvaltning vil ha en selvstendig stilling uansett hvilken organisasjonsform som velges for organet, jf. *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3, bør det imidlertid være en viss forbindelse mellom grunnforvaltningsorganet og statlige myndigheter. Et sentralt spørsmål blir derfor hvilket departement grunnforvaltningen skal knyttes til.

Landbruksdepartementet har som Statskogs overordnede organ ansvaret for forvaltningen av grunnen i Finnmark. Hvis Finnmark grunnforvaltning løsrives fra Statskog uten at det gjøres andre endringer, vil virksomheten i noen grad fortsatt kunne knyttes til dette departementet. Et argument for at det bør være forbindelse mellom Landbruksdepartementet og Finnmark grunnforvaltning, er at departementet har lang erfaring med forvaltningen av grunnen i fylket. Videre har jordsalgsorganene i Finnmark hatt en relativt selvstendig stilling i alle år etter at jordsalgsloven av 1965 ble vedtatt, og det er derfor neppe noe i veien for at Finnmark grunnforvaltning kan få en enda mer selvstendig stilling, selv om organet fortsatt er tilknyttet Landbruksdepartementet.

Det kan også hevdes at det vil være naturlig at all statlig myndighet vedrørende forvaltning av grunn samles i ett departement. Dette bl.a. for å økonomisere med statens ressurser. Landbruksdepartementet vil dessuten ha ansvaret for forvaltningen av statens grunn i samiske områder utenfor Finnmark.

Ønsket om å dempe statens rolle som grunneier i Finnmark er imidlertid et av hovedargumentene for å løsrive Finnmark grunnforvaltning fra Statskog. Følgelig bør grunnforvaltningen heller ikke være knyttet til statens sentrale grunneierdepartement, men til et annet departement.

I en slik sammenheng synes *Kommunal- og arbeidsdepartementet*, som er ansvarlig for samordningen og utøvelsen av statens samepolitikk, å peke seg ut, da dette ikke på samme måte som Landbruksdepartementet kan identifiseres med

staten som grunneier. Hvis Finnmark grunnforvaltning knyttes til Kommunaldepartementet, vil den ønskede nedtoning av statens grunneierposisjon bli tydeliggjort. Videre er det grunn til å tro at departementets sentrale posisjon i norsk samepolitikk og kjennskap til statens ansvar for å legge forholdene til rette for utvikling og bevaring av samisk kultur og samfunnsliv, vil gi gode forutsetninger for å sikre at disse hensyn blir etterlevd i praksis. Siden departementet har det samordnende og utøvende ansvar for norsk samepolitikk, vil det også kunne bidra til å samkjøre Finnmark grunnforvaltnings virksomhet med andre sider av denne politikken.

Selv om vekten av dette vil være begrenset av at det uansett legges opp til at Finnmark grunnforvaltning i liten grad skal styres fra sentralt hold, vil likevel den nære sammenhengen mellom samisk kultur og forvaltningen av grunnen i Finnmark bli markert dersom grunnforvaltningen knyttes til Kommunaldepartementet. Det blir også markert at statens ansvar for forvaltningen primært er et samepolitisk spørsmål, og ikke et spørsmål om grunneierrådighet. Man vil dermed i praksis vise at staten har erkjent at det materielle grunnlaget for samisk kultur i større grad må styres på samiske premisser. Utvalget mener derfor at Finnmark grunnforvaltnings tilknytning til de sentrale statsorganer knyttes til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ettersom grunnforvaltningen uavhengig av organisasjonsmodell skal være et frittstående organ, vil departementet ikke få en rolle som et «ordinært» overordnet organ. Det vil bl.a. ikke være klageorgan med full overprøvelsesmyndighet, jf. *"Klage"* i punkt 4.3.7.4 nedenfor, og heller ikke kunne instruere grunnforvaltningen i enkeltsaker. Hvis Finnmark grunnforvaltning blir et selvstendig rettssubjekt, vil departementet imidlertid kunne øve en viss innflytelse på årsmøtet, og blir grunnforvaltningen et frittstående forvaltningsorgan, vil det kunne gi visse generelle instrukser for virksomheten. For en nærmere redegjørelse for hva tilknytningsforholdet mellom Finnmark grunnforvaltning og departementet vil bestå i, vises det til drøftelsen i *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3 (organisasjonsmodeller) og 4.3.7.4 (klage).

4.3.3 Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning

4.3.3.1 Innledning

I utvalgets drøftelser av mulige fremtidige forvaltningsordninger for grunnen i Finnmark har det pekt seg ut to hovedmodeller for organiseringen av grunneierorganet. Finnmark grunnforvaltning kan enten organiseres som et selvstendig rettssubjekt og dermed med visse forbehold være fristilt i forhold til statsforvaltningen, eller som et frittstående forvaltningsorgan. Dette siste alternativet vil gi en noe nærmere formell tilknytning til statsforvaltningen, men også her vil det i praksis være tale om et organ med stor grad av selvstendighet.

Som fremholdt i *"Samerettsutvalgets vurderinger"* i punkt 4.3.2.1.2, mener utvalget at statsforetaksmodellens mål om økonomisk lønnsomhet ikke bør gjelde for den fremtidige forvaltningen av grunnen i Finnmark. Statsforetak er imidlertid selvstendige rettssubjekter og preget av uavhengighet i forhold til sentrale organer, slik at de til en viss grad kan gi en organisatorisk mal for utvalgets forslag, og da særlig for det alternativ at Finnmark grunnforvaltning skal organsieres som et selvstendig rettssubjekt.

I prosessen frem mot et forslag til et nytt eierorgan har utvalget forsøkt å finne ordninger som kan samle støtte både sentralt hos politiske myndigheter og lokalt i Finnmark. En forutsetning for gjennomføring av reformen vil være at Sametinget og Finnmark fylkesting ønsker å delta i det foreslåtte forvaltningssystem. Utvalget har derfor vurdert fremtidige forvaltningsordninger som inneholder elementer fra

ulike måter å organisere offentlig forvaltningsvirksomhet på. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne en organisasjonsform som et samlet utvalg kan stille seg bak.

Det vil derfor bli lagt frem to alternative forslag for organiseringen av Finnmark grunnforvaltning. Et flertall bestående av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kåven, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Nystø, Pedersen og Varsi går inn for å organisere Finnmark grunnforvaltning som et *selvstendig rettssubjekt.* Deres forslag vil bli nærmere utdypet og begrunnet i *"Flertallets forslag: Selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2. Mindretallet bestående av Falch, Owe og Sandvik har kommet til at grunnforvaltningen bør organiseres som et *frittstående forvaltningsorgan,* og vil redegjøre nærmere for sitt forslag i *"Mindretallets forslag: Frittstående forvaltningsorgan"* i punkt 4.3.3.3. Falch ser likevel ingen *sterke* innvendinger mot å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, og har derfor subsidiært gitt sin tilslutning til flertallets forslag.

4.3.3.2 Flertallets forslag: Selvstendig rettssubjekt

4.3.3.2.1 Utgangspunkt

Hovedbegrunnelsen for flertallets forslag om å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, er at dette formelt vil gi organet en mer uavhengig stilling i forhold til statsforvaltningen enn en organisering som et frittstående forvaltningsorgan. Det vises også til folkerettsgruppens uttalelse i NOU 1997:5 s. 45 om at en slik organisering vil «kunne tilfredsstille de krav ILO-konvensjonen stiller om anerkjennelse av eiendoms- og besittelsesrettigheter for den samiske folkegruppe for de deler av Finnmark som samene tradisjonelt har rådet over.» Derimot vil Finnmark grunnforvaltning organisert som et frittstående forvaltningsorgan ifølge gruppen neppe tilfredsstille disse krav, idet den sistnevnte ordning vil innebære at staten «ikke bare er formell, men også reell eier av grunnen i Finnmark». For å være på den sikre siden i forhold til konvensjonen, bør derfor Finnmark grunnforvaltning bli et selvstendig rettssubjekt.

Som selvstendig rettssubjekt vil Finnmark grunnforvaltning juridisk sett ha en fri stilling. Det vil bl.a. på selvstendig grunnlag kunne inngå avtaler, påta seg forpliktelser og ha partsrettigheter overfor bl.a. domstolene. Dette forhold vil være én av de sentrale forskjeller mellom de to aktuelle organisasjonsformer, jf. punkt 4.4.3.4 . Om grunnforvaltningens selvstendige stilling kan det videre bemerkes at organet ikke skal få sin myndighet ved delegasjon fra et departement, men direkte ved hjemmel i lov. Dette gir muligheter for en løs tilknytning til sentralforvaltningen, og det forutsettes at denne ikke skal ha noen direkte innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark.

Stortinget vil imidlertid ved lovgivning og ved bevilgninger kunne sette visse rammer for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning. Tallmaterialet i utredningens *"Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 9.2 om økonomiske og administrative konsekvenser av dette forslaget, viser riktignok at virksomheten trolig vil være selvfinansierende, men det er likevel tenkelig at det enkelte år kan være nødvendig med særskilte bevilgninger over statsbudsjettet. Slike bevilgninger kan enten gis direkte til Finnmark grunnforvaltning eller som en post på kommunaldepartementets budsjett. Dette siste antas å være mest praktisk, og i så fall vil Stortingets bevilgninger til organet bli administrert fra departementet Også regjeringen vil få mulighet til å øve en viss innflytelse på virksomheten til Finnmark grunnforvaltning, ettersom budsjettarbeidet samordnes der.

Det ligger ellers i forslaget om at Finnmark grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt at organet selv skal kunne gi retningslinjer for sin virksomhet.

Det foreslås imidlertid at organet ikke skal kunne ta opp lån eller pantsette grunnen, jf. nedenfor i *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4. I tillegg legges det opp til at forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for organets virksomhet, jf. *"Saksbehandling og klage"* i punkt 4.3.7.

Til tross for at Finnmark grunnforvaltning ikke vil bli betegnet som en «stiftelse» eller «et stiftelsesliknende organ», vil organet likevel ha en del likhetstrekk med slike organer. Før selve redegjørelsen for dette forslaget i *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4, vil det derfor i *"Nærmere om stiftelser og stiftelseslignende organer"* i punkt 4.3.3.2.2 bli redegjort for hva en en stiftelse og en stiftelseslignende organisasjon er. Videre vil det i *"Forholdet til grunnloven § 19"* i punkt 4.3.3.2.3 bli redegjort for forholdet mellom grunnloven § 19 om at Kongen «vaager over» at statens eiendommer styres slik Stortinget har bestemt, og Finnmark grunnforvaltning organisert som et selvstendig rettssubjekt, men hvor det fortsatt vil være en viss forbindelseslinje til den sentrale statsforvaltning. Ettersom drøftelsen av forholdet til § 19 delvis forutsetter at grunnen i Finnmark i dag er statseid, vil før øvrig Jernsletten, Kåven og Nystø, som tilhører det mindretall som foreslår Samisk grunnforvaltning, ta et visst forbehold i forhold til noen av de argumenter som anføres.

4.3.3.2.2 Nærmere om stiftelser og stiftelseslignende organer

De reelle eller «egentlige» *stiftelser* er regulert i stiftelsesloven 23. mai 1980 nr. 11, som ikke definerer begrepet stiftelse, men som gjelder for de rettssubjekter som fyller lovens krav til stiftelse. Stiftelser i sin rene form karakteriseres ved at de er selveiende og selvstendige juridiske enheter. De er ikke en del av staten i rettslig forstand og eies heller ikke av private, men av seg selv.

Loven stiller visse krav som må oppfylles for at en organisasjon kan anses som en stiftelse. Det må være tale om en reelt selveiende institusjon og et selvstendig rettssubjekt. Stiftelsen må ha et grunnfond og det må være fastsatt et bestemt formål for dens virksomhet, jf. § 2. Stiftelser må videre ha et styre og vedtekter og føre møtebok og regnskap (§ 5, § 6 og § 10). Det er i lovens kapittel III og IV sondret mellom private og offentlige stiftelser. En offentlig stiftelse er en stiftelse som er offentlig stadfestet av Kongen eller den han har bemyndighet (§ 14, jf. § 15). De må ha et allmennyttig formål og være undergitt offentlig tilsyn (§ 16). Private stiftelser må meldes til fylkesmannen, som kan granske møtebok og regnskaper nærmere (§ 18 og § 22). Loven har i kapittel V en del nærmere regler for næringsdrivende stiftelser.

Staten kan opprette stiftelser og disse følger stiftelsesloven hvis ikke annet er bestemt, og det ikke er tale om offentlige fond (§ 3). Ved bl.a. lovgivning og/eller bevilgninger kan staten styre eller påvirke statlige stiftelsers virksomhet. For enkelte stiftelser kan det også være bestemt at statlige myndigheter skal oppnevne styre eller endre vedtektene. Hvis disse samtidig er opprettet og finansieres av staten, kan det imidlertid være tvilsomt om stiftelsesformen er reell.

Stiftelser som er opprettet av staten, eller har en tilknytning til staten, omfattes i utgangspunktet ikke av statens generelle regelverk for forvaltningen, som f.eks. forvaltningsloven, offentlighetsloven, tjenestemannsloven og statens tariffavtaler. For at dette regelverket helt eller delvis skal gjelde, må det derfor gis særlige regler, men for stiftelser som utøver offentligrettslig myndighet (og dermed opptrer på vegne av stat eller kommune), vil forvaltningsloven og offentlighetsloven likevel gjelde for denne delen av deres virksomhet.

De såkalte *stiftelseslignende organer* ligner på en stiftelse, men er ikke selveiende juridiske personer. Generelt kan det trekkes et skille mellom institusjoner som juridisk sett er en del av staten, til tross for stor selvstendighet, og institusjoner som er selvstendige rettssubjekter uavhengige av staten, og som eventuelt kan styres ved lovgivning og bevilgninger, men ikke ved instruksjonsmyndighet. Som regel er det klart hvilke organisasjoner som er en del av staten og hvilke som ikke er det. I enkelte tilfeller kan det likevel være tvil, f.eks. når organisasjonsformen bevisst er gjort uklar fordi det både er behov for statstilknytning og selvstendighet.

Noen stiftelseslignende organisasjonsformer er særskilt lovregulerte og utførlig rettslig definerte, mens andre er mer uklare. Det er ikke noe i veien for at en virksomhet gis en særlig og konkret tilpasset organisasjonsform som avviker fra de generelle forvaltningsorganer i staten. Disse særtrekkene bør imidlertid være gitt i en så klar form som mulig, bl.a. av hensyn til tredjemann, de ansatte og statens økonomiske ansvar. Rettssikkerhetshensyn har stor vekt ved utøvelse av offentlig myndighet. Når private institusjoner tildeles slik myndighet, vil f.eks. forvaltningsloven alltid gjelde for den offentligrettslige delen av virksomheten, selv om institusjonens tilknytning til staten ellers er uklar. Videre vil Riksrevisjonen føre kontroll med at de midler som er bevilget av Stortinget til et offentlig organ, anvendes etter sitt formål.

Børsen og Verdipapirsentralen er eksempler på lovregulerte stiftelseslignende organisasjoner som er selvstendige rettssubjekter. Statsbanker som Husbanken og Statens lånekasse anses som forvaltningsorganer, men har også stiftelsesliknende trekk. Styrene er oppnevnt av politiske myndigheter og staten har det reelle økonomiske ansvaret, men stiftelsesformen har en viss realitet bl.a. fordi bankene har sine egne grunnfond, og dermed må anses som egne rettssubjekter.

Av andre selvstendige organer i tilknytning til offentlig forvaltning, kan nevnes ulike typer utvalg, råd, kommisjoner og delegasjoner oppnevnt av regjering, departement eller Stortinget. Typisk for disse institusjoner er at representanter for ulike offentlige organer og ulike samfunns- og interessegrupper deltar. De kan ha utredende, rådgivende eller bestemmende funksjoner som det forutsettes at de skal utøve på en selvstendig måte. Stiftelseslignende forvaltningsorganer, råd og lignende institusjoner, vil ofte være opprettet med bakgrunn i konkrete forhold, enten det er behovet for raske avgjørelser eller mer langsiktige planer som ligger til grunn for valg av organisasjonsform.

Selv om både offentlige stiftelser og stiftelseslignende organer i stor grad har en selvstendig stilling, kan det likevel i praksis utøves en ikke ubetydelig statlig styring over og kontroll med institusjoner av denne art. De viktigste styringsmåter i den forbindelse er lovgivning og fastsettelse av vilkår i forbindelse med eventuelle bevilgninger.

Lovgivningen kan enten være generell, eller mer detaljert i forhold til den enkelte virksomhet, avhengig av hva som er politisk ønskelig. Med spesiell lovgivning og nærmere forskrifter, kan det åpnes for betydelig politisk styring av offentlige stiftelser og stiftelseslignende organer. Jo mer detaljert lovgivningen er, jo lettere vil styringen være. Er lovgivningen mer generell må offentlige myndigheter hvis de ønsker å styre virksomheten, i større grad styre gjennom bevilgninger, dels ved å regulere bevilgningenes størrelse og dels ved å sette vilkår til virksomheten eller til bruken av de konkrete midler. Et annet relevant styringsmiddel kan være at politiske myndigheter i vedtektene (eller direkte i lov) gis adgang til å oppnevne f.eks. styre og til å endre vedtektene. Det kan også gis bestemmelser om hvordan styremedlemmene skal velges.

Riksrevisjonen har alltid et ansvar for å kontrollere bruken av midler som er bevilget av Stortinget, jf. bevilgningsreglementet § 17. Denne bestemmelsen gjelder også for virksomhet som med hjemmel i lov har skaffet sine midler til veie ved avgifter eller gebyrer. Det er vilkår at i de tilfeller staten oppretter og gir tilskudd til stiftelser og lignende institusjoner, skal det tas inn bestemmelser i vedtektene som sikrer Riksrevisjonen adgang til kontroll med bruken av midlene.

4.3.3.2.3 Forholdet til grunnloven § 19

Som antydet innledningsvis, er det grunn til å drøfte grunnloven § 19 om styringen av statens eiendommer særskilt i forhold til forslaget om å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> «Kongen vaager over, at Statens eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenets nyttigste Maade.»

Ordlyden har stått uendret siden 1814 og gir i dag liten veiledning om hva som ligger i bestemmelsen. Det er uenighet i juridisk teori om grunnloven § 19 må anses som et «kongelig prerogativ». Det vil si en særrett til myndighetsutøvelse som grunnloven har gitt Kongen (regjeringen), og hvor Stortinget ikke kan legge myndigheten til andre enn regjeringen, som på sin side ikke kan videredelegere myndigheten med mindre den beholder den overordnede styring på saksfeltet. Er § 19 et prerogativ, krever den at regjeringen eller et organ underlagt denne må ha en formell overordnet styringsrett i forhold til forvaltningen av statens eiendommer. Hvis Finnmark grunnforvaltning gjøres til et selvstendig rettssubjekt med en viss tilknytning til statsforvaltningen, kan det dermed spørres om statens formelle styringsrett blir for svak til at kravene i § 19 er oppfylt.

Det er imidlertid ikke opplagt at § 19 stiller slike krav og det er heller ikke tvilsomt at staten har rettslig adgang til å overføre eiendomsretten til grunnen i Finnmark til andre enn et statlig organ, f.eks. en «egentlig» stiftelse. Spørsmålet om forholdet til grunnloven § 19 vil bare kunne komme på spissen hvis bestemmelsen anses som et prerogativ, og det legges opp til at forbindelsen mellom Finnmark grunnforvaltning og sentrale statlige organer på en eller annen måte skal opprettholdes. Det er imidlertid i *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2 nettopp lagt opp til at selv om organet skal ha grunnbokshjemmel som eier, skal det også ha en viss forbindelse til statsforvaltningen. Det er derfor grunn til å redegjøre for ulike synspunkter på forståelsen av § 19 og for hvordan de medlemmer som går inn for å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, oppfatter bestemmelsen.

Den tradisjonelle prerogativlæren, som bl.a. T. Aschehoug og Johs. Andenæs har vært talsmenn for, går ut på at en rekke grunnlovsregler (bl.a. §§ 12, 16, 18, 19, 20-22, 25 og 26) gir Kongen (regjeringen) eksklusiv myndighet på bestemte områder av statsstyret. Og i så fall kan ikke Stortinget ved vanlig lov overlate denne myndigheten til andre, og heller ikke gi regjeringen instruks om hvilken politikk som skal føres på disse områdene. Læren har imidlertid blitt møtt med betydelig kritikk. Carl August Fleischer peker i LoR 1974 s. 354 flg. på at den har fått mindre betydning etter innføringen av parlamentarismen. Torstein Echoff uttaler i TfR 1964 s. 222 at prerogativene er «forfatningsrettslige anakronismer» som kun er «bevart fordi det hittil ikke har vært tilstrekkelig sterkt behov for helt å oppheve

eller bortfortolke» dem. Av interesse er også følgende utsagn fra Torkel Opsahl i Ot.prp. nr 19 for 1974-75 om lov om aksjeselskaper s. 305:

> «Funksjonsdelingen og avgrensningen mellom Stortingets og Regjeringens myndighetsområder, er reelt erstattet med et annet system gjennom parlamentarismen. Stortingets seier i striden med Regjeringen gjorde, om ikke rettslig, så politisk ende på den selvstendige betydning av de beføyelser som Stortinget ikke kunne frata Regjeringen uten grunnlovsendring. Dette gjaldt både vetoretten og prerogativene ellers. ... Som vern om regjeringens myndighet i forhold til Stortinget, har prerogativlæren idag ingen reell berettigelse. Som sikring av dens plikter og ansvar kan den muligens ha det. ... Prerogativlæren er ikke rettslig nødvendig for at Regjeringen skal ha plikter og være ansvarlig overfor Stortinget.»

Grunnloven § 19 står i en annen stilling enn de øvrige grunnlovsregler som har vært ansett som prerogativer, idet den ikke stiller noe krav om at regjeringen selv skal styre statens eiendommer, men kun at den skal «vaage over» at disse styres på «den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenets nyttigste Maade». I motsetning til andre mulige prerogativer forbyr dermed ikke § 19 innblanding fra Stortinget. Paragrafen forutsetter tvertimot at Stortinget bestemmer styringsmåten. Det vil dermed kunne treffe bindende vedtak om *hvordan* regjeringen skal utøve myndigheten over statens eiendommer, instruere regjeringen og holde den ansvarlig på liknende måte som en generalforsamling kan i forhold til et styre i et aksjeselskap.

Debatten om grunnloven § 19 har i dette århundret særlig vært knyttet til spørsmålet om ansattes medbestemmelsesrett i statsselskaper, demokratiseringen av forretningsbankene (1970-tallet) og organiseringen av statens industrivirksomhet (særlig 1950-60-årene).

Johs. Andenæs hevder bl.a. at regjeringens rett til å forvalte statens eiendommer etter § 19 som hovedregel også gjelder for den del av disse som er skilt ut som et «selvstendig rettssubjekt». Se Ot.prp. nr. 19 for 1974-75 om lov om aksjeselskaper s. 271, hvor han også viser til sin uttalelse i Innst. S. nr. 169 for 1957. Denne uttalelsen er imidlertid imøtegått av Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 22 for 1964-65 s. 44-46, der det hevdes at grunnloven § 19 ikke gjelder for virksomhet som er skilt ut fra statsforvaltningen, f.eks. som en stiftelse med et bestemt formål, selvstendig ledelse og egen organisasjon.

Under debatten om hvorvidt grunnloven § 19 var til hinder for å la de ansatte få medbestemmelse i statlige selskaper, uttalte Andenæs, med henvisning til Aschehoug, bl.a. at § 19 etter tradisjonell lære «forbyr» at myndigheten til å bestyre statseiendom legges til organer «som ikke er utpekt av Kongen og underlagt hans instruksjonsmyndighet» (Ot.prp. nr. 19 for 1974-75, s. 278). Han spør imidlertid om en «grunnlovsbestemmelse tilblitt under helt andre forhold [skal] stå i veien for reformer som et politisk flertall i dag finner ønskelige» (s. 280). Han gir ikke uttrykk for noe personlig syn, men sier (s. 281):

> «Spørsmålet om bedriftsdemokratiet er et nytt problem, som man ikke kan ha hatt i tankene hverken ved utformingen av grunnlovens § 19 eller ved senere diskusjoner om tolkningen av den. Spørsmålet er så nytt i praktisk politikk at det ikke var aktuelt ved Stortingets drøftelser om statsaksjeselskapenes konstitusjonelle stilling i 1950-årene. Det som er skjedd ved de senere endringer i aksjeloven er at de ansatte har fått medbestemmelsesrett ved avgjørelser som tidligere utelukkende lå hos eieren (aksjonærene). Man kan se dette som en *generell innskrenkning i eiendomsretten*. Ut fra dette synspunkt kan det sies at det ville være urimelig å tolke grunnloven slik at en tilsvarende innskrenkning i eierrådigheten til fordel for de ansatte skulle være utelukket fordi det gjelder eiendom som til-

> hører staten. Eierne (aksjonærene) i en privat bedrift må finne seg i medinnflytelse for de ansatte uten hinder av grunnlovens § 105. På samme måte, kan det sies, bør medbestemmelsesretten slå igjennom overfor grunnlovens § 19. ... Løsningen ville nok stå i strid med tidligere formuleringer, f.eks. Spesialkomitéens uttalelse om at det må forlanges «at Kongen har herredømme over selskapet og at han må kunne gi direktiver om selskapets ledelse når og i den grad han finner det hensiktsmessig» ... . *Men man kan si at det nå gjelder et særproblem som ikke har vært aktuelt tidligere, og som de tidligere formuleringer ikke har tatt sikte på*» (vår kursivering).

Andenæs peker videre på at i denne situasjonen vil flere løsninger være juridisk forsvarlige, og at det er vanskelig å ta et bestemt standpunkt uten å begi seg inn på en politisk vurdering. Det er på dette punktet vanskelig å trekke et skarpt skille mellom juridisk og politisk argumentasjon, men det som «skiller grunnlovtolking fra annen tolking, er at vurderingen av hva som er den beste løsning, ved tolking av grunnloven så ofte beror på politisk syn» (s. 282).

Torkel Opsahl har pekt på at det ved lov fritt kan disponeres «over statseiendom, f.eks. ved definitivt å skille den ut til egen forvaltning eller overføre den til annet eie» (Ot.prp. nr. 19 for 1974-75 s. 313). Han spør videre om det ikke da også vil være mulig å beholde konstruksjonen «statseie», men med innskrenket rådighet, og slår fast at det bare er § 19 som «*kan* være til hinder for dette». Han konkluderer med at «synspunktet innskrenkning eller regulering av eierrådigheten kan forsvare at virksomhet drevet med statlig kapital i henhold til lov eller stortingsvedtak blir ledet av organer som ikke er underlagt påbudet i § 19». Videre sier han (s. 314):

> «At det skal gjelde konstitusjonelle særregler om forvaltningen av statseiendom, bindende for lovgivningen, synes etter dette å være atskillig tvilsomt. Først og fremst var det opprinnelig knapt noe sikkert grunnlag for å slå fast at § 19 stilte Kongens myndighet i en særstilling i forhold til loven (prerogativsynspunktet). Den kunne like gjerne være begrenset til et prinsipp om Kongens plikt og ansvar når ikke Stortinget hadde bestemt annerledes, f.eks. ved å legge myndighet til uavhengige organer (...). Men i teori og praksis er § 19 tillagt en slike videre betydning (...). Og den reelle grunn i nyere tid har vært behovet for en klar funksjonsdeling under parlamentarisk styre med politisk ansvar for forvaltningen av statens interesser under en enhetlig ledelse. Vil Stortinget åpne mulighet for å fravike dette prinsipp, må det vurdere enten en *endring* av grunnloven, eller en annen *tolkning*, som nevnt ovenfor. ...
>
> Velger man å si
> – *enten* at § 19 ikke gir noe prerogativ,
> – *eller* at den ikke gjelder når det er opprettet et eget rettssubjekt,
> – *eller* at loven bestemmer hva som er «Statens Eiendomme»,
> – *eller* at § 19 ikke gjelder når selve statens eierrådighet blir innskrenket,
>
> kan Kongens (statsrådens) stilling når han «vaager over» forvaltningen «paa den af Storthinget bestemte Maade», bli bare en plikt til å følge med, uten selv å ha direkte myndighet til å gripe inn i denne forvaltning. Regjeringen og de enkelte statsråder ville da for hvert sitt område få en rolle som «vakthund» og ville f.eks. være henvist til å handle mer indirekte, gjennom meldinger og forslag til Stortinget, eventuelt påtalemyndigheten, hvis lov og retningslinjer trengte endring eller ikke ble fulgt.»

I NOU 1976:52 Om demokratisering av forretningsbankene fremholder Carsten Smith at det ikke er avklart om grunnloven § 19 er å anse som et kongelig prerogativ, til tross for at det er «få bestemmelser i vår rettsorden som har vært så grundig

utredet som § 19» (s. 235). Selv anser han det imidlertid «tvilsomt om Grunnloven § 19 i det hele tatt gir noe prerogativ for regjeringen. ... Det er Stortinget selv som avgjør hvorvidt det vil oppfatte Grunnloven § 19 som en skranke for sin lovgivningsvirksomhet» (s. 246-47).

Det kan også nevnes at Torstein Eckhoff i Forvaltningsrett (5. utg. 1994, ved Eivind Smith) uttaler seg slik (s. 133):

> «Etter mitt skjønn taler ingen avgjørende grunn for å tolke § 19 slik at den gir Regjeringen noe prerogativ. Man behøver ikke legge mer i paragrafens ord enn at den pålegger Regjeringen en plikt til å påse at de bestemmelser Stortinget måtte ha truffet om en bedrift, blir fulgt. Mulighet for å holde øye med hva som skjer i bedriften kan jo Regjeringen ha selv om den ikke har del i ledelsen.»

Det kan etter dette konstateres at moderne statsrettslig teori trekker klart i retning av at § 19 ikke er noe preroigativ. Det er dessuten også blant tilhengerne av en mer tradisjonell prerogativlære (Andenæs) fremholdt at bestemmelsen må tolkes i lys av den aktuelle situasjon. Nye forhold og situasjoner, kan åpne for en mer fri vurdering av grunnloven og gi andre resultater enn en tradisjonell tolkning. Videre går tendensen i nyere statsrettslig teori og praksis i retning av å tolke bestemmelsen slik at de krav den eventuelt måtte stille til statens og regjeringens formelle styringsadgang, er relativt små. Ikke minst kan de gjengitte synspunkter fra Opsahl tilsi at det i forhold til § 19 vil være uproblematisk å etablere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettsubjekt, relativt fritt og uavhengig av regjeringens styrings- og instruksjonsmyndighet.

Det er også grunn til å peke på at en rekke statlige bedrifter og virksomheter med årene er gitt en uavhengig stilling uten at § 19 har vært ansett å være til hinder for dette. Det sentrale i bestemmelsen kan derfor neppe være selve den styrings- og instruksjonsrett regjeringen eventuelt måtte ha overfor disse virksomheter, men at vedkommende statsråd ikke fritas for sitt konstitusjonelle ansvar for de vedtak virksomhetens organer treffer. Selv om regjeringens reelle styringsadgang overfor ulike statlige foretak i dag ofte er sterkt begrenset, har den med andre ord fortsatt et ansvar overfor Stortinget.

Som påpekt ovenfor, finnes det i dag dessuten en rekke mer eller mindre uavhengige statlige organer, f.eks. Statskog SF, uten at forholdet til grunnloven § 19 har kommet på spissen ved etableringen av disse. Det viktigste hinder vil uansett være av politisk art. Hvis det først anses ønskelig med et eierforvaltningsorgan i Finnmark av en slik type som det her fremmes forslag om, vil Stortingets oppfatning av forholdet til grunnloven § 19 i praksis være avgjørende. Det er ikke grunn til å tro at Høyesterett vil tilsidesette en lov som grunnlovsstridig hvis Stortinget i forbindelse med vedtakelsen har konkludert med at grunnloven § 19 ikke er til hinder for lovvedtaket.

Forholdet mellom forslaget om Finnmark grunnforvaltning og grunnloven § 19 må dessuten ses i lys av grunnloven § 110 a om samenes rettsstilling og statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Justisdepartementet uttalte i brev 17. januar 1996 til Landbruksdepartementet at forholdet mellom den foreslåtte (og senere vedtatte) bevisbyrderegel i reindriftsloven § 2 første ledd og grunnloven § 105 må «vurderes i lys av grunnlovsbestemmelsen om samenes stilling (§ 110 a) og internasjonale konvensjoner og instrumenter om urbefolkningsrettigheter.» Enten den anses som et prerogativ eller ikke, må også grunnloven § 19 tolkes innskrenkende i lys av de senere års samepolitiske utvikling og statens samerettslige forpliktelser.

Disse forpliktelser må, for å si det med Andenæs anses som uttalelse i forbindelse med spørsmålet om ansattes medbestemmelsesrett i statlige selskaper, anses

som «et særproblem som ikke har vært aktuelt tidligere», og de tilsier at en streng prerogativlære ikke bør stå i veien for at det gjennomføres rettslige reformer for å oppfylle dem. Dertil kommer at det særlig fra samisk, men også fra annet hold, er trukket i tvil om grunnen i Finnmark virkelig er en del av «Statens Eiendomme». Også den tvil og uenighet som gjør seg gjeldende om dette spørsmålet, tilsier at det i forhold til denne grunnen ikke bør bygges på en streng fortolkning av § 19 når de nye forvaltningsordninger skal vurderes i forhold til denne bestemmelse.

Det følger ellers av lovutkastets § 2-16 flg., jf. *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4, at vedkommende statsråd skal delta på Finnmark grunnforvaltnings årsmøte der vedtakene fattes ved enstemmighet. Statsråden vil derved få et visst innsyn i og medansvar for virksomheten, også om den organiseres som et selvstendig rettssubjekt. Dette vil trolig oppfylle de krav som eventuelt stilles i grunnloven § 19.

Grunnloven § 19 antas etter dette ikke å være til hinder for at Finnmark grunnforvaltning gjøres til et selvstendig rettssubjekt med begrenset tilknytning til statsforvaltningen.

4.3.3.2.4 Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt

Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven Nystø, Pedersen og Varsi) foreslår på bakgrunn av drøftelsen ovenfor at Finnmark grunnforvaltning skal etableres som et selvstendig rettssubjekt uavhengig av, men med en viss tilknytning til statsadministrasjonen. Organets virksomhet skal utøves i samsvar med de retningslinjer som fastlegges i lov om forvaltning av grunnen i Finnmark. Virksomhetens øverste organ er årsmøtet, som foreslås sammensatt av vedkommende statsråd, en representant for Sametinget og en for Finnmark fylkeskommune.

Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi støtter ikke forslaget om å opprette Samisk grunnforvaltning ved siden av Finnmark grunnforvaltning, men for det tilfelle at denne ordningen likevel opprettes, fremmer disse medlemmer et *subsidiært forslag* om sammensetningen av Finnmark grunnforvaltnings årsmøte. I så fall skal møtet sammensettes etter det samme forholdstall som det som i utredningens *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3 er foreslått for Samisk grunnforvaltnings årsmøte. Det vil si at Finnmark fylkesting får en ekstra årsmøterepresentant, slik at årsmøtet for Finnmark grunnforvaltning da vil bestå av to representanter for fylkestinget, en for Sametinget og en for vedkommende departement. Ellers foreslås ingen endringer i de nærmere regler om årsmøtes myndighet, vedtaksform ol.

Årsmøtet skal foruten ordinære årsmøtesaker, som å behandle årsoppgjør, fastsette årsregnskap, behandle styrets beretning mv., også behandle andre saker som fremmes av styret eller noen av årsmøtedeltakerne. Det skal likevel ikke være overordnet styret i saker som har med forvaltning av grunn og andre naturgoder å gjøre, jf. lovutkastets §§ 2-16 til 2-20.

Begrunnelsen for denne organisasjonsformen kan i stor grad knyttes til ønsket om å etablere en forvaltning av grunnen i Finnmark uavhengig av den sentrale forvaltning av statens eiendommer. Det er videre et ønske om å etablere en forvaltning bygget på samiske og lokale rettsoppfatninger og som har som et av hovedmålene å bevare og utvikle samisk kultur i vid forstand. Dette er ønskelig bl.a. fordi det fra samisk hold gjør seg gjeldende til dels sterke innvendinger mot at staten er eier av den tidligere umatrikulerte grunnen i fylket. Det forhold at flertallet i Rettsgruppen i NOU 1993:34 har konkludert med at staten etter gjeldende rett må antas å være eier av grunnen, har ikke bilagt denne striden – kanskje snarere forsterket den.

Den foreslåtte modell vil i stor grad ivareta hensynet til samisk innflytelse og kontroll over forvaltningen, og sikrer også at Finnmarks øvrige befolkning får ivaretatt sine interesser. Den bidrar dermed til å oppfylle samerettsutvalgets oppdrag om å fremme forslag om hvordan den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder skal trygges, samtidig som den ikke samiske befolkningens interesser skal erkjennes.

Finnmark grunnforvaltning vil være et eget rettssubjekt som kan inngå bindende avtaler om salg og bortfeste av grunn, bortleie av rettigheter til f.eks. mineralutvinning mv. Det antas likevel naturlig med visse begrensninger, bl.a. når det gjelder organets adgang til å ta opp lån og til å stille grunn og naturgoder som sikkerhet for gjeld, jf. lovutkastets § 1-5 med merknader i utredningens *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2. Virksomheten foreslås finansiert ved inntekter fra salg og feste og eventuelt bevilgninger over statsbudsjettet, men ikke ved lån. Større investeringer som kunne tenkes finansiert ved lån, synes ikke aktuelt. Pantsetting av grunn vil kunne føre til tvangssalg, det vil si avhending som ikke er vurdert etter avhendingsvilkårene i lovutkastets §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1.

Det anses derimot unødvending å legge inn begrensninger på omfanget av salg og bortfeste av grunn ut over de skranker som ligger i lovutkastet. Se formålsbestemmelsen i lovutkastets § 1-1 og avhendingsbegrensningene i §§ 2-2 til 2-7, jf. *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Så lenge grunnen lovlig kan selges eller bortfestes, er det neppe behov for begrensninger i forbindelse med inntektene fra salg og bortfeste mv.

Det er heller ikke foreslått noen skranker for størrelsen av de arealer som kan selges eller festes bort til private. Det vil riktignok være uheldig om store arealer legges ut til privat eie eller kontroll, og både hensynet til samisk kultur og den øvrige befolknings interesser tilsier at størstedelen av grunnen i Finnmark bør ligge til felles bruk og forbli i offentlig eie. Spørsmålet om hvor store arealer som skal kunne avhendes i det enkelte tilfelle, vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av den aktuelle utnyttelsesmåte i forhold til reglene om Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn og rettigheter, jf. lovutkastets § 1-1 og §§ 2-2 til 2-4 samt drøftelsen i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 og *"Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn"* i 4.3.5.3. Denne vurderingen vil tilligge det nye grunneierorganet, som såfremt en avhending vil være innenfor de avhendingsbegrensninger som er trukket opp i de nevnte regler, fritt bør kunne avgjøre om et grunnstykke skal avhendes eller ikke.

Hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et eget rettssubjekt, er det naturlig at organet har et eget *årsmøte* med myndighet til å behandle styrets beretning, regnskap og eventuelle andre forslag, jf. lovutkastets § 2-18 med merknader i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Det foreslås at årsmøtet består av en representant oppnevnt av Sametinget, en av fylkeskommunen og en av departementet. Årsmøtet bør være en liten forsamling bl.a. ut fra effektivitets- og økonomihensyn. Dessuten er det ikke behov for at andre enn representantene for de tre instanser som deltar i forvaltningen av grunnen i Finnmark - Sametinget, fylkeskommunen og sentrale myndigheter – har stemmerett på årsmøtet. Lederen og nestlederen i forvaltningsstyret, forvaltningslederen og revisoren bør imidlertid være til stede, med tale- og forslagsrett. Dette antas å være ønskelig for at den nødvendige innsikt og kunnskap om organets virksomhet, organisasjon og økonomi er tilgjengelig for årsmøtet. Se ellers lovutkastets § 2-16 og merknadene til dette i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3

Forslaget om at årsmøtet skal bestå av tre stemmeberettigede kan i noen grad hevdes å bryte med det balansehensyn som er en grunnleggende premiss for sammensetningen av styret for Finnmark grunnforvaltning. Samtidig kan dette i noen grad sies å bryte med hensynet til lokal og samisk forvaltning av grunnen i Finnmark.

Det vil imidlertid ikke være et brudd på likevekten mellom Sametinget og fylkestinget at statsforvaltningen får en representant på årsmøtet. For å sikre hensynet til maktbalanse og lokalt selvstyre foreslås det dessuten at årsmøtets vedtak må være enstemmige. En slik regel vil sikre at de ulike partene må samarbeide for å finne løsninger alle kan godta. Hensynet til lokal styring og samisk innflytelse vil bli ivaretatt ved at ingen av partene kan bli nedstemt, og videre vil det forhold at heller ikke de sentrale myndigheter kan bli nedstemt medføre at den foreslåtte organisasjonsmodell for Finnmark grunnforvaltning er i samsvar med grunnloven § 19. Likevekten i grunnforvaltningen er dermed ført helt frem til årsmøtet. Mens det i forvaltningsstyret er likevekt mellom to organer (Sametinget og fylkestinget), vil det i årsmøtet være likevekt mellom tre organer (Sametinget, fylkestinget og departementet).

Det kan kanskje synes noe tungvint at årsmøtet ikke skal kunne fatte vedtak uten at alle er enige. Organer som bare kan fatte vedtak ved enstemmighet, er imidlertid ikke uvanlige i organisasjonslivet og heller ikke i internasjonal sammenheng. Begrunnelsen for slike ordninger er vanligvis at det er tale om sterke interesser, og hvis disse står mot hverandre, vil det være uheldig om en part blir nedstemt. Dette kan også anføres for Finnmark grunnforvaltnings årsmøte. En reell likestilling av de aktuelle interesser forutsetter at en av partene ikke kan settes til side i viktige spørsmål. Skal det først etableres et organ basert på samarbeid og maktbalanse, må dette også kommer til uttrykk i reglene for organets øverste myndighet, årsmøtet.

Det er grunn til å presisere at selv om årsmøtet formelt sett vil være Finnmark grunnforvaltnings øverste myndighet, vil organets styre utøve den daglige forvaltningen og ha den reelle myndigheten i spørsmål som gjelder bruken av grunn og naturgoder. Årsmøtet skal riktignok i tillegg til de typiske årsmøtesakene, som gjennomgang av årsmelding og regnskap, kunne behandle «andre saker» som legges frem av styret eller noen årsmøtedeltager, jf. lovutkastets § 2-18 nr. 5. Det vil likevel være tale om en forholdsvis begrenset myndighet i materielle saker. Og hvis en slik sak skulle bli tatt opp på årsmøtet, vil kravet om enstemmighet begrense årsmøtets myndighet ytterligere.

Det vil f.eks. kreve et enstemmig årsmøtevedtak for å endre de allmenne retningslinjene for grunnforvaltningens virksomhet. Oppnås det ikke enstemmighet, vil det ikke bli truffet noe vedtak, og styret vil måtte fortsette sin virksomhet som før. Her vil bl.a. de materielle skranker som ligger i de foreslåtte regler om salg og bortfeste av grunn og rettigheter, se lovutkastets § 1-1 og §§ 2-2 til 2-7, gi viktige føringer. Også det forhold at en årsmøtedeltager ønsker at årsmøtet skal pålegge styret å fatte et bestemt vedtak i en sak som er under forberedelse, vil kreve et enstemmig årsmøtevedtak. Oppnås ikke enstemmighet vil styret måtte fatte sitt vedtak på fritt grunnlag, men innenfor de rammer som er gitt i de nevnte lovregler.

Regelen om enstemmighet er *ikke* foreslått for å gi staten eller andre noen form for vetorett i forhold til styrets vedtak, men som en sikkerhetsventil mot kortsiktige endringer av de allmenne retningslinjer for Finnmark grunnforvaltnings «politikk». Disse spørsmål vil kunne ha stor betydning for innbyggerne i Finnmark, og det bør derfor være bred enighet om eventuelle endringer før de settes ut i livet. Videre taler gode grunner for at bare et samstemt årsmøte skal kunne øve konkret innflytelse på grunnforvaltningens vedtak i enkeltsaker.

Det er derfor antatt å være gunstig å operere med et konsensusprinsipp for årsmøtets vedtak. Dette vil i praksis ikke medføre noen reell begrensning av den myndighet som vil ligge til styret for Finnmark grunnforvaltning, og når det legges opp til enstemmige årsmøtevedtak vil styrets myndighet fremtre enda klarere, ved at det da må et enstemmig årsmøte til for å øve innflytelse på dets virksomhet.

Det kan videre bemerkes at folkerettsgruppen i NOU 1997:X s. xx har vurdert sammensetningen av og stemmereglene for Finnmark grunnforvaltnings årsmøte i forhold til ILO-konvensjon nr. 169. Gruppen anfører bl.a. at «dersom årsmøtet skal være overordnet styret i spørsmål som gjelder forvaltning av grunn og andre naturressurser», vil et årsmøte sammensatt på den foran skisserte måte «være i strid med ILO-konvensjonen» (s. 46). Som påvist ovenfor, vil imidlertid Finnmark grunnforvaltnings årsmøte *ikke* bli tillagt en slik overordnet rolle i denne type saker. Det antas derfor at de foreslåtte regler om årsmøte vil være i samsvar med konvensjonen.

Foruten regler om årsmøtets sammensetning (§ 2-16), årsmøtesaker (§ 2-18) og årsmøtevedtak (§ 2-19), foreslås det også regler om tid og innkalling for årsmøte og ekstraordinært årsmøte (§ 2-17) og om møteledelse og møtebok (§ 2-20). Det antas imidlertid unødvendig med noen nærmere drøftelse av behovet for slike regler, og vises derfor til merknadene til reglene i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3. Det er for Finnmark grunnforvaltning også foreslått regler om *regnskap og revisjon*, herunder om Riksrevisjonens kontroll. Slike regler anses nødvendige hvis grunnforvaltningen skal være et selvstendig rettssubjekt med en løs tilknytning til statsforvaltningen ellers. Reglene er inntatt i lovutkastets § 2-21 og § 2-22.

For *de ansatte* i Finnmark grunnforvaltning bør tjenestemannsloven, lov om Statens Pensjonskasse og lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn gjelde. De ansatte bør også knyttes til statens tariffavtaler. Dette anses nødvendig bl.a. fordi det ikke opprettes en reell selveiende stiftelse uavhengig av det øvrige statlige forvaltningsapparat, men en virksomhet med en viss tilknytning til statsforvaltningen og som delvis skal finansieres over statsbudsjettet. Alternativt kan forholdet til de ansatte reguleres slik det f.eks. gjøres i Statskog SF der det inngås egne tariffavtaler uavhengig av staten og de fagforeninger som organiserer statsansatte. Disse spørsmål vil imidlertid være gjenstand for forhandlinger mellom partene, og det vil ha stor betydning hva det nye organets ledelse og de ansatte selv måtte mene. Det antas derfor unødvendig med nærmere regler om disse forhold.

4.3.3.3 Mindretallets forslag: Frittstående forvaltningsorgan

Forslaget om å organisere Finnmark grunnforvaltning som et forvaltningsorgan innebærer viktige endringer i forhold til dagens ordning, men kan likevel i noen grad anses som en videreføring av denne, hvor Kongen (regjeringen) ved et departement formelt har det overordnede ansvar for forvaltningen av grunnen i Finnmark.

Et forvaltningsorgan er ikke et eget rettssubjekt, men *en del av staten som juridisk person*. Det vil dermed ikke kunne inngå avtaler eller påta seg forpliktelser uten at staten er direkte bundet. Det har heller ikke egne partsrettigheter overfor domstoler eller andre statlige eller kommunale forvaltningsorganer. Økonomisk er organet en del av staten og underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet og departementets kontroll. Dets inntekter og utgifter blir årlig behandlet i statsbudsjettet, og regnskapet føres normalt etter bruttobudsjetteringssystemet, som bl.a. innebærer at inntekter og utgifter er forhåndsbestemt slik at økte inntekter ikke kan brukes til å øke utgiftene. Tradisjonelt har slike organer ikke selv kunnet disponere over eventuelle overskudd. Hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et forvaltning-

sorgan, vil organet dermed formelt ha en nærmere tilknytning til statsforvaltningen enn hvis det blir et selvstendig rettssubjekt, nettopp fordi organet ikke vil være et eget rettssubjekt.

En organisering av Finnmark grunnforvaltning som et forvaltningsorgan kan gjennomføres ved at myndigheten ved lov legges til et departement med adgang til å delegere myndighet til grunnforvaltningen, eller ved at myndigheten ved lov legges direkte til dette organet.

Det første alternativet vil innebære at myndigheten i utgangspunktet tilligger departementet og at dette kan gi Finnmark grunnforvaltning adgang til å treffe enkeltvedtak om salg og bortfeste mv. og eventuelt gi nærmere regler på begrensede områder. Departementet vil, med mindre det gis regler om noe annet, kunne instruere grunnforvaltningsorganet og også overprøve og omgjøre dets vedtak. I praksis vil den sentrale styringen bestå i adgang til å utforme forskrifter og regler, samt retningslinjer og instrukser for organets virksomhet og organisasjon. Graden av departemental styring vil kunne variere med hva som på sentralt hold anses som politisk ønskelig, men i prinsippet vil Finnmark grunnforvaltnings myndighet kunne trekkes tilbake og styres fra departementet.

Det andre alternativet vil gi Finnmark grunnforvaltning en friere stilling i forhold til departementet. Dersom organet gis myndighet direkte med hjemmel i lov, er det bare Stortinget som ved ny lov som kan trekke tilbake eller begrense myndigheten. Gjennom lovteksten og merknadene til loven kan det gis uttrykk for at organet skal ha en forholdsvis selvstendig stilling og forutsettes at departementet ikke skal gi pålegg eller instruks om hvordan myndigheten skal utøves allment eller i enkelttilfeller. Dette vil være retningsgivende for departementet, om enn ikke formelt bindende. Noe annet er at instruks vil kunne gis om budsjett, regnskapsarbeid, rapportering ol.

De foran anførte argumenter om betydningen av fremtidig lokal og samisk forvaltning av grunnen i Finnmark tilsier at hvis Finnmark grunnforvaltning først skal organiseres som et forvaltningsorgan bør organet ha en fri stilling i forhold til den sentrale statsforvaltningen.

Grunnforvaltningen bør derfor gis myndighet med hjemmel direkte i lov, og sentrale myndigheter bør bare unntaksvis kunne blande seg inn i den konkrete eierforvaltningen i Finnmark. Selv om det vil være en formell adgang til å gripe inn i virksomheten hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et forvaltningsorgan, bør dette bare skje når særlige grunner tilsier det, f.eks. hvis det i for stor grad avhendes grunn til private i strid med allmenne lokale og samiske interesser. Videre bør denne styringen skje ved at det gis allmenne regler og retningslinjer for virksomheten, og ikke ved pålegg i enkeltsaker. Til tross for at Finnmark grunnforvaltning ved en slik organisasjonsform må anses som et statlig organ, vil det likevel være nærliggende å betegne organet som et frittstående forvaltningsorgan.

Eierforvaltningen i Finnmark var både etter den tidligere ordning og er etter dagens ordning tillagt forvaltningsorganer. Direktoratet for statens skoger som forvaltet statens eierposisjon frem til 1993, var en forvaltningsbedrift under Landbruksdepartementet med et eget styre, som ble styrt ved instruks og politiske retningslinjer gitt i bl.a. Stortingsmelding nr. 57 for 1980-81. Ved omorganiseringen til statsforetak ble Statskog SF etablert som en egen juridisk enhet med staten som eneeier, med et ansvarlig styre og med et foretaksmøte som høyeste organ, hvor bare landbruksministeren har stemmerett.

Styret er direkte underlagt foretaksmøtet, dvs. landbruksministeren, som dermed i prinsippet har instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Ellers styres Statskog etter statsforetaksloven, bestemmelsene i vedtektene og de retningslinjer som er lagt i St. prp. nr 52 for 1991-92 om omorganisering av Direktoratet for stat-

ens skoger. Stortinget kan på sin side utøve myndighet i statsforetaket ved å instruere regjering og statsråd om forhold som angår statsforetaket, samt ved å gi nye lovbestemmelser for statsforetak.

Statskog har således visse organisatoriske likhetstrekk med det foran skisserte forslag om Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, bl.a. når det gjelder uavhengighet i forhold til sentrale statsorganer. Det skiller seg imidlertid ellers klart fra forslaget, ettersom dette har sterk lokal og samepolitisk forankring og et annet mål for virksomheten enn statsforetaket. Også hvis grunnforvaltningen organiseres som et frittstående forvaltningsorgan, vil disse hensyn stå sentralt. Samtidig vil det gjennom den noe nærmere formelle tilknytning til statsforvaltningen ellers kanskje tydeligere bli markert at forvaltningen av grunnen ikke bare er et spørsmål om bruk av grunn og ressurser isolert sett, men også et politisk spørsmål.

De medlemmer som på dette punktet utgjør mindretallet (Falch, Owe og Sandvik), er enige i mye av det flertallet har anført om at Finnmark grunnforvaltning bør ha en uavhengig stilling i forhold til andre statsorganer. De har riktignok ikke i like stor grad som de som foreslår at organet skal være et selvstendig rettssubjekt, lagt vekt på hensynet til formell uavhengighet i forhold til sentrale organer, men også deres forslag er preget av selvstendighet og lokalt selvstyre for Finnmark grunnforvaltning. Mindretallet har imidlertid også lagt en viss vekt på at regjeringen ved departementet fortsatt bør ha visse formelle styringsmuligheter over grunnen i Finnmark.

Hovedpoenget har likevel vært at hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan, vil det bli etablert innenfor en vanlig forvaltningsordning med politisk og økonomisk ansvar for departementet, uten kompliserende særregler for organisering (årsmøte mv.) og myndighet, men med en klar tilkjennegivelse av at selve myndighetsutøvelsen foretas av forvaltningsorganet uten innblanding fra departementet.

En forvaltningsordning med et temmelig frittstående lokalt forvaltningsorgan vil etter mindretallets syn ikke komme i strid med grunnloven § 19. Kongen vil kunne «vaage over» at grunnen forvaltes på «den af Storthinget bestemte ... Maade» og vil ha en viss formell myndighet til å bestemme over forvaltningen.

Det kan også anføres som et argument for å beholde en viss sentral kontroll med eierforvaltningen i Finnmark, at store samfunnsmessige verdier og interesser er knyttet til grunnen i fylket. Forholdene i fylket er særpregede, bl.a. med en arealkrevende reindriftsnæring som tidvis er i et visst motsetningsforhold til andre næringer og interesser. Samtidig gjør viktige miljø- og samepolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Dette tilsier at styringen ikke alene bør ligge lokalt hos folkevalgte organer, som i visse tilfeller vil kunne fristes til å ta mer kortsiktige og «populære» avgjørelser, men at også departementet ved generelle retningslinjer og instrukser bør ha en viss mulighet til å legge til rette for at forvaltningen skjer ut fra et helhetlig perspektiv.

Det kan dessuten tilføyes at det er statens myndigheter som etter folkeretten og grunnloven § 110 a har forpliktelser overfor samene. Regjeringen har et særlig ansvar for at disse forpliktelser etterleves, og i gitte situasjoner kan det være fordelaktig at den har et verktøy som kan sørge for at dette også skjer i praksis.

Falch og Sandvik vil ellers vise til at folkerettsgruppen i NOU 1997:5 s. 45 finner det tvilsomt om Finnmark grunnforvaltning som frittstående forvaltningsorgan vil oppfylle kravet i ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 om anerkjenning av urfolks eiendoms- og besittelsesrett til de områder de tradisjonelt har rådet over. Dette kan imidlertid etter disses syn ikke bero på organiseringsformen som sådan, men på om forvaltningsordningen ellers har et *innhold* som gir samene tilstrekkelig rådighet over grunn og naturgoder i de aktuelle områder. Slik Falch og Sandvik ser

det, vil Finnmark grunnforvaltning som frittstående forvaltningsorgan i praksis få en like fri stilling som et selvstendig rettssubjekt. Selv om staten fortsatt vil være formell eier av grunnen, vil Finnmark grunnforvaltning være reell grunneier. Forutsatt at organet gis den frie stilling det ovenfor er lagt opp til, antas det derfor at kravene i ILO-konvensjonen vil være tilfredsstilt.

Owe er skeptisk til om det finnes grunn i Norge som samene etter en naturlig tolkning av ILO-konvensjonen har krav på eiendomsrett til. Han antar at det mulige problem som her er omtalt, neppe er aktuelt.

4.3.3.4 Forskjeller mellom Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt og frittstående forvaltningsorgan

Mens det vil være en nyskapning i forvaltningen av land og vann i Finnmark at det fremtidige eierorganet etableres som et selvstendig rettssubjekt, vil det i større grad være en videreføring av dagens ordning å etablere det som et frittstående forvaltningsorgan. I det siste tilfellet vil Finnmark grunnforvaltning ikke være et eget rettssubjekt, men en del av staten som juridisk person.

En viktig forskjell mellom de to organisasjonsformer vil dermed være at Finnmark grunnforvaltning som eget rettssubjekt formelt sett vil inngå avtaler på egne vegne og påta seg forpliktelser. Organet vil videre ha selvstendige partsrettigheter overfor domstoler og i andre sammenhenger, jf. lovutkastets § 2-15 alternativ 1, og det vil måtte engasjere advokat og dekke advokatutgiftene. Som forvaltningsorgan vil derimot Finnmark grunnforvaltnings partsrettigheter formelt sett tilligge staten, selv om grunnforvaltningen i konkrete saker vil opptre på egne vegne, jf. lovutkastets § 2-15 alternativ 2. Videre vil det i siste instans være staten som er ansvarlig for organets rettslige forpliktelser mv. og regjeringsadvokaten vil kunne brukes som prosessfullmektig overfor domstolene.

Som frittstående forvaltningsorgan vil Finnmark grunnforvaltning være underlagt departementet. Formelt vil statsråden være organets øverste leder, og bl.a. ha instruksjonsmyndighet. Tilknytningen til statsforvaltningen vil dermed ikke bare være formell, men også ha en viss realitet. Som selvstendig rettssubjekt vil Finnmark grunnforvaltning i større grad bare ha formell tilknytning til statsforvaltningen.

Årsmøtet vil være grunnforvaltningens høyeste organ, og bestå av representanter for Sametinget, fylkeskommunen og departementet. Siden årsmøtevedtakene skal være enstemmige, vil alle «parter» i utgangspunktet være likestilt. Årsmøtet skal riktignok som hovedsak bare behandle typiske årsmøtesaker som årsmelding og regnskap mv., men det er også åpnet for at det skal kunne behandle saker av mer materiell art, jf. lovutkastets § 2-18. Det vil dermed etter omstendighetene kunne ha stor politisk og rettslig betydning om den øverste myndighet ligger hos statsråden alene eller i et kollegialt organ bestående av tre medlemmer hvor vedtakene må være enstemmige og hvor Sametinget og fylkeskommunen deltar på lik linje med statsråden. Det siste alternativet vil gi samiske og lokale interesser sterkere direkte innflytelse på grunnforvaltningen enn det første.

Hvis Finnmark grunnforvaltning etableres som et forvaltningsorgan, vil det ikke være nødvendig med et årsmøte som høyeste organ, bl.a. fordi regnskaper, årsberetning og budsjettforslag da vil måtte sendes til departementet for kontroll eller behandling. Dette vil på sin side sørge for at Stortinget bevilger det som måtte være nødvendig til virksomheten. Hvis grunnforvaltningen blir et selvstendig rettssubjekt, vil Stortinget kunne gi årlige bevilgninger direkte til organet, som ihvertfall i prinsippet vil kunne disponere sine inntekter friere enn hva det vil kunne som forvaltningsorgan. Blant annet vil et eventuelt overskudd av virksomheten ikke gå

direkte til statskassen, men umiddelbart kunne bli benyttet av organet selv. Hvis grunnforvaltningen organiseres som et forvaltningsorgan, vil inntektene derimot tilfalle staten, som eventuelt må øremerke dem for Finnmark grunnforvaltning hvis de skal tilbakeføres dit.

Det behøver reelt sett ikke bli særlig store forskjeller mellom de to alternativer, da dette vil avhenge av hvor sterkt statsforvaltningen til enhver tid måtte ønske å styre virksomheten til Finnmark grunnforvaltning. Likevel vil det, ikke minst prinsipielt, ha betydning at sentralforvaltningens formelle styringadgang blir svakere hvis Finnmark grunnforvaltning etableres som et selvstendig rettssubjekt. Videre vil i et slikt tilfelle statsrådens ansvar for grunnforvaltningens virksomhet ikke være like åpenbart. Hvis organet er et selvstendig rettssubjekt, vil årsmøtet, der riktignok statsråden vil ha et delansvar, som øverste organ være hovedansvarlig for virksomheten, mens det i et forvaltningsorgan vil være statsråden alene som har dette ansvaret.

Ellers vil bl.a. det formelle arbeidsgiveransvaret ligge direkte hos Finnmark grunnforvaltning og ikke hos departementet hvis organet blir et selvstendig rettssubjekt. Forholdet til de ansatte er imidlertid ikke drøftet særlig grundig for det tilfelle at grunnforvaltningen blir et selvstendig rettssubjekt, idet dette antagelig best kan avklares etter at organet er etablert. Det er ikke utenkelig at de regler som ellers gjelder for statsansatte (tjenestemannsloven, statens tariffavtaler mv.), også gjøres gjeldende for de ansatte i Finnmark grunnforvaltning hvis dette blir et selvstendig rettssubjekt. Blir grunnforvaltningen et forvaltningsorgan, vil derimot disse reglene få umiddelbar virkning.

Den overstående gjennomgang viser at Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt vil være det alternativ som i størst grad vil åpne for at grunnen i fylket kan forvaltes uavhengig av sentralforvaltningen. De medlemmer som har valgt dette alternativet, har bl.a. ansett det viktig å formalisere denne uavhengigheten, idet man antar at dette vil legge til rette for en forvaltning som best kan ivareta hensynet til samisk og lokal styring av grunnen i fylket. De som har gått inn for å etablere grunnforvaltningen som et frittstående forvaltningsorgan, er på sin side av den oppfatning at det for å fremme samiske hensyn også er viktig at statsforvaltningen har en viss formell adgang til å øve innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark. Disse finner det også ellers hensiktsmessig å gjøre grunnforvaltningen til en del av det statlige forvaltningssystemet.

Begge de fremlagte forslag forutsetter imidlertid at Finnmark grunnforvaltning får overført hjemmel som eier av den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark. De forutsetter videre en løsrivelse fra Statsskog SF. Den formelle og reelle uavhengigheten av staten vil dermed bli stor uansett hvilken av de to organisasjonsformene som velges, men størst hvis organet etableres som et eget rettssubjekt.

4.3.4 Styret for Finnmark grunnforvaltning

4.3.4.1 Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre

Jordsalgsstyret er i dag det utøvende grunnforvaltningsorgan i Finnmark. Som påpekt i *"Organer"* i punkt 4.1.2.2, oppnevner Finnmark fylkesutvalg tre av styrets sju medlemmer og foreslår tre andre medlemmer, som skal representere hhv. jordbruk, reindrift og skogforvaltningen. Det er imidlertid Landbruksdepartementet som formelt oppnevner disse tre siste medlemmene. Selv om departementet i hovedsak har gitt tilslutning til fylkesutvalgets forslag, er det likevel prinsipielt sett en klar forskjell mellom direkte oppnevningsrett og forslagsrett. Dertil er fylkesmannen som statens øverste representant i Finnmark «selvskrevet» styreleder, og jordsalgsorganene er organisatorisk underlagt statsforetaket Statskog.

Staten spiller dermed en betydelig rolle i forvaltningen av grunnen i Finnmark. Hovedformålet med forslaget om Finnmark grunnforvaltning er imidlertid å legge forholdene til rette for at grunn og naturgoder i fylket kan forvaltes til beste for fylkets innbyggere, og særlig som grunnlag for samisk kultur. Samerettsutvalget anser det ønskelig at den sentrale statsforvaltnings rolle i den daglige forvaltningen av grunnen i fylket nedtones i forhold til i dag. Dette vil være i tråd med de foran skisserte mål om større grad av lokal og samisk kontroll med bruk av grunn og naturgoder i fylket, og tilsier også at styret for Finnmark grunnforvaltning bør oppnevnes etter andre regler enn de som gjelder for oppnevningen av jordsalgsstyret.

Finnmark fylkesting har gjennom fylkesutvalgets rolle i oppnevningen betydelig innflytelse på sammensetningen av jordsalgsstyret. Fylkestinget er et folkevalgt og representativt organ for befolkningen i Finnmark. Fylkets innbyggere må også gis innflytelse på sammensetningen av det fremtidige grunneierorganets styre, men samtidig bør den samiske innflytelsen over forvaltningen av grunnen i Finnmark styrkes.

Historisk antas den samiske befolkning i hovedsak å ha vært enebruker av bl.a. det nåværende Finnmark frem til 1300-tallet. Etter dette har nordmenn og etterhvert også kvener bosatt seg i de opprinnelig samiske områdene, særlig ved kysten og i fjordene, men også andre steder. Langt inn i moderne tid har imidlertid samene bl.a. som følge av manglende utbygging av veier og bruk av moderne kommunikasjonsmidler, vært alene om å bruke store områder, særlig i indre strøk. Denne dominerende bruken over svært lang tid innebærer at samene i dag har et rettmessig krav på direkte deltakelse i styringen av de samiske områdene. Det kan bl.a. vises til det som foran er anført om artikkel 14 og 15 i ILO-konvensjon nr. 169. Se også artikkel 1 b), der det fastslås at konvensjonen gjelder for:

> «folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som – uansett deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.»

Også den norske og kvenske befolkning har imidlertid i flere hundre år utnyttet grunn og naturgoder i Finnmark, og de ulike folkegruppene har i hele perioden levd side om side. Den dominerende samiske bruken i store deler av fylket tilsier at samene må gis sterk innflytelse på forvaltningen av grunnen, men ses hele fylket under ett, må denne innflytelsen deles med de andre folkegruppene. Det bør i en slik sammenheng være et mål å finne frem til løsninger som svarer til samenes og andre folkegruppers tradisjonelle tilknytning til områdene i fylket, og som gir disse en bred og mest mulig lik representasjon i de styrende organer.

Dette bredde- og likhetshensyn vil stå sentralt ved vurderingen av *styrets størrelse*. Styret må være stort nok til at viktige interesser og synspunktet blir representert, men ikke så stort at det blir ineffektivt. Det kan hevdes at et oddetall vil gjøre styret mer beslutningsdyktig, ved at det i et fulltallig styre ikke vil oppstå stemmelikhet. Dette har imidlertid liten praktisk betydning, da styret uansett vil kunne gjøres beslutningsdyktig gjennom regler om dobbeltstemme for møtelederen, jf. *"Vedtaksførhet og flertallskrav"* i punkt 4.3.4.8. Utvalget har etter en avveining av de ovennevnte hensyn kommet til at styret for Finnmark grunnforvaltning bør ha åtte medlemmer, jf. lovutkastets § 2-9 første ledd.

Et spørsmål som bør drøftes i denne sammenhengen, er om styret for Finnmark grunnforvaltning skal være *oppnevnt eller direkte valgt*. Det vil si om styret skal oppnevnes av organer som anses å være representative for de ulike folkegrupper,

eller om det skal velges direkte av disse folkegrupper. Den siste løsningen ville overflødiggjøre nærmere regler om styrets oppnevning og sammensetning, og kan også synes tiltalende sett fra et allment demokratisynspunkt. Styrets vedtak vil kunne få stor betydning for allmennheten i Finnmark, og et direkte valgt styre vil være den ordning som vil gi befolkningen i fylket størst innflytelse på hvem som skal sitte i styret.

Det er imidlertid uvanlig at forvaltningsorganer av den type det her er tale om, sammensettes ved direkte valg. Styret skal etter forslaget ikke utøve alle, men en del av de viktigste grunneieroppgavene i Finnmark, og det vil også gjelde en del begrensninger på dets myndighetsutøvelse, jf. nedenfor i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Sett i forhold til denne begrensede myndigheten, synes det tungvint å operere med et direkte valgt styre. For å sikre samisk styrerepresentasjon ville det trolig også være nødvendig med et eget valg for den samiske befolkning, ved siden av det «ordinære» styrevalget der alle i fylket kan stemme.

Utvalget anser det upraktisk å gjennomføre et slikt valgopplegg, og foreslår derfor at styret for Finnmark grunnforvaltning skal oppnevnes etter nærmere regler. Det er her grunn til å videreføre den praksis at lokale eller regionale folkevalgte organer utpeker styremedlemmer, og varamedlemmer. Disse organer bør imidlertid i fremtiden også ha det formelle ansvaret for oppnevningen. Dette vil ikke bryte sterkt med dagens praksis, men markere at den fremtidige grunnforvaltningen i større grad enn i dag skal skje uavhengig av sentrale statsorganer. Videre må forvaltningsstyret oppnevnes av organer som både er representative for samene og fylkets øvrige befolkning.

Dette utløser bl.a. spørsmål om hvilke organer som skal tillegges slik myndighet og om hvordan myndigheten mer konkret skal fordeles mellom disse organer. Disse spørsmål vil bli drøftet i *"Oppnevning"* i punkt 4.3.4.2. Videre vil det i *"Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon"* i punkt 4.3.4.3 bli drøftet om det bør gis regler om at bestemte interesser bør være representert i styret. I *"Varamedlemmer"* i punkt 4.3.4.4 redegjøres det for hvilke regler som foreslås om oppnevning av varamedlemmer. Det er i *"Bosettingskrav"* i punkt 4.3.4.5 diskutert om det bør kreves at de som oppnevnes som styremedlemmer eller varamedlemmer skal være bosatt i Finnmark. Styrets funksjonstid er behandlet i *"Funksjonstid"* i punkt 4.3.4.6 og leder- og nestledervervet i styret i *"Leder og nestleder av forvaltningsstyret"* i punkt 4.3.4.7. Spørsmålet om vedtaksførhet og flertallskrav er tatt opp i *"Vedtaksførhet og flertallskrav"* i punkt 4.3.4.8, og i *"Forholdet mellom grunnforvaltningsstyre og tjenesteverk"* i punkt 4.3.4.9 drøftes forholdet mellom styre og tjenesteverk.

4.3.4.2 Oppnevning

4.3.4.2.1 Sametinget

For den samiske befolkning peker Sametinget som representativt folkevalgt organ for samene i Norge, seg ut som det naturlige oppnevningsorgan. En mulig innvending kan nok være at Sametinget er et nasjonalt organ, der et mindretall av representantene er valgt fra Finnmark, og at representanter for samer som ikke bor i Finnmark ikke bør ha innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark. Det finnes imidlertid ingen andre samiske folkevalgte organer, slik at det ikke finnes andre alternativer hvis først samene ved sine folkevalgte representanter skal gis innflytelse på denne forvaltningen.

Til tross for at Sametinget har representanter fra alle samiske områder i Norge, vil dessuten mange av dets oppgaver være særlig knyttet til Finnmark, både fordi et flertall av samene bor i fylket og fordi man her finner landets mest utpregede

samiske bosettingsområder. Det kan derfor hevdes at forvaltningen av grunnen i Finnmark ikke bare er viktig for samene i dette fylket, men også for landets samiske befolkning som helhet. Innvendingene mot Sametinget som oppnevningsorgan kan videre reduseres ytterligere ved regler om at de som oppnevnes til styret, må være bosatt i Finnmark, jf. *"Bosettingskrav"* i punkt 4.3.4.5.

Utvalget foreslår således at Sametinget skal oppnevne de samiske representantene til grunnforvaltningsstyret. I tillegg til de alt anførte argumenter, kan dette også begrunnes med at det vil gi reell samisk medinnflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark og dessuten være i samsvar med tingets egne ønskemål. Se f.eks. Sametingsplanen for 1994-97, s. 44, hvor det bl.a. uttales at ved etablering av organer for forvaltningen av grunnen i samiske områder, må «Sametinget som den øverste poltiske myndighet spille en avgjørende rolle».

Når Sametinget tillegges denne form for oppnevningsmyndighet, blir det videre spørsmål om myndigheten skal ligge til tinget i plenum eller om den skal kunne delegeres til andre organer i sametingssystemet, f.eks. sametingsrådet. Selv om hensynet til tingets selvråderett i egne saker nok kan tilsi at også denne oppgaven bør kunne delegeres nedover i systemet, er samerettsutvalget likevel av den oppfatning at oppnevningen bør skje i plenum. Valg av styremedlemmer vil ha stor betydning både for den samiske og den øvrige befolkning i Finnmark, og derfor bør disse velges av en så stor og representativ forsamling innenfor sametingssystemet som mulig.

4.3.4.2.2 Finnmark fylkesting

Når det ovenfor er lagt opp til at Sametinget skal oppnevne den samiske «delen» av grunnforvaltningsstyret, bl.a. fordi dette er det eneste representative folkevalgte organ for samene i fylket, er det naturlig å bygge på et tilsvarende prinsipp for det organ eller de organer som skal oppnevne resten av styret. I så fall finnes det to alternativer: Fylkestinget eller fylkets 19 kommunestyrer.

Utvalget finner det lite praktisk at kommunene gis direkte rett til å oppnevne styremedlemmer. Selv om det finnes fora hvor representanter for kommunene i fylket møtes og kunne komme til enighet om hvilke kommuner som til enhver tid skal være representert i grunnforvaltningsstyret, vil det være klart enklere å legge myndigheten til et fylkeskommunalt organ. Videre tilligger myndigheten til å oppnevne tre av medlemmene i dagens jordsalgsstyre Finnmark fylkeskommune ved fylkesutvalget. Det synes derfor mest naturlig at et fylkeskommunalt organ også i fremtiden har myndighet til å oppnevne en del av det organ som skal forvalte grunnen i fylket.

Av aktuelle fylkeskommunale organer peker fylkestinget som folkevalgt og representativt organ for fylkets innbyggere seg ut. Dette er valgt av hele befolkningen i Finnmark og fremstår dermed som det organ som mest naturlig vil kunne ivareta interessene til alle i fylket.

Et særskilt spørsmål er imidlertid om oppnevningen av styremedlemmer skal foretas av fylkestinget i plenum eller om tinget kan overlate oppnevningen til andre, f.eks. et fylkeskommunalt utvalg.

Selv om det her ikke vil være tale om en oppnevning med hjemmel i kommuneloven, men i den foreslåtte lov om forvaltning av grunn i Finnmark, er det likevel grunn til å peke på at etter kommuneloven skal en rekke valg og oppnevninger til fylkeskommunale verv foretas av fylkestinget i plenum. Dette gjelder bl.a. fylkesutvalg, fylkesordfører og fylkesvaraordfører, og faste utvalg og komitéer, jf. lovens §§ 8 til 10. Etter § 11 kan imidlertid fylkestinget bestemme at styre for fylkeskommunale bedrifter ol. kan oppnevnes administrativt eller av de ansatte i, eller bruk-

ere av organisasjonen. Et grunnleggende prinsipp i kommuneloven er at fylkestinget skal ha stor grad av selvstyre. Dette kan tale for at fylkestinget bør få avgjøre om oppnevningen av medlemmer til styret i Finnmark grunnforvaltning skal skje her, eller om den skal delegeres til f.eks. fylkesutvalget.

En rekke av de viktigste valg og oppnevninger til fylkeskommunale verv skal imidlertid foretas av fylkestinget selv, og kan ikke delegeres til andre. I likhet med det som i *"Sametinget"* i punkt 4.3.4.2.1 er anført i forhold til Sametinget, kan det dessuten hevdes at valgene til styret i Finnmark grunnforvaltning er så viktige for befolkningen at de bør gjøres av en forsamling som er så representativ som mulig, og som er direkte folkevalgt. Et nytt ledd mellom velgerne og de som til slutt foretar valgene vil kunne øke avstanden til brukerne på en uheldig måte. Samtidig vil en regel om at fylkestinget i plenum skal foreta valgene understreke at dette er viktige posisjoner som alle folkevalgte skal få anledning til å bestemme over. Også hensynet til like regler for Sametinget og fylkestinget tilsier at fylkeskommunens styremedlemmer bør velges av fylkestinget i plenum.

4.3.4.2.3 Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget

Et hovedargument for å la Sametinget, ved siden av fylkestinget, oppnevne en del av styret for Finnmark grunnforvaltning, er at dette vil gi samene reell innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark. Hvor sterk innflytelse vil bl.a. avhenge av hvor stor del av styret som oppnevnes av Sametinget og hvor stor del som oppnevnes av fylkestinget. Utvalget har på dette punktet ikke kunnet komme til enighet, noe som bl.a. har sammenheng med forslaget fra Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe om at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4.

Under forutsetning av at *Finnmark grunnforvaltning opprettes som forvaltningsorgan med hele fylket som virkeområde,* foreslår et flertall bestående av Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kristensen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi at Sametinget og fylkestinget hver oppnevner fire styremedlemmer. Et mindretall bestående av Johansen og Johnsen foreslår at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer.

Flertallet vil som begrunnelse for sitt forslag bl.a. vise til at de allmenne likhets- og balansehensyn som ligger til grunn for forslaget om Finnmark grunnforvaltning, tilsier at samene ved Sametinget bør oppnevne halvparten av grunnforvaltningsstyrets medlemmer. Allmenne samepolitiske hensyn tilsier at det vil være uakseptabelt at Sametinget bare får oppnevne et mindretall av medlemmene i grunnforvaltningsstyret. Dette ville være i strid med intensjonene i Norges folkerettslige forpliktelser slik disse er nedfelt bl.a. i ILO-konvensjon nr. 169, der det av artikkel 7 og 15 følger at samene må sikres reell innflytelse på forvaltningen av de landområder hvor de lever. En ordning hvor samene gis like mange representanter i grunnforvaltningsstyret som de øvrige folkegrupper i Finnmark antas, i motsetning til en ordning hvor samene er i mindretall, å være i samsvar med intensjonene i disse bestemmelser.

Den samiske folkegruppe har dessuten etter grunnloven § 110 a krav på å få reell innflytelse på forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark. Grunnloven pålegger staten en plikt til *å legge forholdene til rette* for sikring og utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv, men det er samene selv som skal gjennomføre denne sikringen og utviklingen. § 110 a kan dermed sies å gi samene et krav på å utforme sin egen fremtid, og en forvaltningsordning der de er i mindretall kan på sikt komme i strid med intensjonene i grunnlovsbestemmelsen. En slik ordning kan

anses som en videreføring av den praksis staten i dag ønsker å forlate, ettersom samene alltid vil risikere å bli nedstemt og dermed ikke få tilstrekkelig innflytelse over sin egen fremtid.

På den annen side vil det, så lenge det er tale om en forvaltningsordning som skal gjelder for *hele Finnmark*, være uriktig at Sametinget oppnevner et flertall av medlemmene i forvaltningsstyret. Det er ikke ønskelig at et organ som er valgt av én etnisk gruppe skal ha avgjørende myndighet i forhold til bruken av grunn og naturgoder hvis organet skal ha hele fylket som myndighetsområde, idet et slikt organ bare vil være representativt for en del av befolkningen i fylket. Det mindretall som står bak forslaget om Samisk grunnforvaltning er enig i det som her er anført, men vil understreke at dette bare gjelder hvis hele fylket ses under ett. Hvis det opprettes en særskilt samisk grunnforvaltningsordning i kommuner der samene er i (klart) flertall, vil Sametinget som folkevalgt samisk organ være tilstrekkelig representativt for befolkningen i området til at det er rimelig at det får oppnevne et flertall, men ikke alle medlemmer i grunnforvaltningsstyret, jf. nedenfor i *"Oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret"* i punkt 4.4.5.2.

Forutsetningen for den herværende drøftelse er imidlertid at hele Finnmark ses under ett, og det er da naturlig at Sametinget oppnevner halvparten av medlemmene i forvaltningsstyret. En slik oppnevningsordning tar både hensyn til at den samiske befolkningsandel er stor i Finnmark, og til at det i fylket er flere folkeslag som i fellesskap bør forvalte grunn og naturgoder.

Mindretallet (Johansen og Johnsen) vil til det som er anført bemerke at samene vil ha betydelig mulighet til å øve innflytelse på forvaltningen av grunnen i Finnmark også om Sametinget oppnevner et mindretall av medlemmene i grunnforvaltningsstyret. Samene kan på lik linje med de øvrige folkegrupper i fylket delta i fylkestingsvalget. Hvis Sametinget i tillegg får oppnevne tre av åtte styremedlemmer, vil samene ha sterk representasjon i styret, både i forhold til deres andel av befolkningen i Finnmark, og i forhold til Sametingets velgergrunnlag sammenliknet med fylkestingets. Denne representasjon vil gi dem tilstrekkelig innflytelse over sin fremtid, bl.a. i samsvar med det som følger av grunnloven § 110 a.

Husabø, Kristensen og Varsi, som tilhører det flertall som foreslår Finnmark grunnforvaltning som ett felles forvaltningsorgan for hele fylket, med lik representasjon fra Sametinget og fylkestinget, vil spesielt fremheve verdien av én forvaltningsordning for hele Finnmark. For det tilfelle *Samisk grunnforvaltning blir opprettet ved siden av Finnmark grunnforvaltning*, enten ved politisk behandling eller i kraft av ILO-konvensjon nr. 169, fremmer disse medlemmer et subsidiært forslag om styresammensetningen for Finnmark grunnforvaltning i den gjenværende del av denne ordningens virkeområde.

Flertallet i grunnforvaltningsstyret må da bestå av medlemmer oppnevnt av Finnmark fylkesting i samme forhold som det samiske flertall i styret for Samisk grunnforvaltning. Det vil med andre ord si at antall styremedlemmer reduseres fra åtte til sju, og slik at fem oppnevnes av fylkestinget og to av Sametinget. Dette er helt grunnleggende i forhold til vanlig demokrati og medbestemmelsesrett. Videre vil ikke ILO-konvensjon nr. 169 være til hinder for dette, da den bruksrett samene har krav på å få anerkjent i de ytre deler av Finnmark etter artikkel 14 nr. 1, vil være sikret gjennom reindriftsloven og særlover, herunder reglene om rett til og forvaltning av utmarksgodene i forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i 4.

Johansen og Johnsen, som ovenfor har foreslått at fylkestinget skal oppnevne fem og Sametinget tre av Finnmark grunnforvaltnings styremedlemmer, har sluttet seg til det subsidiære forslaget fra Husabø, Kristensen og Varsi. For det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning,

foreslår disse to dermed at antall styremedlemmer reduseres fra åtte til sju, ved at ett av de medlemmer Sametinget har oppnevnt trer ut.

Berg og Pedersen har forståelse for argumentasjonen om at fylkestinget bør oppnevne styreflertallet i Finnmark grunnforvaltning, hvis også Samisk grunnforvaltning etableres. Forholdstallet får man eventuelt komme tilbake til hvis det skulle bli nødvendig. Disse medlemmene viser for øvrig til sin særmerknad om Samisk grunnforvaltning i *"Innledning"* i punkt 4.4.1.

De øvrige medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Sandvik) går også for det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, inn for lik styrerepresentasjon (fire-fire) mellom Sametinget og fylkestinget. De viser til at det under enhver omstendighet bør være sterk samisk representasjon i grunnforvaltningsstyret, og at de samiske bruksinteressene også vil være sterke utenfor de kommuner som måtte tre inn i Samisk grunnforvaltning.

4.3.4.3 Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon

4.3.4.3.1 Oversikt over aktuelle interessegrupper

Utvalget vil her drøfte om bestemte nærings- eller brukergrupper bør sikres representasjon i styret for Finnmark grunnforvaltning, slik de bl.a. har i fjellstyrene og dagens jordsalgsstyre, jf. fjelloven 6. juni 1975 nr. 31 § 3 og jordsalgsforskriften § 12, eller om styrets sammensetning bør overlates helt ut til oppnevningsorganene. Som en mellomløsning kan det eventuelt gis regler om at ulike brukerinteresser skal ha forslagsrett og/eller at oppnevningsorganene skal sikre at styret sammensettes slik at de viktigste bruker- og interessegrupper blir representert, men uten at bestemte grupper er særskilt nevnt.

Det synes mest nærliggende å drøfte behovet for representasjon i grunnforvaltningsstyret for hver enkelt interessegruppe. I dag er reindriften, jordbruket og skogbruket representert i jordsalgsstyret, og det kan spørres om alle disse bør ha rett til å være representert også i styret for Finnmark grunnforvaltning, og om eventuelt andre i tillegg eller i stedet bør gis slik representasjon.

Et argument for at *reindriftsnæringen* fortsatt bør ha styrerepresentasjon, er at det kan synes lite heldig å svekke næringens mulighet til å påvirke forvaltningsstyrets disposisjoner, fordi den har store interesser knyttet til bruken av grunnen i hele Finnmark. Reindriftens representanter må også antas å ha den beste faglige innsikt i reindriftsforhold og hvilken betydning et tiltak eller en utbygging eventuelt vil ha for næringen. Det forhold at reindriften har uttrykt misnøye med reglene for hvordan dagens jordsalgsstyre skal sammensettes, kan også tale for at næringens rett til styrerepresentasjon bør beholdes.

Det kan også vises til at Sametinget har ønsket å få sterkere innflytelse på reindriftspolitikken i Norge og at tinget herunder ønsker større ansvar for reindriftsforvaltningen, noe det ved de i 1996 vedtatte endringer i reindriftsloven også har fått. Sametinget vil dermed i fremtiden kunne bli reindriftsnæringens motpart i reindriftssaker, og dette kan nok tilsi at næringen bør ha en viss (indirekte) selvstendig oppnevningsmyndighet i grunnforvaltningsstyret.

Det kan imidlertid på prinsipielt grunnlag hevdes at oppnevningsorganene i utgangspunktet fritt bør kunne oppnevne de styremedlemmer de vil. Det er videre grunn til å tro at både Sametinget og Fylkestinget vil legge vekt på å sikre bred representasjon i forvaltningsstyret. Siden reindriftsnæringen er viktig i Finnmark og en viktig samisk kulturbærer, er det all grunn til å regne med at disse vil oppnevne styrerepresentanter med tilstrekkelig reindriftsfaglig innsikt og bakgrunn, enten det gis

uttrykkelige lovregler om det eller ikke. Utvalget antar derfor at det vil være unødvendig å lovfeste at reindriften skal være representert i grunnforvaltningsstyret.

Jordbruksnæringen er i dag representert i jordsalgsstyret ved fylkeskommunale representanter og ikke ved næringens egne representanter. Til tross for nedgang i antall bruk og sysselsetting, er jordbruk fortsatt viktig i Finnmark, også som samisk næring. Spørsmål om salg og bortfeste av grunn har ofte stor betydning for næringen, samtidig som det i den forbindelse ikke sjelden er konflikter mellom reindriften og jordbruket. Det kan imidlertid også overfor jordbruksnæringen argumenteres med at Sametinget og fylkestinget fritt bør velge de representanter de vil. Utvalget anser både reindrift og jordbruk som samiske næringer som i prinsippet bør likestilles mht. representasjon i forvaltningsstyret. Det forutsettes derfor at begge næringer blir representert i styret, men det legges likevel ikke opp til noen lovfestede bindinger på oppnevningsorganene på dette punktet.

Skogbruksnæringen er i dag representert i jordsalgsstyret ved en representant for «statens skogforvaltninger», i praksis ved leder av skogavdelingen i Statskog Finnmark. Men det er neppe grunn til å videreføre denne ordningen i det nye grunnforvaltningsstyret. Skogsdriften i Finnmark er av mindre omfang enn tidligere, slik at næringens automatiske styrerepresentasjonen bør avvikles. I samme retning trekker forslagene om at Finnmark grunnforvaltning skal frikobles fra Statskog SF og at skogforvaltningen legges til kommunene, jf. *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2 og *"Bartrehugst"* i 5.2.4.4.10. Om skogbruksnæringen skal være representert i styret, og hvordan dette skal gjennomføres bør avgjøres av de to oppnevningsorganene på fritt grunnlag.

Det kan også spørres om *andre brukerinteresser* bør være representert i styret, f.eks. samiske utmarksinteresser, jakt- fiske- og friluftsinteresser eller naturverninteresser. Når det foran er lagt opp til at de viktigste næringsinteressene ikke skal gis automatisk styrerepresentasjon, kan det imidlertid vanskelig forsvares at andre brukerinteresser skal gis en slik rett.

Konklusjonen er derfor at verken reindriften, jordbruket, skogbruket eller andre brukerinteresser bør ha en lovfestet rett til representasjon i forvaltningsstyret. Utvalget forutsetter likevel at reindriften og jordbruket – i kraft av sin sentrale betydning for samisk kultur og som viktige brukere av grunnen – blir representert i styret. Sametinget og Finnmark fylkeskommune bør ellers stå fritt til å sikre et bredt og representativ styre, og ikke være bundet til å velge representanter for spesielle næringer eller bruker- eller interessegrupper.

4.3.4.3.2 Forslagsrett

Selv om det ikke foreslås at bestemte interesser skal ha lovfestet rett til å være representert i styret for Finnmark grunnforvaltning, kan gode grunner likevel tale for at ulike interesser bør ha rett til å *foreslå* styremedlemmer overfor oppnevningsorganene. Finnmark grunnforvaltnings virksomhet vil ha stor betydning, bl. a. for kommunene, reindrifts- og jordbruksinteresser og allmenne jakt- og fiske-, fritids-, og naturverninteresser. For å sikre at flest mulig får mulighet til å påvirke sammensetningen av styret, bør derfor som et utgangspunkt alle interesserte kunne fremme forslag om hvem de ønsker oppnevnt som styremedlemmer overfor Sametinget og fylkestinget.

Det er neppe behov for å avgrense kretsen av forslagsberettigede til bestemte organer, organisasjoner, næringer eller interesser. Også privatpersoner bør kunne fremme forslag, men det må etableres en ordning som ikke medfører for mye arbeid for oppnevningsorganene når innkomne forslag skal behandles. Dette kan f.eks.

gjøres ved at disse ikke forpliktes til selv å innhente forslag og ved at de stilles fritt til å velge representanter uavhengig av hvem som er foreslått. Det bør imidlertid legges opp til at forslag må fremsettes innen utløpet av en bestemt frist som kan kunngjøres i fylkets aviser.

En forslagsrett kan variere i styrke, f.eks. slik at oppnevningsorganet i praksis må legge avgjørende vekt på forslagene, eller stå helt fritt i forhold til disse. Dersom bare ett organ har forslagsrett, vil forslagsstilleren i praksis ofte ha avgjørende innflytelse dersom vedtaksorganet må velge den eller de som er nominert. Hvis flere gis forslagsrett (og det nomineres flere kandidater) kan oppnevningsorganene enten stå helt fritt i forhold til forslagene og også kunne velge andre enn de foreslåtte, eller være bundet til å velge blant de nominerte.

Utvalget mener at de beste grunner taler for at oppnevningsorganene bør kunne velge de en finner best egnet, uavhengig av om de er foreslått eller ikke. Dette er best i samsvar med det prinsipielle synspunktet om at oppnevningsorganene bør ha frihet til å velge et bredt sammensatt og representativt forvaltningsstyre.

Hvis den her skisserte forslagsordning, som er foreslått regulert i lovutkastets § 2-9 tredje ledd, skulle vise seg upraktisk, kan det bl.a. være aktuelt at Kongen eller Sametinget og fylkestinget gir forskrifter som bør være felles for de to oppnevningsorganene og som f.eks. begrenser forslagsretten til bestemte interessegrupper. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå noen hjemmel i den retning.

4.3.4.4 Varamedlemmer

Utvalget har også vurdert hvilke regler som bør gis for oppnevningen av varamedlemmer til styret for Finnmark grunnforvaltning. I dag oppnevnes det for hvert jordsalgsstyremedlem et personlig varamedlem. Selv om en slik ordning nok kan ha fungert bra i forhold til dagens styre, er det ikke gitt at den vil fungere like bra i forhold til det fremtidige styret.

Dagens ordning innenbærer at de ulike interessene i styret er representert selv om et ordinært styremedlem må melde forfall. Dette synes naturlig ut fra det forhold at en del bestemte interesser etter dagens regler skal være representert i jordsalgsstyret. Som det fremgår av det foregående, er det imidlertid, bortsett fra at ulike interesser skal ha forslagsrett, ikke forslått regler om interesserepresentasjon i det fremtidige grunnforvaltningsstyret. Videre er reglene om oppnevning av styret for Finnmark grunnforvaltning bygget på et likevektshensyn der det legges opp til at samiske og andre interesser skal ha mest mulig lik representasjon i styret.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kåven, Jernsletten, Kristensen, Nystø, Pedersen, Owe, Sandvik og Varsi) har søkt å gjennomføre dette likevektshensynet ved at Sametinget og fylkestinget hver oppnevner fire styremedlemmer. Hvis det legges opp til at disse også skal oppnevne personlige varamedlemmer, vil det med bare ett varamedlem for hvert styremedlem kunne oppstå situasjoner der verken styremedlemmet eller varamedlemmet kan møte. En av gruppene vil dermed kunne komme i mindretall, slik at den likevekten som ligger til grunn for reglene om styreoppnevningen, brytes. For å hindre slike brudd kunne det nok gis regler om at det i styreavstemminger skal delta like mange fra hver gruppe, og at det hvis en gruppe er i flertall må trekkes lodd om hvem fra den andre gruppen som skal fratre ved avstemmingen. En slik ordning synes likevel nokså tungvint.

Det vil derimot ikke være nødvendig med regler av denne art, hvis det legges til grunn at hvert oppnevningsorgan samtidig med oppnevningen av styremedlemmene oppnevner et visst antall (ikke personlige) varmedlemmer for «sine» styremedlemmer. Da ville den enkelte gruppe selv ha ansvaret for å møte

med et tilstrekkelig antall styremedlemmer eller varamedlemmer, og hvis man ikke greier dette, må man finne seg i å være i mindretall. Dette gjelder i de fleste andre sammenhenger der ulike partier eller grupper har representanter i politisk oppnevnte organer. Det synes derfor nærliggende med en slik ordning også for styret for Finnmark grunnforvaltning.

For at dette skal fungere, må det oppnevnes et klart høyere antall varamedlemmer enn ordinære styremedlemmer, slik at begge gruppene i styret alltid har mulighet til å være fulltallig til stede når beslutninger skal fattes. Det antas imidlertid tilstrekkelig å gi en regel om at hvert organ oppnevner «fire styremedlemmer med varamedlemmer» uten noen nærmere angivelse av hvor mange varamedlemmer disse skal oppnevne. Se ellers lovutkastets § 2-9 annet ledd, jf. første ledd, med merknader i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Mindretallet (Johansen og Johnsen) foreslår at fylkestinget skal oppnevne fem og Sametinget tre medlemmer til grunnforvaltningsstyret, men finner ikke grunn til å fremme noe alternativt forslag mht. oppnevning av varamedlemmer, jf. deres alternative utforming av § 2-9.

4.3.4.5 Bosettingskrav

Et forhold som har vært særskilt vurdert i forbindelse med oppnevningen av styret for Finnmark grunnforvaltning, er om det skal gis regler om at de som utpekes til styret og deres varamedlemmer må være fast bosatt i Finnmark. Den praktiske betydningen av en slik regel vil kanskje ikke være så stor, da det må antas at Sametinget og fylkestinget også hvis de stilles fritt, normalt vil oppnevne styremedlemmer fra Finnmark, bl.a. for å sikre nødvendig lokalkunnskap. Men det kan hevdes at oppnevningsorganene også bør kunne oppnevne til styret dyktige personer med kjennskap til forholdene i Finnmark, men som er bosatt utenfor fylket.

Som antydet i *"Sametinget"* i kap 4.3.4.2.1, vil imidlertid en regel om at styremedlemmene må være bosatt i Finnmark kunne minske vekten av mulige innvendinger mot at Sametinget som et landsdekkende organ skal oppnevne en del av medlemmene i grunnforvaltningsstyret. En regel om boplikt vil heller ikke være noe prinsipielt nytt. For å være valgbar til kommunestyrer og fylkesting må man f.eks. være innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller fylket på valgdagen, jf. kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 14 nr. 1 bokstav a.

Ettersom styret for Finnmark grunnforvaltning i mange sammenhenger kan anses som et lokal- og samepolitisk organ, taler gode grunner for at det bør gis en tilsvarende regel for oppnevningen av dette. En slik regel vil dessuten markere styrets rolle som et organ «av og for» finnmarkinger, noe som trolig vil styrke den lokale oppslutningen om Finnmark grunnforvaltning som fremtidig eierorgan i Finnmark. Utvalget har derfor kommet til at det bør lovfestes at de som oppnevnes medlemmer eller varamedlemmer til forvaltningsstyret, må være bosatt i Finnmark, jf. lovutkastets § 2-9 annet ledd.

4.3.4.6 Funksjonstid

Dagens jordssalgstyre velges for fire år, og denne funkjsonstiden bør gjelde også for medlemmer og varamedlemmer i styret for Finnmark grunnforvaltning, idet begge de foreslåtte oppnevningsorganer velges for en slik periode. Valg til Sameting og fylkesting skjer imidlertid ikke samtidig, slik at det kan være aktuelt å oppnevne halve styret hvert annet år. Utvalget kan ikke se at dette skulle medføre særlige

ulemper. Det kan tvertimot være en fordel at man på denne måten kan unngå at hele styret skiftes ut samtidig. Se ellers lovutkastets § 2-9 annet ledd annen setning.

4.3.4.7 Leder og nestleder av forvaltningsstyret

4.3.4.7.1 Fordeling av verv mellom oppnevningsorganene

En naturlig konsekvens av utvalgets synspunkt om at Finnmark grunnforvaltning bør stå mest mulig fritt i forhold til statsforvaltningen, er at fylkesmannen, som i dag er «selvskrevet» leder for jordsalgsstyret, ikke bør inneha denne posisjonen i grunnforvaltningsstyret. Med dette vil dagens klare binding til staten bli løst opp, og det vil bli etablert en mer uavhengig forvaltningsordning. I tillegg er det viktig at det for fremtiden legges opp til folkevalgt styring av grunn- og ressursforvaltningen i Finnmark, ved at alle medlemmer i grunnforvaltningsstyret velges direkte av folkevalgte organer.

Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kristensen, Kåven, Jernsletten, Kristensen, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) har foran foreslått at oppnevningsorganene skal oppnevne like mange styremedlemmer hver. For å sikre likevekt mellom de to gruppene er det rimelig at lederen og nestlederen kommer fra hver sin gruppe og at vervene skifter regelmessig mellom gruppene. Det vil bidra til økt aksept av den fremtidige forvaltningsordningen og til at ulike organer og organisasjoner i Finnmark vil tilpasse sin politikk og virksomhet til det faktum at ingen vil ha et varig flertall i grunnforvaltningsstyret.

Flertallet har vurdert ulike alternativer for hvordan valg av leder og nestleder skal gjennomføres, herunder at et samlet styre velger leder og nestleder, eventuelt etter forslag fra den gruppe eller det oppnevningsorgan som har rett til å inneha de respektive verv. En annen mulighet kunne være at Sametingets styremedlemmer avgjør hvem fra deres gruppe som skal inneha leder- eller nestledervervet og at styremedlemmene fra fylkestinget gjør det samme valget i forhold til sin gruppe. Det synes likevel mest nærliggende at Sametinget og fylkestinget samtidig med valget av styremedlemmer tar stilling til hvem av disse som skal inneha leder- eller nestledervervet.

På den måten unngår man at representantene fra fylkestinget får innflytelse på hvem som på vegne av Sametinget skal inneha ledervervet, og omvendt. Man unngår også at eventuell uenighet om ledervervene kommer på spissen i styret. Forvaltningsstyret må forholde seg til den leder og nestleder som er valgt av oppnevningsorganet, på samme måte som man er nødt til å samarbeide med de øvrige styremedlemmene som men heller ikke vil ha noen innflytelse over valgene av.

Mindretallet (Johansen og Johnsen) som foreslår at grunnforvaltningsstyret skal bestå av fem medlemmer oppnevnt av fylkestinget og tre oppnevnt av Sametinget, foreslår på sin side at styret konstituerer seg selv. Styremedlemmene antas selv å være best egnet til å avgjøre hvem som bør være leder og nestleder, og følgelig bør dette avgjøres på vanlig måte ved flertallsvalg.

Det er enighet om at det ikke er nødvendig med regler om at noen i styret skal tillegges andre spesifikke oppgaver, som f.eks. sekretær eller ansvarlige for ulike spesialoppgaver. I den grad det måtte være behov for å gi styremedlemmene slike oppgaver, vil styret selv måtte avgjøre dette.

4.3.4.7.2 Funksjonstid

Det er foran lagt opp til at styrets funksjonstid skal være fire år, og at hvert styremedlems valgperiode er sammenfallende med valgperioden til oppnevningsorga-

net. For leder- og nestledervervet er det imidlertid ikke gitt at disse bør innehas for hele valgperioden.

Å skifte leder og nestleder *hvert år* vil nedtone lederens rolle og fremheve styret som et kollektivt forum. En så hyppig rullering mellom oppnevningsorganene vil trolig også kunne motvirke for hyppig bruk av den i *"Vedtaksførhet og flertallskrav"* i punkt 4.3.4.8 foreslåtte dobbeltstemmen for styrelederen. Ett års funksjonstid vil imidlertid være i korteste laget til at de som får vervene, kan komme inn i oppgavene på en tilfredsstillende måte.

Hvis vervene gis varighet for *fire år* vil ikke dette siste være noe problem, og det kan nok være gunstig med en relativt lang innkjøringsperide for de som skal besitte vervene. Det vil imidlertid lett kunne føre til at det blir oppnevnt en styreleder som ikke har sittet i styret tidligere. Riktignok vil situasjonen ikke behøve å komme på spissen så lenge ett eller flere styremedlemmer oppnevnes for mer enn én fireårsperiode, og i praksis vil vel de som oppnevnes til slike oppgaver, som oftest ha ledererfaring fra annet hold, men det kan likevel være grunn til å minimalisere faren for et det velges ledere uten erfaring fra nettopp denne virksomheten.

Dersom det forutsettes at styret skal ha like mange medlemmer fra hvert oppnevningsorgan, vil et viktigere argument mot en fireårsperiode være at reglene om lederens dobbeltstemme i praksis vil gi én av styrefraksjonene flertall i et så vidt langt sammenhengende tidsrom at dette til en viss grad må sies å være i strid med de likevektshensyn som ellers ligger til grunn for de forslåtte regler om grunnforvaltningsstyrets oppnevning.

Hvis leder og nestleder velges for en *toårsperiode*, vil derimot likevektshensynet bli klarere markert, ved at hver av partene vil ha lederen i halve funksjonstiden. To år må antas å være tilstrekkelig til å skaffe seg nødvendig innsikt i oppgavene. For å sikre at lederen alltid har erfaring fra styret kan ledervervet overtas to år etter oppnevningen som styremedlem. Tidspunktet for overtakelsen vil da falle da sammen med tidspunktet for oppnevning av styremedlemmer fra det andre oppnevningsorganet, som vil få nestlederen.

Det *flertall* på 14 medlemmer som foreslår at styret skal ha like mange representater fra Sametinget som fra fylkestinget, er således av den oppfatning at at de beste grunner taler for at lederververt innehas i en toårsperiode og at lederen tiltrer i de to siste årene av sin periode. Mens lederververt skal innehas av en person med minst to års styretid bak seg, vil derimot nestlederen kunne være ny i styret.

Det vil, avhengig av når det første styret for Finnmark grunnforvaltning eventuelt blir oppnevnt, kunne oppstå visse overgangsproblemer. Hvis grunnforvaltningen etableres midt i en valgperiode, f.eks. ett år før sametingsvalget, er det naturlig at Sametinget får lederen (og fylkeskommunen nestlederen) det første året frem til valget. Etter Sametingsvalget vil fylkeskommunen ha lederververt i toårsperioden frem til kommune- og fylkestingsvalget, og Sametinget nestlederen. Situasjonen blir motsatt hvis ordningen etableres ett år før kommune- og fylkestingsvalget. Da vil fylkeskommunen få lederen det første året, mens Sametinget overtar lederververt etter valget til fylkestinget.

Dersom Finnmark grunnforvaltning etableres i et år med sametingsvalg, vil fylkestinget få lederververt i de første to årene frem til fylkestingsvalget. Etter fylkestingsvalget og oppnevning av nye styremedlemmer overtar Sametinget lederververt, mens fylkestinget får nestleder frem til neste fylkestingsvalg om to år. Dersom Finnmark grunnforvaltning etableres i et år med valg til fylkestinget, vil derimot Sametinget få lederververt i de første to årene.

Det *mindretall* (Johansen og Johnsen) som foreslår at et flertall av styremedlemmene skal oppnevnes av fylkestinget, har ikke lagt vekt på det ovenfor omtalte likevektshensyn. Mindretallet er likevel ut fra de argumenter som ellers er

anført, enig i at to år kan være en passende funksjonstid for leder- og nestledervervet. Så lenge deres forslag innebærer at styret konstituerer seg selv, er de imidlertid av den oppfatning at styret selv bør avgjøre funksjonstiden for disse verv.

Utvalget viser for øvrig til lovutkastets § 2-9 siste ledd og utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3, der det er gitt merknader til de lovforslag fra flertallet og mindretallet som er omtalt i *"Fordeling av verv mellom oppnevningsorganene"* i punkt 4.3.4.7.1 og *"Funksjonstid"* i 4.3.4.7.2.

4.3.4.8 Vedtaksførhet og flertallskrav

Utvalget har vurdert å foreslå at det for at styret skal være vedtaksført, må møte minst tre medlemmer eller varamedlemmer fra hver av de to gruppene valgt av Sametinget og fylkestinget. En slik regel kunne nok begrunnes ut fra hensynet til likevekt, men synes likevel å passe best i en ordning med personlige varamedlemmer.

Når utvalget ikke foreslår en slik ordning, er det derimot mer nærliggende å ta utgangspunkt i de regler som normalt gjelder for et folkevalgt organs vedtaksførhet. Se kommuneloven § 33 der det fremgår at et folkevalgt organ bare kan treffe vedtak hvis «minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak». Hvis dette prinsipp gjøres gjeldende for grunnforvaltningsstyret, vil dette dermed være vedtaksført når minst fire av de åtte styre- eller varamedlemmer møter.

Slik det *flertall* som ovenfor går inn for at Sametinget og fylkestinget skal ha like mange styrerepresentanter ser det, bør det imidlertid sikres at hver gruppering har minst ett styremedlem (eller varamedlem) til stede når styret fatter sine vedtak. Det vil si at det må møte minst fem styre- eller varamedlemmer for at styret skal være vedtaksført.

En slik regel vil ikke sikre at Sametinget og fylkestinget har like mange tilstedeværende representanter når styret skal fatte vedtak, men likevel bidra til en viss bredde i representasjonen. Som anført i *"Varamedlemmer"* i punkt 4.3.4.4 vil dessuten den enkelte gruppe selv ha ansvaret for å møte med et tilstrekkelig antall styremedlemmer, og når disse i tillegg til de ordinære styremedlemmene kan oppnevne en rekke varamedlemmer er det grunn til å tro at de sjelden vil ha vansker med å stille fulltallig. Hvis dette i enkelte tilfeller ikke skulle være mulig, vil det trolig uansett kunne la seg gjøre på mer uformelt grunnlag å finne akseptable løsninger, f.eks. at styret utsetter behandlingen av viktige saker inntil begge grupper kan være fulltallig til stede.

Det foreslås på denne bakgrunn en regel om at styret for Finnmark grunnforvaltning er vedtaksført når minst fem styre- eller varamedlemmer er til stede og stemmer i vedkommende sak. Se ellers lovutkastets § 2-10 første ledd.

Det *mindretall* som foreslår at fylkestinget skal oppnevne fem av styrets åtte medlemmer, er enige i den her skisserte regel. Selv om dette for deres vedkommende vil innebære at styret i prinsippet er vedtaksført også for det tilfelle at ingen av de sametingsoppnevnte styremedlemmer er til stede, anser mindretallet det for å være helt usannsynlig at denne situasjonen vil oppstå i praksis.

Utvalget har også drøftet om det bør gis regler om *flertallskrav* ved stemmelikhet. Det legges opp til et likt antall styremedlemmer (åtte), og det kan derfor i utgangspunktet synes nærliggende at styrelederen, eller den som i dennes fravær leder møtet, i slike tilfeller gis dobbeltstemme. Dette vil sikre et beslutningsdyktig styre også når det er fulltallig eller når seks personer møter der, og ikke klarer å forhandle seg frem til enighet eller et tilstrekkelig flertall.

Det er i de fleste folkevalgte organer vanlig at møtelederen har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Se kommuneloven § 35 der det fremgår at i fylkeskommunale og kommunale folkevalgte organer er «møtelederes stemme avgjørende» ved stemmelikhet (i andre saker enn valg).

Denne og andre regler om dobbeltstemme i visse situasjoner er gitt av hensyn til vedkommende organs beslutningsdyktighet, da det er ansett som uheldig at folkevalgte organer i visse situasjoner ikke kan fatte vedtak. For Finnmark grunnforvaltning kan det riktignok hevdes at det vil ha liten betydning at organet ikke er beslutningsdyktig ved stemmelikhet. Konsekvensen vil da være at det *ikke* vil bli fattet noe vedtak om å disponere over grunn til ulike formål, noe som vil være i samsvar med regelen om at grunnen i fylket som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, jf. lovutkastets § 2-2.

En ordning der styret ikke kan fatte vedtak ved stemmelikhet vil likevel kunne bli problematisk i en rekke sammenhenger. Fravær av regler om dobbeltstemme vil i realiteten bety at fire styremedlemmer kan forhindre ethvert vedtak om å avhende grunn, enten det er tale om salg eller bortfeste av grunn eller rettigheter, eller tillatelse eller samtykke til mineralleting. Videre vil den som i et slikt tilfelle har søkt om å erverve grunn eller rettigheter, f.eks. en jordbruker som har fått avslag på en søknad om utmål av tilleggsjord, ikke ha noen klageadgang, fordi det med et likt stemmetall i styret ikke vil være fattet noe vedtak som kan påklages. Kombinert med en regel om at det ikke skal kunne eksproprieres grunn til ulike formål i Finnmark, slik et flertall i utvalget foreslår i *"Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon"* i punkt 4.3.5.6, vil disse fire styremedlemmene kunne få uforholdsmessig stor innflytelse på bruken av grunnen i fylket. Som sådan vil dette neppe være mer demokratisk enn en regel som gir styrelederen dobbeltstemme ved stemmelikhet, slik at styret alltid er beslutningsdyktig.

Selv om hovedregelen skal være at grunn og rettigheter skal ligge til felles bruk, og avhending ikke vil være noe mål for Finnmark grunnforvaltning, kan det likevel i mange tilfeller være gode grunner for å fatte vedtak om avhending. Hvis det ved stemmelikhet ikke skal kunne fattes noe vedtak, vil enkelte saker kunne forbli uavklarte i lang tid, og det kan være fare for at Finnmark grunnforvaltning kan bli et ineffektivt organ. Dette vil neppe noen av grunnbruksinteressene i Finnmark være tjent med, ihvertfall ikke på lang sikt.

Det er dessuten grunn til å tro at styrelederen normalt vil være varsom med å bruke dobbeltstemmen for å fatte vedtak i en bestemt sak. Vedkommende vil være avhengig av hele styrets tillit for at dette skal kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Når ulike syn står mot hverandre, vil det derfor være et visst press på lederen om å finne løsninger flest mulig kan godta.

Selv om det er viktig at et mest mulig samlet styre står bak kontroversielle avgjørelser og det langt fra vil være ideelt at en sak avgjøres ved bruk av dobbeltstemme, vil dette som regel være bedre enn at saken *ikke* blir avgjort. Det forhold at det åpnes for at det kan treffes vedtak også ved stemmelikhet, vil dessuten ikke nødvendigvis skape mer konfliktfylte forhold enn de som allerede måtte eksistere.

For øvrig er det heller ikke gitt at uenighet i styret alltid vil gå mellom de fylkestings- og de sametingsoppnevnte styremedlemmene. Uenigheten vil kanskje like gjerne kunne gå mellom representanter for ulike næringer.

Det *mindretall* som går inn for at fylkestinget skal oppnevne et flertall av styremedlemmene, har ikke foreslått særskilte regler om skifte av lederverv. De er imidlertid ellers enige i de vurderinger som er gjort ovenfor, og slutter seg dermed til den regel som er foreslått i lovutkastets § 2-10 annet ledd om at ved stemmelikhet i styret skal møtelederes stemme være avgjørende.

4.3.4.9 Forholdet mellom grunnforvaltningsstyre og tjenesteverk

Det er naturlig å lese to organer inn i dagens jordsalgsystem. Saker av «prinsipiell karakter og større økonomisk» betydning skal behandles av jordssalgsstyret, som selv avgjør om en sak skal styrebehandles, jf. jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 13 annet ledd. Mer ordinære saker er derimot overlatt til jordsalgssjefen som er øverste leder for jordsalgskontoret, se også § 13 tredje ledd om at styret på visse vilkår kan omgjøre jordsalgssjefens avgjørelser. I praksis er dermed jordsalgsjefen med jordsalgskontoret et saksforberedende organ som styret også kan overlate en viss utøvende myndighet til.

Det nye forvaltningsstyret vil i utgangspunktet ha det samme geografiske virkeområde som dagens jordsalgsorganer. Selv om utmarksforvaltningen foreslås overført til kommunere og bygder, vil styrets virksomhet likevel kunne bli relativt omfattende, bl.a. som følge av de oppgaver det er tiltenkt i forbindelse med mineralvirksomhet og andre «tunge» inngrep, jf. *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Det utøves i dag nærmere 20 årsverk ved jordsalgskontoret, og følgelig vil det også til styret for Finnmark grunnforvaltning måtte knyttes et tjenesteverk som står for saksforberedelse og utøvelser den daglige virksomheten ved organet. Tjenesteverket vil naturlig nok få en viss innflytelse som saksforbereder for styret, og ved at en betydelig del av styrets myndighetsutøvelse trolig vil måtte overlates til tjenesteverket.

Utvalget har vurdert om det bør gis en regel som mer presist enn jordsalgsforskriften § 13 angir hvilke saker styret skal kunne overlate til administrasjonen. Det vil imidlertid være vanskelig å få til en slik klargjøring. Dertil bør Finnmark grunnforvaltnings styre og tjenesteverk anses som en forvaltningsmessig enhet. Styret bør selv kunne avgjøre og eventuelt gi regler om sitt forhold til tjenesteverket, herunder om den interne arbeidsfordelingen og hvilke saker som kan delegeres. De vedtak som måtte fattes av tjenesteverket etter intern delegasjon, vil for øvrig kunne omgjøres av styret etter klage eller av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35 og drøftelsen i *"Klage"* i punkt 4.3.7.4.

Det har fra reindriftshold ofte vært uttalt at den reindriftsfaglige kunnskapen ved dagens jordsalgsadministrasjon må styrkes. En regel om at det bør være en viss reindriftskyndighet ved Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk kunne begrunnes med at kjennskap til reindriftsfaglige forhold og vurderinger vil være viktig når spørsmålet om avhending av grunn og rettigheter i reindriftsområder skal avgjøres. Det er imidlertid all grunn til å tro at grunnforvaltningen vil treffe sine avgjørelser på et forsvarlig faktisk og faglig grunnlag, hvor det også er lagt tilbørlig vekt på reindriftens syn. Det er neppe behov for å gi regler om at tjenesteverket skal ha reindriftsfaglig kompetanse.

Det er på bakgrunn av denne drøftelsen foreslått en regel om at den daglige virksomheten ved Finnmark grunnforvaltning skal forestås av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, jf. lovutkastets § 2-12. Det er også foreslått visse regler om forvaltningslederens oppgaver og forholdet mellom grunnforvaltningens styre og tjenesteverk.

Utvalget har videre foreslått en regel om forvaltningsstyrets oppgaver. Se lovutkastets § 2-11 der det bl.a. fremgår at styret kan gis visse visse retningslinjer for forvaltningen og at det selv skal behandle saker av prinsipiell art eller større økonomisk betydning. Det vil i praksis si at slike saker heller ikke i fremtiden vil kunne overlates til tjenesteverket. Både § 2-11 og § 2-12 er regler av relativt teknisk art, som i første rekke regulerer forholdet mellom de «interne» organene i det fremtidige grunnforvaltningssystemet i Finnmark. Det vises til merknadene til reglene i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

4.3.5 Finnmark grunnforvaltnings myndighet

4.3.5.1 Innledning

Det skal her redegjøres for hvilke regler samerettsutvalget mener bør gjelde for Finnmark grunnforvaltnings myndighet til å disponere over grunn og naturgoder i Finnmark. De foreslåtte regler vil være de samme enten grunnforvaltningen organiseres som et selvstendig rettssubjekt eller som et frittstående forvaltningsorgan.

Som fremholdt i *"Saklig og geografisk område for utvalgets vurderinger"* i punkt 4.1.3, vil Finnmark grunnforvaltnings myndighet omfatte det man kan kalle «grunneierforvaltning». Forvaltningen vil være knyttet til selve grunnen, dvs. jordoverflaten med innsjøer, vann, elver og bekker, det sjøareal som tilhører grunneieren, og rommet under overflaten så langt eiendomsretten strekker seg i dypet. Den vil dessuten omfatte de naturgoder som ikke faller inn under forslaget i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 om utmarksforvaltning på kommune- og bygdenivå. Det vil i første rekke si de naturgoder som regnes som en del av grunnen, bl.a. ikke-mutbare mineraler, herunder sand- og grusforekomster, og retten til drikkevann og produksjon av elektrisk kraft.

Finnmark grunnforvaltning vil i utgangspunktet få eierrådighet over ca. 96% av grunnen i Finnmark. Sammen med de særskilte lokale og samiske hensyn som gjør seg gjeldende i fylket, bidrar dette til at eierforvaltningen vil få store likheter med det som vanligvis betegnes som offentlig myndighetsutøvelse. Se bl.a. rettsgruppeflertallets utsagn i NOU 1993:34 s. 258 om at grunneierorganets virksomhet bør underlegges de samme krav til saksbehandling og klage som om disposisjonene «hadde vært vanlig offentlig forvaltning». Staten har da også i over to hundre år forvaltet land og vann i Finnmark etter egne lovverk (jordutvisningsresolusjonen av 1775 og de senere jordsalgslover av 1863, 1902 og 1965). For en historisk beskrivelse av forvaltningen kan det vises til Gudmund Sandviks fremstilling i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34, *"Sammensetning"* i punkt 2.2 (særlig s. 417-425).

I dag er jordsalgsorganenes myndighet først og fremst regulert i jordsalgsloven 12. mars 1965 med tilhørende forskrifter og bestemmelser, men også forskrifter om blant annet vilt- og fiskeforvaltning på statsgrunn har viktige regler. Finnmark grunnforvaltning vil etter utvalgets forslag overta alle oppgaver vedrørende salg og bortfeste av grunn til bl.a. bolig-, nærings-, jordbruks- og hytteformål. Organet vil videre forvalte sand- og grusforekomster og gi tillatelser til leting og drift av mineraler. Forvaltningen av de fornybare utmarksgodene foreslås derimot overført til kommuner og bygder, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5. Hvis dette ikke skulle bli vedtatt, vil imidlertid også disse ressurser bli forvaltet av det fremtidige grunneierorganet.

Det kan som bakgrunn for forslaget om Finnmark grunnforvaltnings myndighet vises til oversikten over jordsalgsorganenes myndighet i *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3. For en mer utførlig redegjørelse vises det til kapittel 2 i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34, der det foruten jordsalgsorganenes myndighet er redegjort for deres oppbygning og de saksbehandlingsregler som gjelder for deres virksomhet.

Utvalget vil nedenfor først drøfte innholdet av formålsparagrafen i lov om forvaltning av grunn i Finnmark (*"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2). Videre vil det bli redegjort for hvilke allmenne materielle begrensninger som i fremtiden bør gjelde mht. adgangen til å selge, feste bort eller på andre måter disponere over grunnen (4.3.5.3). Dernest behandles en del særskilte spørsmål i tilknytning til hyttebygging (4.3.5.4), leting og utvinning av mineraler (4.3.5.5), andre «tunge» inngrep

(4.3.5.6) og adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder (4.3.5.7).

4.3.5.2 Formålsparagraf

Dagens jordsalgslov har ingen formålsparagraf, noe som ble begrunnet slik i Ot.prp. nr. 48 for 1963-64 om ny jordsalgslov, s. 11:

> «Departementet er ... av den oppfatning at det ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark bør legges hovedvekt på en samfunnsgagnlig og økonomisk riktig disponering av grunnen. Departementet ser det som en viktig oppgave å legge forholdene til rette best mulig for at sakene skal få en så betryggende og rasjonell behandling som mulig.
>
> Imidlertid anser departementet det for lite praktisk å søke å formulere en slik målsetting i selve loven. For å unngå at målsettingen om den ble tatt inn i loven ble til hinder for en rasjonell forvaltning, måtte en eventuell lovbestemmelse formentlig gis en så alminnelig form at den ikke ville gi noe egentlig holdepunkt i den konkrete sak. ....»

Dette synet på bruken av formålsbestemmelser i lover har imidlertid endret seg betydelig siden 1964. Det er i dag svært vanlig å gi slike bestemmelser, ikke minst i lover som omhandler forvaltning av grunn og ressurser. Formålsbestemmelser vil kunne tjene som utgangspunkt ved tolkning av andre bestemmelser i loven, som allmenn retningslinje for forvaltning i medhold av loven og som holdepunkt for enkeltavgjørelser etter loven. Samerettsutvalget er derfor av den oppfatning at lov om forvaltning av grunn i Finnmark bør ha en formålsparagraf.

Formålsparagrafens *innhold* bør bl.a. gjenspeile de *samepolitiske* målsetninger og rettslige forpliktelser som statsmyndighetene har påtatt seg ved å vedta grunnloven § 110 a og ratifisere bl.a. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (artikkel 27) og ILO-konvensjon nr. 169. Formålsparagrafen bør derfor være innrettet mot å sikre naturen som grunnlag for samisk kultur, og dermed også sikre samisk kultur rent allment. Det vises til utvalgets grunnsyn, særlig *"Sikre og utvikle samisk kultur"* i punkt 3.3.3 og *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i 3.3.4. Det vil være et overordnet mål for den fremtidige forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark å legge forholdene til rette for sikring og utvikling av samisk kultur, næringer og samfunnsliv, i samsvar med grunnlovens og folkerettens krav.

Formålsparagrafen bør imidlertid ikke bare henvise til samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Det vil også være et overordnet mål at grunn og naturgoder i Finnmark forvaltes til beste for *alle innbyggere* i fylket. Selv om det er et grunnleggende hensyn å sikre et materielt grunnlag for fortsatt bevaring og utvikling av samisk kultur i vid forstand, har også den øvrige befolkning i Finnmark krav på at deres interesser blir ivaretatt. Hensynet til samisk kultur må med andre ord balanseres og vurderes i forhold til andre brukerinteresser i fylket. Grunnen i fylket må etter dette forvaltes til beste for samisk kultur, men samtidig slik at også den øvrige befolknings interesser ivaretas. På lokalt nivå vil det være viktig å ta hensyn til den folkegruppe som er i mindretall i det aktuelle område, enten det er tale om et samisk, norsk eller kvensk mindretall.

For øvrig vil det ikke være noen nødvendig motsetning mellom hensynet til samisk kultur og hensynet til fylkets øvrige befolkning. Så lenge utgangspunktet er at grunnen i størst mulig grad skal ligge til felles bruk, jf. nedenfor i *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2 og lovutkastets § 2-2, vil som oftest det som er til beste for samisk kultur, også være til beste for fylkets øvrige befolkning. Til tross for at urfolkshensynet vil være grunnleggende i forval-

tningen, vil det ikke være adgang for det nye eierorganet til å foreta individuelle prioriteringer på etnisk grunnlag.

Formålsbestemmelsen bør også fremheve at *miljø- og naturvernhensyn* vil være viktige i grunn- og ressursforvaltningen. Dette gjelder både i forhold til etablering av forurensende industri og anlegg som innebærer store inngrep i grunnen, og etablering av turistanlegg i urørt natur. Det er anerkjent som et grunnleggende prinsipp at naturgodene, enten det er tale om grunn og ikke fornybare ressurser, eller luft, vann og andre fornybare goder, ikke må gå tapt eller forringes, men brukes slik at de også i fremtiden kan gi muligheter for liv og virksomhet. Dette kommer i norsk rett bl.a. til uttrykk gjennom grunnloven § 110 b, og både nasjonalt og internasjonalt er det i dag et mål å legge til rette for en økologisk bærekraftig ressursforvaltning. All menneskelig virksomhet er avhengig av dette, og andre formål kan på sikt bare oppfylles via dette overordnede mål.

I samsvar med de formålsformuleringer som i dag nyttes i lovgivning om ressursforvaltning, se bl.a. reindriftsloven, bør det derfor også inntas en bestemmelse i formålsparagrafen som viser at et grunnleggende mål i forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark også er å legge til rette for en økologisk bærekraftig bruk.

Samerettsutvalget vil etter dette foreslå følgende formålsparagraf for forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark:

> Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk.

Bestemmelsen vil gi en viktig føring for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet, og legge en viss binding på bruken av grunnen i Finnmark. Formålsangivelsen må også ses i sammenheng med forslaget om at grunnforvaltningen skal løsrives fra Statskog SF og foretakets mer bedriftsøkonomiske prioriteringer. Se også merknadene til lovutkastets § 1-1 i *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2.

Det kan tilføyes at spørsmålet om hvorvidt det i formålsparagrafen skal vises konkret til grunnlovens og folkerettens bestemmelser, primært er et spørsmål om hvor detaljert paragrafen skal utformes, og ikke om dens egentlige innhold. Et argument for å innta en henvisning til grunnloven og folkeretten kan være at dette vil gi en direkte anvisning om at de skal brukes ved tolkningen av de enkelte lovregler om forvaltning av grunn og ressurser i Finnmark.

Både grunnloven og folkerettsreglene gjelder imidlertid også uten noen henvisning, slik at en henvisning ikke vil ha rettslig betydning. En allmenn regel om at den fremtidige forvaltningen skal skje slik at grunn og ressurser i Finnmark kan danne et grunnlag for samisk kultur, vil fange opp betydningen både av de relevante folkerettsbestemmelser og grunnloven § 110 a og gi et enkelt og klart uttrykk for formålet. En slik regel vil dessuten også omfatte hensynet til mer tradisjonell samisk rettsoppfatning, og fange opp den betydning grunnloven § 110 b om bærekraftprinsippet og § 110 c om de allmenne menneskerettigheter vil ha i den sammenheng det her er tale om: Spørsmålet om rådighet over grunn og naturgoder.

4.3.5.3 Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn

4.3.5.3.1 Utgangspunkt

Hovedregelen om myndigheten til dagens jordsalgsorganer er jordsalgsloven § 2, der det i første ledd fastslås at grunnen i Finnmark kan selges eller festes bort, og i

annet ledd gis en del begrensninger i avhendingsadgangen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> «Statens umatrikulerte grunn kan selges eller festes bort.
> Unntatt for salg er grunnarealer som:
> a) det offentlige anser nødvendig til beiteområder for reinsdyr,
> b) nyttes eller som antas å ville bli nyttet til veg under fjellsamenes flyttinger,
> c) bør være i statens eie av omsyn til skogen, gruvedrift, fiske, frilufts- og naturverinteresser eller av andre grunner.
>
> Kongen fastsetter forskrifter om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn. Det samme gjelder utvisning etter §§ 4 og 5.»

Det er redegjort for bestemmelsen i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 *"Sakkyndige og særutredninger"* i kapittel 2.5 (s. 436 flg.). Redegjørelsen her viser at det på en del punkter er grunn til å presisere og klargjøre ordlyden i bestemmelsen og i de forskrifter og bestemmelser som er gitt i medhold av § 2 tredje ledd og som nærmere regulerer myndigheten.

Utvalget vil i det følgende drøfte i hvilken grad Finnmark grunnforvaltning bør ha adgang til å selge, feste bort eller på lignende måter disponere over grunnen i Finnmark, og hvilken begrensninger som i fremtiden bør gjelde i forhold til adgangen til å avhende grunn.

4.3.5.3.2 Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk

En av hovedoppgavene til dagens jordsalgsorganer er å avgjøre søknader om kjøp, feste eller annen bruk av grunn eller naturgoder på grunnlag av jordsalgsloven § 2 med tilhørende forskrifter og bestemmelser. Hvis disse organer etter en totalvurdering finner at § 2 *ikke* er til hinder for salg eller bortfeste, har de ment at det foreligger en *plikt* til avhending. De har betegnet jordsalgsloven som en «ja-lov», og har praktisert loven slik at det foretas salg eller bortfeste med mindre bestemte grunner tilsier at søknaden må avslås. Denne praksis er begrunnet med at loven er gitt for å etablere private eiendommer og at staten har liten interesse av å sitte med grunn som ikke bør forbli statseid ut fra de hensyn som er nevnt i § 2 annet ledd. Se ellers forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 punkt 2.5.1.2 (s. 437 flg., særlig s. 439) der disse forhold er noe nærmere omtalt.

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

Et argument for i fremtiden å operere med en avhendingsplikt kan riktignok være at dette vil styrke forutberegneligheten for de som ønsker å erverve grunn i Finnmark. Der verken reindriftshensyn eller andre hensyn taler mot, vil f.eks. jordbruket kunne få en klarere rett til erverv av grunn til jordbruksformål. Mot en slik regel kan det imidlertid anføres at forslaget om Finnmark grunnforvaltning innebærer at forvaltningen av grunn og naturgoder skal skje ut fra andre hensyn enn tidligere. Mens forvaltningen inntil nylig har hatt som mål å legge til rette for tilflytting og bruk av fylkets ressurser, ofte til fordel for storsamfunnet og på bekostning av den samiske befolknings interesser, vil nå hensynet til sikring og utvikling av samisk kultur til beste for fylkets innbyggere bli et hovedmål. En allmenn salgsplikt vil kunne være i strid med disse nye overordnede mål for forvaltningen.

Den foreslåtte formålsparagraf peker på det kollektive aspektet: Det er interessene til fylkets befolkning som helhet som først og fremst skal ivaretas og den samiske kultur som skal sikres et materielt grunnlag. Enkeltpersoners eller foretaks ønsker om bruk av grunn eller ressurser til eget formål (enebruk) må også kunne imøtekommes, men da etter at hensynet til de felles interessene er vurdert og ivaretatt. Det bør være avhending av grunn eller naturgoder som må ha en særskilt begrunnelse, ikke det motsatte. En naturlig konsekvens av dette blir dermed at så lenge begrunnelsen for avhending ikke er tilstrekkelig, vil grunnen forbli til felles bruk.

En avhendingsplikt vil kunne virke uheldig der det er tvil om et tilfelle faller inn under noen av lovens avhendingsbegrensninger. Hvis Finnmark grunnforvaltning kan vurdere en søknad på fritt grunnlag, vil organet kunne unnlate å avhende i første omgang og vurdere saken på nytt hvis spørsmålet igjen blir aktuelt. Også for det tilfelle at ingen enkeltinteresser blir direkte skadelidende, bør grunnforvaltningen kunne avslå søknader om å få disponere grunnen på en bestemt måte, i tilfelle man anser samiske og andre interesser bedre tjent med at området i fremtiden benyttes på andre måter.

Hovedregelen om avhending av grunn i Finnmark bør derfor endres i forhold til dagens praksis. Grunn og naturgoder skal i utgangspunktet ligge til felles bruk og tjene felles interesser, og selv om salg, bortfeste og annen avhending fortsatt skal kunne skje, skal det *ikke* være en avhendingsplikt. I den helhetsvurdering som må foretas i forhold til søknader om avhending, vil også de føringer som ligger i den foreslåtte formålsparagrafen komme inn. Søknader vil kunne avslås hvis de hensyn som taler for avhending, ikke er tilstrekkelig tungtveiede i forhold til de hensyn som taler mot.

Se ellers lovutkastets § 2-2 med merknader i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

4.3.5.3.3 Særskilt vern av reindriftens flyttleier

§ 2 annet ledd i jordsalgsloven stiller opp en del begrensninger i jordsalgsorganenes adgang til å selge og feste bort grunn. Den mest absolutte av disse begrensningene er inntatt i bokstav b) der det heter at grunn som «nyttes eller antas å ville bli nyttet til veg under fjellsamenes flyttinger» er unntatt for salg. Det skal her drøftes om det også i den fremtidige reguleringen av adgangen til å avhende grunn i Finnmark, bør gjelde en egen regel om vern av reindriftens flyttleier.

I vurderingen av om det fortsatt er behov for en slik regel kan det først vises til reindriftsloven § 10 nr. 4 annet ledd første setning, der det som et utgangspunkt slås fast at reindriftens flyttleier ikke må stenges. Dette arealdisponeringsforbudet er ikke til hinder for at departementet kan samtykke til omlegging av flyttleier hvis berettigede interesser krever det. Det er heller ikke til hinder for at flyttleier kan bli berørt eller stengt i forbindelse med større tiltak når vilkårene for ekspropriasjon foreligger, jf. Ot.prp. nr. 9 for 1976-77 s. 57. Forbudet må likevel sies å være forholdvis absolutt og innholdsmessig like sterkt som forbudet i jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav b.

Videre har utvalget i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 foreslått en formålsparagraf der det bl.a. fremgår at grunnen i Finnmark særlig skal tjene som grunnlag for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, og i *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2 en regel om at grunnen som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser. Reindriftsnæringen er en sentral samisk kulturbærer og åpne flyttleier er av fundamental betydning for å

opprettholde næringens egenart. Så lenge formålsparagrafen fremhever hensynet til samisk kultur, og grunnen i Finnmark som hovedregel skal ligge til felles bruk, vil flyttleiene oppnå et vern gjennom begge disse bestemmelser. Disse vil videre kunne suppleres av særskilte regler om at når det i konkrete tilfeller er spørsmål om avhending av grunn, skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring. Vernet av reindriftsnæringen og dens flyttleier vil dessuten bli ytterligere styrket hvis de i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 foreslåtte regler om vern mot naturinngrep i samiske bruksområder blir vedtatt.

Selv om flyttleiene vil ha et betydelig vern gjennom disse regler, er det imidlertid ikke grunn til å oppheve det særskilte vern disse har gjennom bestemmelsen i den nåværende § 2 i jordsalgsloven. De forslag utvalget har fremmet om vern mot naturinngrep i samiske bruksområder og som også vil gi flyttleiene et vern, vil ha størst betydning ved forholdsvis omfattende inngrep. Begrensningene i adgangen til å avhende grunn vil imidlertid være aktuelle også i forhold til mer beskjedne tiltak, slik som bortfeste av hyttetomter ol., og vil derfor i praksis ha stor selvstendig betydning ved siden av de mer allmenne vernereglene.

Videre er det et grunnleggende utgangspunkt for utvalget at reindriftens rettslige stilling ikke skal svekkes av de forslag som fremmes. Flyttleiene spiller en helt sentral rolle i reindriftsnæringens årssyklus, og når dagens lov innholder et forbud mot avhending av reindriftens flyttleier, vil fjerningen av en slik sterk verneregel uten tvil oppfattes som en svekkelse av reindriftens stilling. Allerede dette synes derfor som en tilstrekkelig begrunnelse for å videreføre regelen i den nye loven om forvaltning av grunn i Finnmark.

Det har dessuten selvstendig betydning at denne loven vil være en særlov som skal regulere det fremtidige eierorgans myndighet til å disponere over grunnen. Selv om også reindriftsloven har en regel som verner flyttleiene, vil det også i den lov som regulerer eierorganets myndighet være naturlig å fremheve vernet av reindriftens flyttleier særskilt. Dette fordi et slikt vern vil være en materiell begrensning av eierorganets adgang til å disponere over grunnen.

Utvalget har derfor gått inn for å videreføre dagens absolutte forbud mot avhending av grunn som brukes eller kan bli brukt som flyttlei av reindriften, i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Dagens bestemmelse sier at grunn som «nyttes eller antas å ville bli nyttet som veg under fjellsamenes flyttinger» ikke kan avhendes. Det vil som regel kunne konstateres om et område faktisk benyttes på denne måten, og selv om det kan være mer usikkert om grunnen kan «antas» å ville bli brukt som flyttlei, vil som regel heller ikke det være så vanskelig å konstatere. Hvis det er tilfelle vil området i utgangspunktet ikke kunne avhendes eller brukes på annen måte, selv om sterke grunner taler for at det bør brukes til andre formål enn reindrift.

Det fremgår av drøftelsen ovenfor at utvalget ikke vil foreslå noen endringer av innholdet i regelen. Begrepet «veg» er imidlertid misvisende idet reinflytting ikke foregår langs en smal avgrenset vei, men etter relativt brede drag i terrenget, hvor både traséens retning og bredde kan variere fra år til år. I reindriftsmyndighetenes reindriftskart er flyttleier inntegnet som områder med en bredde på ca. 1,5 km. De årlige reinflyttingene tilpasses dessuten situasjonen på det tidspunkt flyttingen faktisk skjer, bl.a. ut fra vær- og føreforhold. Den enkelte flyttlei angir derfor hovedretningen for flyttingen, mens selve flyttingen kan skje over et felt med betydelig bredde (1-2 km).

Uttrykket «flyttlei» i reindriftsloven § 10 nr. 4 gir derfor en langt bedre beskrivelse av de faktiske realiteter. Siden dette uttrykket trolig vil fjerne inntrykket av at det dreier seg om en smal «veg» og i stedet indikere at flyttingen skjer i en bredere og mer ubestemt trasé som kan variere fra år til år, foreslår utvalget å innføre dette

uttrykket også i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. I tillegg til denne presiseringen er utvalget av den oppfatning at vernet av flyttleiene bør tydeliggjøres, og det foreslås derfor en egen lovregel om dette. Se lovutkastets § 2-3 som er kommentert i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

4.3.5.3.4 Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger

Etter drøftelsen ovenfor vil det være et absolutt vilkår for at Finnmark grunnforvaltning skal kunne avhende grunn, at grunnen ikke brukes eller kan antas å ville bli brukt som flyttlei. Jordsalgsloven § 2 annet ledd stiller imidlertid i tillegg til vernet av flyttleiene også opp andre avhendingsbegrensninger. Heller ikke grunn «som det offentlige anser som nødvendig til beiteområde for reinsdyr», eller grunn som av «andre grunner» bør være i statens eie, kan selges eller festes bort, jf. annet ledd bokstav a) og c). Mens vernet av flyttleiene er (og vil forbli) nokså absolutt, er det derimot mer usikkert hvor langt det vern som er regulert i disse to bestemmelsene rekker.

Det har vært reist en rekke innvendinger mot regelen i bokstav a) om at grunnstykker som «det offentlige anser nødvendig til beiteområder» er unntatt fra salg og bortfeste. Fra reindriftshold har det bl.a. vært hevdet at næringen selv er bedre egnet til å avgjøre om et område er «nødvendig» beiteområde enn «det offentlige», dvs. Finnmark jordsalgskontor, og at reindriftens vurdering bør legges til grunn når det i et konkret tilfelle skal avgjøres om et grunnstykke skal avhendes. Det har også vært uklart om annet ledd bokstav a) gir et absolutt avhendingsforbud hvis grunnen først må anses som et nødvendig beiteområde, eller om spørsmålet om salg og bortfeste også i disse tilfellene må avgjøres ut fra en avveining av de arealbruksinteresser som gjør seg gjeldende i det aktuelle område.

Det har videre vært spørsmål om andre reindriftsområder enn de som er nevnt i § 2 annet ledd bokstav a og b, så som kalvings- og paringsområder og skille-, merke- og slakteplasser, bør gis et sterkere vern enn det som følger av bokstav c, som klart nok er en avveiningsregel. Videre er det spørsmål om det vern de tidligere jordsalgslover hadde av bufébeiteområder bør gjeninnføres, og om andre relevante hensyn bør nevnes særskilt i loven, så som hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring, og allmenne natur- og miljøinteresser og jakt-, fiske- og friluftsinteresser.

Utvalget vil i det følgende redegjøre for sin drøftelse av de her nevnte problemstillinger, som reiser to hovedspørsmål. Det er for det første spørsmål om hvilke arealbruksinteresser som i fremtiden skal nevnes i reglene om Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn. Videre er det spørsmål om det der en eller flere slike interesser gjør seg gjeldende, skal gjelde et absolutt avhendingsforbud til fordel for disse interesser, jf. det som er foreslått for reindriftens flyttleier, eller om det skal legges opp til en avveining av de hensyn som taler for og mot at grunnen avhendes, men hvor de hensyn som nevnes i loven nødvendigvis vil ha en viss overvekt i forhold til de interesser som ikke nevnes. Dette siste spørsmålet er drøftet særskilt i *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i punkt 4.3.5.3.5.

Utvalgets utgangspunkt er at de forslag som fremmes til fremtidige regler om retten til land og vann i Finnmark ikke skal svekke *reindriftsnæringens* rettsstilling. Når dagens lovgivning foruten et absolutt vern av flyttleiene, også stiller opp et visst vern av «nødvendige beiteområder for reinsdyr», jf. § 2 annet ledd bokstav a, bør derfor også den fremtidige lovgivning om salg og bortfeste mv. av grunn i Finnmark ha slike regler. For å begrunne dette nærmere, kan det ellers vises til argumentas-

jonen i *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3 om behovet for å beholde reglene om vern av reindriftens flyttleier.

Det er imidlertid ikke bare flyttleier og beiteområder som er viktige for reindriftsnæringen. Finnmarkslovgivningens vern av reindriftsområder utenom flyttleiene bør derfor favne videre enn dagens vern av «nødvendige beiteområder», og også omfatte andre viktige reindriftsområder som parings-, kalvings-, merkings-, skille- og slakteområder. Riktignok er disse områdene i dag omfattet av § 2 annet ledd bokstav c, som gjelder grunn som av «andre grunner» ikke bør avhendes. Denne lovgivningsteknikken har likevel usynliggjort at også de her nevnte områder har stor betydning for næringen, og at de må anses som nødvendige for en fortsatt bærekraftig reindrift.

Utvalget foreslår derfor å erstatte «beiteområder» med «bruksområder for reindrift». Dette innebærer at de ovenfor nevnte og andre områder som er viktige for reindriftsnæringen, blir likestilt med beiteområdene når det skal avgjøres om et grunnstykke skal avhendes til enebruk eller ikke, samtidig som det understrekes at reindriftens behov for å alternere fra område til område er viktig for næringen. Rent språklig må for øvrig også flyttleiene anses som bruksområder for reindrift, men disse vil være vernet allerede av det absolutte avhendingsforbudet i lovutkastets § 2-3, jf. *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3.

Det har også vært vurdert om vernet av reindriftens bruksområder bør gå lenger enn dagens vern av beiteområdene, f.eks. slik at bruksområdene gis det samme vern som er foreslått for flyttleiene og vernet ikke lenger knyttes direkte opp til at områdene må være «nødvendige». Selv om flyttleiene er av fundamental betydning for reindriftsnæringen, er også tilstrekkelig tilgang til andre bruksområder viktige for næringens driftssyklus og egenart. Det kan også hevdes at det totale reindriftsareal i Finnmark etterhvert er blitt såpass redusert at de gjenværende områder samlet sett må sies å ha like stor betydning for en fortsatt levedyktig reindriftsnæring i fylket.

Det meste av Finnmark er imidlertid bruksområde for reindrift, og en regel om at det for alle slike områder skal gjelde et absolutt forbud mot å avhende grunn vil være for vidtrekkende i forhold til andre legitime arealbruksinteresser. Utvalget er derfor kommet til at vernet av reindriftens bruksområder utenom flyttleiene, bør begrenses til de «nødvendige» bruksområdene. Hva som konkret skal ligge i vurderingen av om et område er «nødvendig» er drøftet særskilt i punkt 4.5.3.5.5 .

Det er også grunn til å fremheve hensynet til andre arealbruksinteresser enn reindriften i de fremtidige regler om salg og bortfeste av grunn i Finnmark. Ikke minst gjelder dette *jordbruksnæringen*, da det i den tidligere jordsalgslovgivning var gitt regler om vern av nødvendige beiteområder for bufé. Se f.eks. lov 22. mai 1902 § 1 første og annet ledd bokstav a) som hadde følgende ordlyd:

> « Statens i Finmarkens Amts Landdistrikt liggende Jord og Grund med paastaaende Skog kan afhændes.
>
> Afhændelse maa dog ikke finde Sted til private naar
>
> a) Strækningen af det offentlige ansees nødvendig til Sommerhavn for de fastboendes eller for Fjeldfinnernes Dyr eller til torvskjær,»

Regelen om vern av bufébeiteområdene ble imidlertid ikke videreført i 1965-loven, visstnok fordi det ble antatt ikke lenger å være behov for en slik regel. Senere har imidlertid bl.a. Finnmark Bondelag krevd regelen gjeninnført. Dette tyder på at den fortsatt vil ha betydning og medføre en reell styrking av jordbrukets rettsstilling i fylket. Det er dessuten i mange henseender grunn til å likestille reindrift og jordbruk, bl.a. fordi begge næringer er viktige samiske næringer. Med unntak av vernet av reindriftens flyttleier som skal være mer absolutt, taler gode grunner for at en slik

likestilling også bør gjelde vernet av næringenes viktigste bruksområder i utmarka i Finnmark.

Det foreslås derfor at regelen om at beiteområder for bufé («Sommerhavn for de fastboendes ... Dyr») skal ha et særskilt vern mot avhending, på linje med vernet av reindriftens nødvendige bruks- og beiteområder, gjeninnføres i den fremtidige lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Det vil også for bufébeiteområdene være tale om et vern av «nødvendige» områder, og for en nærmere redegjørelse for hva dette innebærer vises det til den særskilte drøftelsen av interesseavveiningsspørsmålet i *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i punkt 4.3.5.3.5.

Jordbruksnæringens behov for bufébeite vil også være beskyttet av andre regler som hindrer inngrep eller begrenser adgangen til å disponere over grunn ved salg og bortfeste. Næringen vil f.eks. nyte godt av regler som av hensyn til reindriften hindrer ulike inngrep i grunnen. Motsatt vil regler som beskytter beitearealer for bufé kunne komme reindriften til gode ved at de kan hindre at det disponeres over grunn som har betydning, men som ikke er «nødvendig» for reindriftsnæringen. Se også *"Utmarksbeite for bufé"* i punkt 5.2.4.4.12 der det er foreslått å lovfeste en rett for bønder i Finnmark til utmarksbeite. Samlet sett legges det dermed opp til en klar styrking av finnmarksjordbrukets rettsstilling.

Ved siden av regler om vern av reindriftens og jordbrukets interesser, er det også aktuelt å gi visse allmenne regler om vern av *samisk kultur og næring* i sin alminnelighet i de nye reglene om avhending av grunn i Finnmark. Slike regler kan f.eks. gis ved siden av regler som nevner reindriften og jordbruket særskilt, eller eventuelt som et alternativ som også omfatter disse to næringene.

Utvalget foreslår i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 en del regler om vern mot naturinngrep i samiske bruksområder, som skal inntas i samelovens kapittel 4. Selv om disse regler delvis vil overlappe de regler som eventuelt gis i den fremtidige loven om forvaltning av grunn i Finnmark, er det som anført i *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3, likevel gode grunner for å gi slike regler også i finnmarksloven. Her reguleres det fremtidige grunneierorganets myndighet, og da synes det naturlig at eventuelle regler som begrenser organets myndighet av hensyn til samisk kultur og næring fremgår av denne loven. Videre vil de allmenne vernereglene i første rekke gjelde overfor inngrep og tiltak av en viss størrelse, mens reglene i finnmarksloven også vil gjelde i forhold til relativt beskjedne tiltak.

Det er i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 foreslått en formålsparagraf for loven om forvaltning av grunn i Finnmark, der det bl.a. fremgår at lovens formål er å legge til rette for at grunn og ressurser forvaltes til beste for fylkets innbyggere, «og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv». Paragrafen vil markere at hensynet til samiske interesser skal stå sentralt i den fremtidige forvaltningen av grunnen i Finnmark, og Finnmark grunnforvaltning vil måtte ta slike hensyn både i saker som gjelder salg og bortfeste av grunn og i saker der organet ellers vil få myndighet etter loven. Bestemmelsen vil derfor tjene som en påminnelse overfor organet og kunne få betydning i den daglige forvaltningen, bl.a. ved at den vil kunne tjene som om en retningslinje for skjønnsutøvelsen i konkrete saker.

Formålsparagrafen er imidlertid utformet på allment grunnlag uten direkte tilknytning til reglene om Finnmark grunnforvaltnings myndighet. Det kan nok derfor tenkes at paragrafen vil kunne komme noe i bakgrunnen ved behandlingen av en del av de søknader som fremsettes om erverv av grunn til enebruk. Men hvis det i tillegg til formålsparagrafen gis regler om ivaretagelse av hensynet til samisk kultur og næring direkte i den bestemmelse som nærmere regulerer Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn, vil faren for dette bli redusert.

En slik allmenn regel vil dessuten rekke betydelig lenger enn til bare å verne områder som er nødvendige som «bruksområde for reindriften» eller «beiteområde for bufé». Den materielle delen av samisk kultur er nært knyttet til bruken av fornybare utmarksgoder, og bruken går langt videre enn til å drive reindrift og jordbruk. Følgelig vil også andre former for samiske næringstilpasninger knyttet til bruken av utmarka, bl.a. jakt og fangst, fiske og bærplukking, være omfattet av en allmenn regel om vern av samisk kultur og næring. Ikke minst vil en slik regel kunne ha betydning i de bygdebruksområder som måtte bli opprettet i medhold av utvalgets forslag i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3, da en sentral del av begrunnelsen for å opprette slike områder nettopp er hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og næring.

En allmenn regel vil også kunne komme inn ved vurderingen av reindriftens bruksområder og jordbrukets beiteområder og bidra til å avklare visse grensetilfeller. Hvis det f.eks. er tvilsomt om et område er «nødvendig» bruksområde for reindriften, kan hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv trekkes inn og eventuelt bidra til at avhending ikke skjer. Det vil her kunne skje en kumulasjon av ulike hensyn som til sammen forhinder at et område avhendes.

Selv om samiske hensyn også er fremhevet i formålsparagrafen, bør det derfor også i den bestemmelse som vil regulere Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn, fremheves at det skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Utvalget mener videre at vernet av nødvendige bruksområder for reindrift og nødvendige beiteområder for bufé i noen grad bør kobles til dette allmenne vernet av samisk kultur og næring. Det foreslås derfor en regel om at det ved avhending av grunn skal legge særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, og at det i den forbindelse blant annet skal legges vekt på om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé, jf. lovutkastets § 2-4 første ledd annen setning med merknader i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Det er også spørsmål om *andre interesser* enn de hittil omtalte bør gis et vern i reglene om avhending av grunn og naturgoder i Finnmark. Jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav c sier at grunn som bør være i statens eie av hensyn til skogen, gruvedrift, fiske, frilufts- og naturverninteresser eller andre grunner, i utgangspunktet er unntatt fra salg og bortfeste. Det forhold at disse interessene er vernet i dagens lovgivning om grunnen i Finnmark, er et argument for at vernet bør videreføres i den fremtidige lovgivningen om denne grunnen.

Særlig gjelder dette de mer allmenne natur- og miljøvernhensyn og jakt-, fiske- og friluftsinteresser. Disse hensyn er i dag viktige i forvaltningen av land og vann i Finnmark, noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom et nært samarbeid mellom Fjelltjenesten i fylket som bl.a. driver såkalt grunneieroppsyn, og Fylkesmannens miljøvernavdeling. En stor andel av fylkets befolkning bruker naturen til friluftsliv og høster av dens overskudd. Friluftsliv er en viktig del av finnmarksbefolkningens levemåte, og levekårsundersøkelser viser at svært mange anser de gode jakt-, fiske- og turmulighetene som fylket kan by på, som den største fordelen ved å bo i fylket.[16]

Både den samiske og den øvrige befolkningen i fylket har interesse av at naturen og miljøet blir vernet mot inngrep slik at muligheten til å høste av de fornybare ressursene ikke begrenses. Det vil derfor være i alles interesse at slike hensyn

16. Se bl.a. Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, punkt 4.20 (s. 596 flg.).

blir særskilt ivaretatt når det skal avgjøres om landområder skal avhendes eller brukes på en måte som kan være skadelig for bl.a. jakt- og friluftsinteressene.

Det er dessuten god sammenheng mellom å oppstille et særskilt vern for natur- og miljøhensyn og jakt-, fiske- og friluftsinteresser i reglene om salg og bortfeste av grunn, og forslaget om å legge forvaltningen av de fornybare utmarksgodene til kommuner og bygder. Den betydning naturen og naturgodene har for fylkets innbyggere er en viktig del av begrunnelsen for dette forslaget, som innebærer at utmarksforvaltningen legges nærmere de lokale brukerne. Det kan derfor virke lite konsekvent å foreslå lokal forvaltning av de fornybare naturgodene, hvis ikke Finnmark grunnforvaltning samtidig blir forpliktet til å ta hensyn til de som har interesse av å bruke naturgodene og oppleve naturen uten for store inngrep og begrensninger.

Enkelte vil nok likevel hevde at det vil være unødvendig at disse hensynene nevnes i avhendingsreglene, fordi de allerede er vernet etter formålsparagrafen, og også vil falle inn under begrepet «samisk kultur» og dermed være vernet gjennom den ovenfor foreslåtte regel. Som nevnt foran, vil imidlertid formålsparagrafen primært tjene som en retningslinje for skjønnsutøvelsen i konkrete saker. Det vil derfor også måtte gis regler som mer konkret regulerer adgangen til å avhende grunn i Finnmark, og det bør i disse reglene gis uttrykk for hvilke interesser som er ment å tillegges vekt når søknader om kjøp, feste eller annen bruk av et grunnstykke eller et naturgode skal avgjøres. De hensyn som er uttrykkelig nevnt i en slik bestemmelse vil nødvendigvis ha sterkere vekt i denne vurderingen enn de hensyn som ikke er nevnt og som bare vil komme inn etter en tolkning av mer generelle lovformuleringer.

Hensynet til natur- og miljøvern, og jakt-, fiske- og friluftsinteresser bør etter utvalgets mening veie tungt når det skal vurderes om et område skal legges ut til enebruk, enten det skjer til bolig-, hytte-, kommunikasjons- eller næringsformål. De nevnte hensyn og interesser representerer det som kan kalles fellesbruk, og bør ha prioritet foran det som kan kalles enebruk, enten det skjer til fordel for en større eller mindre krets eller til rene næringsformål. Følgelig bør også disse hensyn og interesser nevnes i lovreglene om adgang til å avhende grunn i Finnmark, jf. lovutkastets § 2-4 første ledd tredje setning.

Selv om også hensynet til gruvedrift er nevnt i jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav c, er det derimot ikke grunn til å fremheve dette i den fremtidige lovgivningen. Gruvedrift vil medføre direkte inngrep i grunnen, og dermed stå i en annen stilling enn de øvrige hensyn som nevnes i avhendingsbestemmelsene. De hensyn som ellers er nevnt i bokstav c og som ovenfor er foreslått videreført til den nye loven, er dessuten hensyn som i første rekke vil komme fylkets befolkning til gode, mens en regel om at grunnen bør være i statens eie av hensyn til gruvedrift i første rekke tilgodeser staten selv. Når det er en viktig del av begrunnelsen for Finnmark grunnforvaltning at statens rolle skal nedtones, vil det være lite naturlig å beholde en bestemmelse av denne art i den nye loven om forvaltning av grunn i Finnmark.

Hensynet til skogen vil på sin side bli vernet gjennom de avhendingsbegrensninger som foreslås av hensyn til reindriften, jordbruket og samisk kultur i sin alminnelighet, og også av reglene om hensynstagen til jakt-, fiske-, friluft- og natur- og miljøverninteresser. I den grad disse begrensninger hindrer avhending, vil dette også gi skogen et vern. Videre vil det i områder hvor det er skog av noe omfang i praksis være nær sammenheng mellom hensynet til natur- og miljøvern og hensynet til skogen, idet skogen har stor betydning for jordsmonn og klima slik at det ikke vil være mulig å verne natur og miljø uten også å verne skogen. Det antas derfor ikke å være behov for å nevne hensynet til skogen særskilt i avhendingsreglene, så lenge hensynet til natur- og miljøvern nevnes.

4.3.5.3.5 Forbuds- eller avveiningsregel?

Utvalget vil her drøfte *innholdet* av det vern de ovennevte lovbeskyttede interesser skal gis. Skal det i loven om forvaltning av grunnen i Finnmark stilles opp et mer absolutt avhendingsforbud til fordel for disse interesser, eller skal spørsmålet om avhending avgjøres etter en avveining av de relevante hensyn for og mot avhending? Men slik at de hensyn som er nevnt i loven vil ha et klart fortrinn i vurderingen i forhold til de interesser som ikke nevnes.

Som bakgrunn for drøftelsen, skal det først redegjøres for hvordan jordsalgsloven § 2 annet ledd er å forstå på dette punktet. Mens bokstav b) om flyttleier gir et klart avhendingsforbud og bokstav c) om vern av områder som «bør være i statens eie ... av andre grunner» legger opp til en avveining, jf. ordet «bør», er det uklart hva som ligger i bokstav a) om vern av «nødvendige» beiteområder for reinsdyr. Er det her stilt opp et avhendingsforbud, eller må avgjørelsen om å disponere over grunnen også i slike områder treffes etter en avveining av reindriftens interesser i at området ikke avhendes og andres interesser i at dette gjøres?

Det heter i § 2 annet ledd første setning, jf. bokstav a) at grunnarealer som det offentlig anser nødvendig til beiteområder for reinsdyr «er unntatt for salg» (og bortfeste). Ordlyden synes dermed å avskjære avhending, uansett om andre hensyn taler for at dette skjer. Jordsalgsloven av 1902 hadde imidlertid ingen slik forbudsregel, men la opp til en avveining av ulike hensyn, og det fremgår ikke av 1965-lovens forarbeider at lovgiver ønsket å innføre en realitetsendring på dette punktet. Jordsalgsorganene har derfor ikke ansett bokstav a) som en forbudsregel, men lagt til grunn at selv om et område er «nødvendig» reinbeiteområde, skal likevel reindriftens interesse av å beholde området (som vil være sterkere jo mer nødvendig området er) avveies mot de hensyn som taler for avhending i det konkrete tilfelle.

En slik forståelse er også kommet til uttrykk i jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 1, der det bl.a. sies at for å oppnå en rasjonell bruk av grunnen i Finnmark «skal salg og bortfeste så vidt mulig foregå på grunnlag av en samlet vurdering av interessene innenfor et område». Også i § 1 bestemmelsene om salg og feste 3. oktober 1967 heter det at «salg og feste ... skal foregå på grunnlag av en samlet vurdering».

En lovregel kan ikke tilsidesettes av regler av lavere trinnhøyde. De nevnte bestemmelser er imidlertid så vidt samtidige med 1965-loven at det kan være nærliggende å se dem som et uttrykk for at det ikke var Landbruksdepartementets mening da forslaget til ny jordsalgslov ble fremmet, å endre loven på dette punktet. Dette synspunktet styrkes ytterligere av at en eventuell endring ikke er nærmere kommentert i Ot.prp. nr. 48 for 1963-64 om ny jordsalgslov. Heller ikke under stortingsbehandlingen av lovforslaget synes det å ha fremkommet noe som tilsier at en lovendring var tilsiktet, se Innst. O. VI for 1964-65, Ot. forh. s. 218-224 og Lt. forh. s. 37-39 for 1964-65.

Jordsalgsorganenes forståelse og praktisering av § 2 annet ledd bokstav a) synes etter dette å være i samsvar med det foreliggende regelverk, selv om lovens ordlyd isolert sett kan trekke i motsatt retning. Den usikkerhet som i dag hersker på dette punktet, jf. Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 441-448 der man uten å konkludere tar for seg de ulike momenter, bør imidlertid avklares ved at de fremtidige lovregler gis et klart innhold.

Det er i *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4 foreslått at det ved avhending av grunn i Finnmark skal tas hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen er nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé. Hvis et grunnstykke må anses «nødvendig» som bruks- eller beiteområde, eller av andre grunner er viktig for å sikre naturgrunnlaget for samekulturen i vid forstand, vil det dermed gjelde visse avhendingsbegrensninger for dette grunnstykket. Det er også

foreslått at hensynet til natur og miljø, og allmenne jakt-, fiske- og friluftsinteresser skal vektlegges, slik at også disse hensyn vil tjene som en avhendingsbegrensing.

Innholdet av avhendingsbegrensningene vil bero på om eierorganet der de nevnte hensyn gjør seg gjeldende likevel skal kunne avhende grunn ut fra en totalvurdering av de aktuelle interesser i området, eller om det skal gjelde et mer absolutt avhendingsforbud, f.eks. av samme art som i forhold til reindriftens flyttleier. En mellomløsning vil være at grunnen kan avhendes etter en totalvurdering, men bare hvis det foreligger kvalifisert interesseovervekt for avhending.

Utvalget har i vurderingen av dette spørsmålet bl.a. sett hen til *reindriftsnæringens behov*. Reindriften har et vern i dagens jordsalgslov, som etter ordlyden kan virke absolutt både for flyttleiene og næringens «nødvendige beiteområder», men for de sistnevnte områder er loven ikke praktisert slik. Næringen har videre århundrelange tradisjoner i Finnmark og det forhold at den i store deler av fylket er presset pga. overbeite og stadige innskrenkninger av beitearealene, kan isolert sett tale for at ikke bare flyttleiene, men også andre «nødvendige» bruksområder gis et absolutt vern mot avhending.

Hvis det ses bort fra flyttleiene som er og vil bli underlagt et absolutt avhendingsforbud, kan det imidlertid gi uheldige resultater hvis det ble gitt et tilsvarende forbud for andre nødvendige bruksområder. Et slikt forbud ville kunne omfatte relativt store arealer og være til hinder for utvikling av andre samiske næringer, og f.eks. bidra til at gårdbrukere ikke får utmålt grunn til nødvendig tilleggsjord eller kulturbeite, eller at utmarksnæringsutøvere ikke får sette opp næringshytte. Det bør derfor, ihvertfall der slike interesser taler for avhending, legges opp til en konkret faglig vurdering, der de ulemper de berørte reindriftssamer påføres ved avhending veies mot fordelene for vedkommende bønder eller utmarksnæringsutøvere.

Derimot ville nok et avhendingsforbud ha mer for seg når det er tale om avhending av grunn til industriell eller fritidspreget bruk. Hvis sterke samfunnsmessige hensyn taler for avhending, vil det imidlertid være en relativt omfattende begrensning av grunneierorganets myndighet om det overhodet ikke skulle kunne disponere over et område, selv om det er et «nødvendig» bruksområde for reindrift. Det bør derfor også i disse tilfellene legges opp til en avveiningsregel, men slik at det opereres med høye terskler (kvalifisert interesseovervekt) for å avhende grunn som er «nødvendig» bruksområde for reindrift.

En avveiningsregel vil samsvare med hovedregelen i andre arealdisponeringslover, f.eks. jordloven og plan- og bygningsloven, og med langvarig praksis i Finnmark. En klargjøring av at avhendingsspørsmålet skal avgjøres etter en vurdering av arealbruksinteressene i et område, vil derfor ikke redusere reindriftens vern. Det har frem til nå ikke vært forbudt å selge eller bortfeste «nødvendige» beiteområder, selv om problemet nok tidvis har vært omgått ved at det offentlige ikke har ansett avhendede områder som nødvendige.

Også *jordbruket* har lange tradisjoner i Finnmark, og er i likhet med reindriften en viktig del av samisk kultur. Det samme er annen *nærings- og husbehovsmessig bruk* av utmarksgoder som vilt, lakse- og innlandsfisk og multer. Med unntak av vernet av reindriftens flyttleier, er det derfor ikke grunn til å trekke noe prinsipielt skille mellom de ulike næringenes og utnyttelsesmåtenes behov for vern.

Når det foran er foreslått at også grunn som er «nødvendig» som beiteområde for bufé skal ha et særskilt vern mot avvhending, og at det i vurderingen av om grunn skal avhendes skal legges særlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur i sin alminnelighet, bør vernet i prinsippet ha samme innhold som vernet av reindriftens bruksområder. Også der det er tale om «nødvendige» beiteområder for bufé eller grunn som ellers er viktig for naturgrunnlaget for samisk kultur, f.eks. i et

bygdebruksområde, vil det være adgang til å avhende grunnen ut fra en totalvurdering, men bare hvis sterke grunner taler for det.

Det er foran også lagt opp til visse begrensninger i avhendingsadgangen hvis hensynet til *natur og miljø eller jakt-, fiske- eller friluftsinteresser* taler mot avhending. Disse hensyn og interesser har et mer allment grunnlag enn de forannevnte, men det er likevel, også der slike interesser gjør seg gjeldende, grunn til å kreve interesseovervekt til fordel for avhending før dette kan finne sted. Også disse interesser kan i konkrete tilfeller være så tungtveiene at de bør være til hinder for avhending av grunn eller rettigheter, med mindre viktige samfunnsinteresser taler for avhending.

Utvalget har derfor kommet til at Finnmark grunnforvaltnings vedtak om avhending av grunn bør treffes ut fra en *samlet vurdering* av de relevante arealbruksinteresser i et område. Vurderingen av om et konket grunnstykke skal avhendes vil imidlertid skje på flere nivåer, og samtidig er det lagt opp til hensynstagen til ulike interesser der den innbyrdes vekt vil kunne variere fra sak til sak. Det kan derfor være grunn til å si noe nærmere om den konkrete avhendingsvurderingen og avveiningen mellom de ulike interesser.

Når det i et konkret tilfelle er spørsmål om avhending, må det først avgjøres *om grunnstykket er omfattet av lovens avhendingsskranker*. Det vil si om det er bruksområde for reindrift, beiteområde for bufé, eller på andre måter viktig for å opprettholde grunnlaget for samekulturen. Det må også vurderes om natur- og miljøhensyn, eller allmenne jakt-, fiske- og friluftsinteresser gjør seg gjeldende i området.

Mens det som regel vil kunne konstateres *om* grunnen er bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé, vil det kanskje være verre å avgjøre om grunnen ellers kan anses viktig for samisk kultur. Dette allmenne vernet er imidlertid knyttet til naturgrunnlaget for kulturen. Det vil derfor særlig gjelde der hvor det også drives annen samisk bruk av naturen enn reindrift og jordbruk f.eks. i et bygdebruksområde.

Hvis *ingen* av de ovennevnte interesser kommer inn i et konkret tilfelle, eller bare i så liten grad at de ikke taler mot at grunnen avhendes, vil det ikke gjelde noen materielle skranker for Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn. Hovedregelen om salg og bortfeste er imidlertid at grunnen i Finnmark skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, jf. lovutkastets § 2-2 første ledd og ovenfor i *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2. Organet skal ikke ha noen plikt til å avhende grunn, selv om ingen av de lovbestemte begrensninger taler mot dette. Finnmark grunnforvaltning vil i disse tilfellene måtte avgjøre spørsmålet om avhending ut fra en konkret avveining av hensyn for og mot avhending. Her vil også andre enn de lovbeskyttede hensyn kunne komme inn, ettersom det ikke er det forhold at grunnen ikke avhendes, men det forhold at grunnen avhendes, som må begrunnes.

Hvis et eller flere av de lovbeskyttede hensyn gjør seg gjeldende i et område, blir det spørsmål om *hvor sterk vekt disse hensyn skal gis* dersom de taler mot avhending av grunn eller rettigheter.

Der det er tale om bruksområder for reindrift eller beiteområder for bufé, vil det imidlertid først måtte avklares om områdene kan sies å være *nødvendige*. Selv om det alltid kan diskuteres hvor nødvendig et område er for en bestemt virksomhet, vil vurderingen likevel mer ha preg av å konstatere et faktum enn av å være et typisk skjønn. Når temaet for denne isolerte nødvendighetsvurderingen er reindriftens og jordbrukets behov for bestemte områder, bør derfor i første rekke de to næringers egne vurderinger av hva som er nødvendig legges til grunn, og ikke hva «det offentlige anser nødvendig».

Finnmark grunnforvaltning vil riktignok formelt sett måtte ta stilling til om områdene er nødvendige, men bør i den forbindelse legge avgjørende vekt på den dokumentasjon og de saklige vurderinger av de aktuelle områders nødvendighet som legges frem fra reindriften og jordbruket. Den egentlige skjønnsmessige vurderingen av om grunnen skal avhendes eller ikke, vil i praksis måtte skje etter at det er avgjort om området er «nødvendig». Er området nødvendig, skal det mye til for å avhende det. Og selv om det *ikke* anses nødvendig vil det likevel ikke være gitt at området kan eller vil bli avhendet.

I denne vurderingen vil såvel hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur i sin alminnelighet, som allmenne utmarks-, friluftsmiljø- og naturverninteresser kunne tale for at et område ikke avhendes. Og selv om et område etter en isolert vurdering ikke anses «nødvendig» for reindriften eller jordbruket, kan det likevel ha betydning for disse næringer. Også dette vil det være relevant å vektlegge i den samlede avveiningen for og mot avhending.

Spørsmålet om avhending vil måtte avgjøres ut fra en *skjønnsmessig avveining* også når grunnstykket anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé. Her må de berørte reindriftsutøveres ellers bønders interesser av at grunnen ikke avhendes veies mot interessene til den som har søkt om å erverve grunn. Det vil dermed ikke være ubetinget avgjørende at et område er «nødvendig» bruks- eller beiteområde, eller gjelde noe forbud mot å avhende slike områder. Hvis det først er tale om et «nødvendig» område, vil imidlertid dette ha stor vekt i avveiningen. Jo mer nødvendig området er, jo sterkere interesseovervekt må det til for at det skal kunne avhendes. Hvis andre viktige interesser etter en totalvurdering finnes å veie klart tyngre vil riktignok reindriftens og/eller jordbrukets interesser måtte vike, men dette vil være betinget av at det foreligger kvalifisert interesseovervekt til fordel for avhending.

De allmenne samiske hensyn som foreslås fremhevet i lovutkastets avhendingsregler er ikke koblet til noen nødvendighetsvurdering. Der det er involvert slike interesser som ikke er knyttet til grunn som er nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområder for bufé, vil eierorganet dermed måtte gå direkte på selve den skjønnsmessige vurderingen av om grunnen skal avhendes eller ikke. Hvis det mer allment gjør seg gjeldende hensyn som tilsier at grunnen ikke bør avhendes av hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, f.eks. at den ligger i et bygdebruksområde, vil disse hensyn ha et like sterkt vern som reindriftens og jordbrukets nødvendige bruks- og bufébeiteområder. Det må også der slike hensyn kommer inn foretas en avveining i forhold til de hensyn som taler for avhending, og for at de sistnevnte skal slå gjennom må det foreligge kvalifisert interesseovervekt i forhold til de samiske hensynene.

Også natur- og miljøhensyn og de allmenne jakt-, fiske- og friluftsinteresser vil ha et klart fortrinn i forhold til de arealbruksinteresser som ikke er nevnt i loven. Følgelig vil det også der slike hensyn gjør seg gjeldende være et krav om interesseovervekt for å avhende grunn til formål som antas å stride mot de nevnte interesser, om enn ikke like sterk som i forhold til de interesser det skal legges «særlig vekt på» når avhendingsspørsmålet skal avgjøres.

Utvalget foreslår på bakgrunn av den foregående drøftelse at det i lovgivningen om Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn, slås fast at vedtak om avhending skal treffes etter en samlet vurdering av de arealbruksinteresser som gjør seg gjeldende i det aktuelle området. Se lovutkastets § 2-4 første ledd første setning med merknader i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3. Selv om det legges opp til en avveining, vil imidlertid de hensyn som er særskilt nevnt i paragrafen ha et fortrinn i avveiningen i forhold til de interesser som ikke er nevnt.

Dette gjelder i første rekke de allmenne samiske hensyn og hensynet til grunn som er nødvendig som bruksområder for reindrift og beiteområder for bufé. Men også allmenne natur- og miljøhensyn og jakt-, fiske-, og friluftsinteresser vil kunne være så sterke at de er til hinder for avhending av grunn eller rettigheter til enebruk. For øvrig vil de interesser som er nevnt som mulige avhendingsbegrensninger i § 2-4 ofte trekke i samme retning, og virke kumulativt slik at kravene til interesseovervekt vil øke tilsvarende. Dette vil bl.a. innebære at vernet av reindriftens bruksområder etter lovutkastets § 2-4, jf. § 2-3 i praksis vil gå klart lenger enn det som følger av jordsalgslovens § 2.

Utvalget vil ellers, i tråd med det som er sagt i *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 om likebehandling av alle som bor i samme område, presisere at det i avhendingsvurderingen ikke skal legges vekt på etnisitet. Er det f.eks. spørsmål om utmål av tilleggsjord til en jordbruker, vil dette, i likhet med alle andre spørsmål som har sammenheng med bruk av naturgoder til tradisjonell næringsvirksomhet, måtte avgjøres på grunnlag av brukerinteressene, uten at det tas hensyn til individuelle etniske forhold. Dette må gjelde både i saker der hensynet til jordbruket og hensynet til andre tradisjonelle næringer ikke trekker i samme retning, og der jordbrukere av ulik etnisk herkomst har søkt om tilleggsjord. Selv om ILO-konvensjon nr. 169 kan tolkes slik at samene i indre Finnmark har krav på å få anerkjent visse særskilte rettigheter, jf. folkerettsgruppen i NOU 1997:5, må det på individnivå være rettslig likestilling, uten hensyn til etnisitet.

4.3.5.3.6 Adgang til å sette vilkår ved avhending

Med unntak av en særegel for hyttebygging, jf. lovutkastets § 2-6 og drøftelsen i *"Hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4, har utvalget ikke foreslått materielle begrensninger i avhendingsadgangen ut over det som er skissert i det foregående. Den allmenne regelen om hensynstagen til samisk kultur og næring antas å fange opp bl.a. det forhold at næring bør gå foran fritidsinteresser. Dette følger dessuten av at det i avveiningen av de ulike interesser skal legges «særlig vekt» på naturgrunnlaget for samisk kultur, herunder om det er tale om grunn som er nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé.

Utvalget har også vurdert om det bør gis regler om at Finnmark grunnforvaltning kan sette *vilkår* for å avhende grunn, f.eks. ved å stille krav til bruken eller bebyggelsen av et område, innføre begrensninger i adgangen til videresalg og gi klausuler om tilbakefall til Finnmark grunnforvaltning ved ikke-bruk. Slike vilkår vil bl.a. kunne fastsettes for å begrense skadevirkningene for de interesser som i et konkrete tilfelle taler mot avhending, men som ikke er tungtveiende nok til å hindre dette. Adgang til å sette vilkår ved avhending vil også åpne for mellomløsninger der grunn eller rettigheter ikke bør avhendes i den form det er søkt om, men hvor gode argumenter likevel kan tale for at søknaden innvilges i en noe annen form.

Det foreslås derfor at Finnmark grunnforvaltning kan sette vilkår ved avhending av grunn eller rettigheter, og at det i den forbindelse også kan kreves avgift. Se lovutkastets § 2-4 annet ledd.

4.3.5.3.7 Adgang til å unnta bestemte rettigheter fra avhending

Utvalget har også drøftet om Finnmark grunnforvaltning bør kunne unnta bestemte rettigheter ved salg eller bortfeste av grunn. Dagens jordsalgsforskrifter har flere slike regler. Staten skal ved salg av grunn «i alminnelighet» beholde alle vann og strandrettigheter på eiendommen og grunneierens rettigheter til kull og mineraler, jf. forskriftens § 3 bokstav a) og b). Det er også tatt forbehold om rett til å anlegge

veier, grustak, snøskjermer, telefonstolper mv. og iverksette ulike tiltak i forbindelse med skogsdrift, jf. § 3 bokstav c) og d). De nevnte rettigheter skal som hovedregel forbeholdes staten, jf. § 4, og de kan også leies eller festes bort særskilt.

Disse reglene har medført at private som har kjøpt grunn fra Finnmark jordsalgskontor, vanligvis ikke har erverv et de rettigheter som en grunneier normalt får ved kjøp av fast eiendom. De eiendomsrettslige forhold i Finnmark er derfor noe særegne i forhold til det som gjelder ellers i landet. Bakgrunnen for at visse rettigheter normalt skal forbeholdes staten, er bl.a. at dette gjør det lettere å iverksette ulike tiltak av allmenn interesse. Eksempelvis er det ikke nødvendig å erverve rett til veibygging ved ekspropriasjon når staten alt i utgangspunktet har forbeholdt seg denne retten. Ved anlegg av veier, grustak, snøskjermer, stolpefester ol. skal det gis erstatning etter avtale eller skjønn, jf. forskriftens § 3 bokstav c). Dette gjelder derimot ikke ved anlegg av driftsveier og andre tiltak i forbindelse med skogsdrift, jf. § 3 bokstav d). Tiltakshaver inngår i slike tilfeller frivillig avtale med Finnmark jordsalgskontor, som har rettighetene i behold.

Utvalget antar at det fortsatt bør legges opp til at vann- og strandrettigheter og de bergverksrettigheter som er nevnt i forskriften § 3 bokstav a) og b), normalt skal unntas fra avhending av grunn i Finnmark. Både vannressurser, fiskeressurser og mineraler mv. i undergrunnen bør så langt som mulig forvaltes til fellesskapets beste. Utvalget antar videre at grunn som ligger ved vann, elver eller fosser, og fjellgrunn hvor det er foretatt geologiske undersøkelser, ikke bør avhendes til private.

Derimot er det neppe behov for at eierorganet forbeholder seg retten til å anlegge veier, grustak, stolpefester mv., jf. forskriften § 3 bokstav c), når det avhender grunn. Det vil ikke ha særlig stor praktisk betydning om disse bestemmelsene oppheves. For det første finnes hjemmel for eventuelt å ekspropriere privat grunn til slike formål. Dessuten vil vedkommende grunneier også etter jordsalgsforskriften få erstatning «etter avtale eller skjønn». Forskjellen mellom denne erstatningen og ekspropriasjonserstatningen antas å være liten.

Forskriftens § 3 bokstav d) gir staten rett til å anlegge driftsveier, velteplasser ol. for trevirke fra «offentlige skoger». Det gis ikke erstatning hvis slike tiltak senere iverksettes, noe som synes så urimelig at det i seg selv kan tilsi at regelen bør oppheves. Videre er skogsdriften i Finnmark i dag så marginal at en opphevelse neppe vil ha særlig praktisk betydning. Dette vil heller ikke være til hinder for at det ved fremtidig avhending av grunn i eller ved skogsområder likevel tas forbehold ut fra en konkret vurdering. Alternativet er at grunnen der det foregår eller kan foregå skogsdrift ikke selges eller festes bort til private, jf. lovutkastets § 2-2. Utvalget er derfor av den oppfatning at regelen i § 3 bokstav d) ikke bør videreføres.

Utvalget har ellers det syn at reglene om grunneierorganets adgang til å unnta visse rettigheter fra avhending av grunn bør fremgå av loven fremfor av forskrift. Det er derfor i lovutkastets § 2-5 foreslått en regel der det fremgår at organet «til vanlig» skal unnta vann og strandrettigheter og grunneierens rettigheter til mineraler og bergarter mv. fra avhending. Se ellers merknadene til paragrafen i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

4.3.5.4 Hyttebygging

4.3.5.4.1 Allment plankrav?

De ovenfor omtalte begrensninger i avhendingsadgangen vil også gjelde Finnmark grunnforvaltnings adgang til å disponere over grunnen til tomter for bygging av hytter og gammer til fritidsformål. Hytte- og gammebygging reiser imidlertid en del

særlige problemer i Finnmark. Ikke minst vil det ofte være en viss motsetning mellom reindriftens ønsker om å disponere grunnen til sine formål og allmennhetens ønske om å oppføre fritidshytter som kan tjene som utgangspunkt for rekreasjon og bruk av utmarksgodene.

Det er enighet i utvalget om at bygging av fritidshytter i Finnmark ikke bør skje spredt og planløst. Man har derfor drøftet om det bør gis visse særregler om Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn til hytter og gammer til fritidsformål, som vil gjelde i tillegg til de allmenne avhendingsskrankene.

Et mulig virkemiddel for å motvirke spredt hyttebygging kunne være å innføre et *allment plankrav* i lovgivningen om forvaltning av grunnen i Finnmark. Med plan siktes det her til kommunale planer gitt i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 kapittel VI om kommuneplanlegging og kapittel VII om reguleringsplan. Et slikt allment plankrav ville hindre spredt hyttebygging og bidra til at eierforvaltningen ble samordnet kommunens arealplanlegging.

Kravet kunne f.eks. gå ut på at Finnmark grunnforvaltning ikke gis adgang til å avhende grunn med mindre dette samsvarer med vedkommende kommunes arealplanlegging. Dette ville gjelde alle tiltak, ikke bare søknader om hyttetomt, men også søknader om grunn til boligtomter, jordbruksformål, næringsvirksomhet, mineralutvinning mv. Dette vil innebære at grunnforvaltningen bare kunne avhende grunn og rettigheter i områder hvor det foreligger plan, og selvsagt i praksis bare til formål som samsvarer med planen. For grunn i områder som *ikke* er omfattet av kommunens planlegging, ville derimot et plankrav bety at grunnen overhodet ikke kunne avhendes så lenge det ikke foreligger noen kommunal plan.

Selv om de fleste kommuner i Finnmark nå har vedtatt kommuneplanens arealdel, jf. NOU 1993:34 s. 483, finnes det likevel fortsatt noen uregulerte områder. Her synes et allment plankrav å binde Finnmark grunnforvaltnings myndighet i for stor grad. Et slikt krav ville i praksis medføre at organet ikke kunne disponere over grunn så lenge det ikke foreligger noen plan. Et allment plankrav ville videre blokkere adgangen til å erverve grunn i samsvar med dispensasjon fra de kommunale planene etter plan- og bygningsloven § 7. Riktignok ville kommunene formelt sett kunne treffes slike vedtak, men en regel om at Finnmark grunnforvaltning bare kunne disponere over grunnen i samsvar med de arealbruksformål de kommunale planene åpner for, ville forhindre grunnforvaltningen fra å avhende grunn til det formål kommunens dispensasjonsvedtak gjelder.

Den allmenne regel bør fortsatt være at kommunene etter § 7 kan dispensere fra sine planer. Hvis dispensasjonsvedtaket åpner for en bruk av grunnen som også innebærer at det må erverves grunn eller rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning, må imidlertid dette organet vurdere denne bruken i forhold til avhendingsbegrensningene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. En slik vurdering kan i konkrete tilfeller lede til at det ikke avhendes grunn, selv om det er dispensert fra planen. Grunnforvaltningsloven vil gjelde ved siden av planloven, slik at den som ønsker å erverve grunn til et bestemt formål, må forsere hindrene i begge lovverk før bruken kan igangsettes.

Det er dessuten særlig i forhold til bygging av hytter til fritidsformål at det kan være grunn til å innføre et plankrav. Formålet vil være å unngå spredt hyttebygging, og for å realisere dette vil det være tilstrekkelig å innføre et særskilt plankrav for hyttebygging. Utvalget har derfor ikke foreslått noe allment plankrav, men vil i *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2 drøfte om det bør innføres et plankrav begrenset til avhending av tomt til bygging av fritidshytter og -gammer. Videre drøftes i *"Hyttebygging i bygdebruksområder"* i punkt 4.3.5.4.3 spørsmålet om hyttebygging i de bygdebruksområder som eventuelt blir opprettet iht. forslaget i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

4.3.5.4.2 Plankrav for hyttebygging

Et plankrav for hyttebygging vil etter det overstående ha relativt liten betydning der det *er* stadsfestet kommunale arealplaner. Der slike planer gjelder, vil i praksis ingen kunne erverve grunn eller rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning til bruk som er i strid med det arealbruksformål vedkommende plan gir uttrykk for. Dette gjelder også hyttetomter, som bl.a. ikke vil kunne festes bort i områder som i kommuneplanens arealdel er regulert til landbruks-, natur- og friluftsområde, med mindre hyttebygging er tillatt etter utfyllende bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2 og annet ledd bokstav c.

Et plankrav for hyttebygging vil derimot ha betydning i områder som *ikke* er omfattet av kommunale planer. Hvis det innføres et slikt krav, vil Finnmark grunnforvaltning ikke kunne avhende tomter til hyttebygging i slike områder før det er vedtatt en bindende kommunal plan som tillater slik bruk av grunnen, f.eks. at grunnen legges ut som byggeområde etter § 20-4 første ledd nr. 1.

Et plankrav vil videre begrense betydningen av kommunens dispensasjonsadgang etter plan- og bygningsloven § 7. Ifølge denne regel kan kommunens faste utvalg for plansaker når «særlige grunner foreligger» bl.a. dispensere fra kommuneplanens arealdel og i enkelttilfeller gi tillatelse til hyttebygging selv om dette ikke er tillatt etter planen. Hvis det lovfestes at Finnmark grunnforvaltning ikke kan feste bort hyttetomter utenfor områder som er lagt ut til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven, vil det være til liten hjelp å søke om dispensasjon etter § 7. Organet vil i slike tilfeller uansett ikke kunne feste bort hyttetomt, fordi tomta vil ligge i et område som i utgangspunktet ikke er regulert for dette formål.

Plankravet vil dermed fungere som en skranke mot spredt hyttebygging ved at det bare kan avhendes hyttetomter i områder som *på forhånd* er lagt til fritidsbebyggelse i medhold av kommunale planer. Det er heller ikke i dag vanlig med salg eller bortfeste av tomtegrunn i uregulerte områder, noe som bl.a. har sammenheng med at saksbehandlingen ved jordsalgskontoret i stor grad er samordnet med behandlingen hos de kommunale myndigheter. Salg eller bortfeste av grunn i uregulerte områder forekommer imidlertid fra tid til annen, og det forekommer også at det gis dispensasjoner etter § 7, slik at problemstillingen har en viss aktualitet.

Som argument *mot* et plankrav kan anføres at det vil begrense Finnmark grunnforvaltnings myndighet. En slik begrensning kan synes inkonsekvent når en del av begrunnelsen for å opprette dette organet er at det skal få en sterkere styring med grunnforvaltningen i Finnmark enn dagens organer. Et plankrav vil kunne ses på som en styrking av kommunens myndighet over grunnforvaltningen i de områder som *ikke* er behandlet i kommunale planer, idet et slik krav i praksis vil virke som et forbud mot bortfeste av hyttetomter i uregulerte områder. Plankravet vil imidlertid også begrense kommunens myndighet, ved at dens adgang til å dispensere i medhold av plan- og bygningsloven § 7 i praksis vil bli virkningsløs i forhold til hyttebygging. Plankravet vil også begrense Finnmark grunnforvaltnings adgang til å feste bort tomter i områder som kommunen i medhold av § 20-4 annet ledd bokstav c, jf. første ledd nr. 2 har åpnet for spredt hyttebygging.

Et plankrav for hyttebygging vil likevel bety at Finnmark grunnforvaltning når det er tale om fritidsbebyggelse i uregulerte områder, ikke vil kunne foreta den selvstendige vurdering og avveining av de aktuelle arealbruksinteresser i et område som regelverket om avhending av grunn i Finnmark ellers legger opp til. I stedet vil avhending måtte nektes fordi det ennå ikke foreligger planer for bruken av området. Kommunen vil dermed ved ikke å vedta planer forhindre bortfeste til fritidsformål i disse områder, enten det er tilsiktet eller ikke.

Størstedelen av grunnen i Finnmark er imidlertid i dag omfattet av kommunale arealplaner, slik at dette argumentet ikke kan tillegges særlig stor vekt. Derimot kan

det nok tillegges en del vekt at planene vil være bindende for det nye grunneierorganet i fylket, slik at den selvstendige betydningen av et plankav i denne sammenhengen vil være relativt liten. Når plan- og bygningsloven uansett vil gjelde fullt ut ved siden av lov om forvaltning av grunn i Finnmark, kan det hevdes at et særskilt plankrav vil være unødvendig.

Det er heller ikke grunn til å frykte noen utglidning i form av spredt hyttebygging hvis Finnmark grunnforvaltning blir gitt adgang til å feste bort hyttetomter utenfor regulerte områder. Regelen om at grunnen skal ligge til felles bruk vil gjelde også ved bortfeste av hyttetomter. Det samme vil reglene om at det ved avhending av grunn og rettigheter skal tas særlig hensyn til samisk kultur, reindrift og jordbruk, og legges vekt på hensynet til natur, miljø og jakt-, fiske- og friluftsinteresser. Disse regler vil nok i praksis hindre den her antydede utvikling.

Behovet for planmessig hyttebygging i Finnmark er likevel stort. Bygging og bruk av fritidshytter er en form for mer individuell utmarksbruk som har økt sterkt i etterkrigstiden og særlig de siste tiårene. Til tross for at fylket er vidstrakt, kan ikke store områder legges ut til spredt hyttebygging. Det har lenge vært et press mot kommunale myndigheter og jordsalgskontoret for å få adgang til å føre opp hytter utenfor regulerte hyttefelt. Ønsket fra den enkelte hyttebygger om å bygge i attraktive og «øde» områder må imidlertid vurderes opp mot ønsket om å ha så store områder som mulig ubebygd og til disposisjon for allmenheten og de behov reindriften måtte ha for å bruke områdene for sin næringsaktivitet. Fritidsbebyggelse medfører større aktivitet i nærområdet i form av jakt, fiske, bærplukking, vedhogst mv., og økt slitasje på naturen i form av motorferdsel som også kan virke forstyrrende på dyre- og fugleliv.

Videre kan det knapt sies å være en sterk begrensning av Finnmark grunnforvaltnings myndighet dersom det ikke er adgang til å bortfeste hyttetomter i områder som ikke er lagt ut til fritidsbebyggelse av kommunen. Selv om et allment plankrav for alle typer grunndisponering vil være for inngripende, jf. *"Allment plankrav?"* i punkt 4.3.5.4.1, kan neppe det samme sies om et plankrav som er begrenset til fritidsbebyggelse.

Et slikt krav vil i praksis ha virkning i områder som ikke er regulert for hyttebygging, hvor det kan være viktig å unngå spredt bygging. Når det følger av de foreslåtte avhendingsregler at grunnen i Finnmark som hovedregel skal ligge til felles bruk, og at det ved avhending skal tas særlig hensyn bl.a. til reindrift, jordbruk og samisk kultur, skal det i praksis trolig nokså mye til før en søknad om erverv av hyttetomt vil få gjennomslag i forhold til disse interesser. Selv om et plankrav for hyttebygging vil være en formell begrensning av Finnmark grunnforvaltnings myndighet, vil det neppe utgjøre noen stor reell eller faktisk myndighetsbegrensning, fordi de fleste søknader om enkeltstående hyttetomter uansett ville ha blitt avslått etter det underliggende regelverk for forvaltningen av grunnen i fylket.

Et plankrav vil dessuten være arbeidsbesparende for Finnmark grunnforvaltning og fylkets kommuner. Eierorganet vil unngå å bli belastet med søknader fra enkeltpersoner om erverv av grunn til hyttetomter i uregulerte områder, mens kommunene vil slippe å behandle søknader om dispensasjon i medhold av plan- og bygningsloven § 7 til å oppføre hytter utenfor planlagt område.

Det vil heller ikke være særlig betenkelig med lovregler som gir kommunene betydelig kontroll med hyttebyggingen i sine områder, men som samtidig begrenser deres adgang til å tillate spredt hyttebygging i medhold av plan- og bygningsloven § 7. Plan- og bygningsloven gir dem uansett mulighet til å kontrollere den lokale hyttebyggingen ved å utarbeide planer for bruken av grunnen, og videre vil det trolig sjelden foreligge sterke grunner som taler for at enkeltpersoner bør få bygge hytte i områder som kommunen ikke har regulert for dette formål i sine planer.

Siden hyttebygging også vil ha stor indirekte betydning for bruken av de lokale utmarksgoder, vil et plankrav dessuten ha god sammenheng med forslaget i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 om å legge forvaltningen av disse godene til kommunene.

Hensynet til reindriftsnæringen tilsier dessuten at hyttebygging i størst mulig grad bør skje planmessig, og ikke ved at det gis dispensasjoner i enkelttilfeller. Hyttebyggingen bør derfor for fremtiden så langt som mulig reguleres i og skje i samsvar med arealdelen av kommuneplanen, idet vedtakelsen og stadfestelsen av slike planer skjer etter en grundigere saksbehandling enn når det er tale om å avgjøre dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven § 7.

Det synes derfor å ha gode grunner for seg at finnmarkskommunenes myndighet til å tillate spredt hyttebygging i medhold av § 7, begrenses av en regel om at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha adgang til å feste bort tomter til hytter og gammer til fritidsformål i områder som ikke på forhånd er regulert til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven. Den nærmere lovreguleringen av dette foreslås inntatt i lovutkastets § 2-6 første ledd.

Det er ellers grunn til å understreke at selv om en kommune har regulert et område til fritidsbebyggelse, vil Finnmark grunnforvaltning uansett måtte vurdere områdets betydning i forhold til avhendingsreglene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Hvis en totalvurdering av de relevante hensyn tilsier at området ikke bør nyttes til hyttebygging, kan søknader om hyttetomter avslås. En slik situasjon kan bl.a. tenkes hvis kommunen i høringsrunden forut for vedtakelsen av arealplanen, ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til innvendingene fra Finnmark grunnforvaltning eller reindrifts- og utmarksinteressene. Situasjonen antas riktignok sjelden å komme på spissen fordi forholdet til de ulike arealbruksinteresser i området som regel vil være avklart før vedtaket av planen, men helt utelukket er det ikke, f.eks. hvis det viser seg at reindrifts- eller utmarksinteressene i området er sterkere enn hva man antok da planen ble vedtatt.

Utvalgets forslag medfører at den som søker Finnmark grunnforvaltning om bortfeste av tomt til hyttebygging, må passere to «hindre». Tomta må for det første ligge i et område som kommunen har regulert til hyttebygging. Videre må ingen av de hensyn som er beskyttet i loven om forvaltning av grunn i Finnmark, være så sterke at de er til hinder for at det avhendes grunn til et slikt formål.

Et særskilt spørsmål er om den foreslåtte plankravsregel for hyttebygging også skal være til hinder for *omdisponering* av allerede oppførte reindriftshytter til fritidshytter, hvis disse ligger utenfor planlagte hytteområder. Det kan nok hevdes at hytter som alt er oppført kommer i en noe annen stilling enn nye hytter, men utvalget vil her vise til at de hensyn som ligger til grunn for den foreslåtte regel om plankrav for nye hytter, gjør seg gjeldende også når det er tale om å omdisponere reindriftshytter til fritidsbruk. Lovutkastets § 2-6 første ledd bør derfor også omfatte slik omdisponering.

Det vil innebære at de organer som har myndighet etter reindriftsloven § 10 annet ledd til å gi tillatelse til at reindriftshytter overdras til andre enn reindriftsutøvere eller brukes til andre formål enn reindrift, i Finnmark ikke vil kunne gi slik tillatelse utenfor planlagte hytteområder. Etter denne bestemmelsen må den som ønsker å omdisponere ei reindriftshytte, ha både godkjennelse av Kongen (Landbruksdepartementet) og samtykke fra grunneier. Den praktiske konsekvensen av at § 2-6 også gjøres gjeldende for omdisponering av reindriftshytter i Finnmark blir dermed at Finnmark grunnforvaltning som fremtidig grunneier bare vil kunne tillate omdisponering av reindriftshytter og salg av slike hytter til andre enn reindriftssamer hvis hyttene ligger *i* planlagte hytteområder.

4.3.5.4.3 Hyttebygging i bygdebruksområder

Utvalget foreslår i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3 at bygder etter nærmere regler kan få avgrenset et bruksområde, hvor bygdefolk vil få rett til bruk av og et betydelig ansvar for forvaltningen av de fornybare utmarksgodene. Bygging av fritidshytter i et slikt område vil kunne medføre et betydelig press på utmarksgodene der, og svekke bygdefolks mulighet til selv å utnytte disse goder. Det vil derfor i det følgende bli drøftet om bygdene bør gis innflytelse på hyttebyggingen i bygdebruksområdet. Dette er et spørsmål om bygdenes myndighet til å regulere bruken av sitt område, samtidig som det er et spørsmål om en ytterligere begrensning av Finnmark grunnforvaltnings myndighet til å avhende grunn. Utvalget har derfor valgt å drøfte det i tilknytning til drøftelsen av de øvrige begrensninger av grunneierorganets myndighet.

Kommunene har i dag stor innflytelse over hyttebyggingen ved at de gjennom sine arealplaner kan fastsette hvor det kan bygges fritidshytter, jf. plan- og bygningslovens kapittel VI og VII. Spørsmålet om hyttebygging i bygdebruksområder vil derfor i første rekke oppstå hvis kommunen planlegger et hytteområde i bygdebruksområdet, eller hvis noen etter lovens § 7 får dispensasjon fra arealplan for å bygge fritidshytte. Det kan også tenkes at det søkes om hyttebygging i et bygdebruksområde som *ikke* er regulert ved kommunal planlegging. Hvis det i *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2 forslåtte plankrav for hyttebygging blir vedtatt, vil det imidlertid i fremtiden være et vilkår for å få feste tomt til fritidshytter i Finnmark at tomta ligger i et område som etter de kommunale planer er regulert for fritidsformål.

Plankravet vil dermed løse en del av de vansker som kan oppstå i forbindelse med hyttebygging i bygdebruksområder. Hvis det videre gis regler som hindrer opprettelse av bygdebruksområder i eksisterende hytteområder, ville ytterligere vansker være løst. Det kunne også gis regler om at de arealer som er avsatt til bygdebruksområde skal inngå i kommuneplanens arealdel, f.eks. som landbruks-, natur- og friluftsområde etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2, samtidig som det gis regler om bruken av området som innebærer at det ikke kan bygges fritidshytter der. Dette ville sikre at området nyttes til sitt formål, og problemet med fritidshytter i bygdebruksområder ville dermed være løst allerede ved etableringen av området.

Utvalget har imidlertid i *"Særlig om forholdet til den kommunale arealplanlegging"* i punkt 5.3.3.2.3 drøftet forholdet mellom kommunal arealplanlegging og opprettelsen av bygdebruksområdene og kommet til at det ikke skal gis regler som forplikter kommunene til å gjennomføre de her skisserte løsninger. Slike regler er ansett unødvendige fordi det i praksis vil måtte skje en samordning mellom arealplanleggingen og bygdebruksavgrensningen. Det er derfor grunn til å tro at mange kommuner selv vil sørge for å unngå eventuelle problemer i forbindelse med hyttebygging i bygdebruksområder nettopp ved å følge de ovenfor skisserte løsninger. Dersom dette ikke gjøres, kan imidlertid spørsmålet komme på spissen, og den følgende drøftelse er gjort under denne forutsetning.

De hensyn som ligger bak bygdebruksordningen, tilsier at bygdene bør ha innflytelse på spørsmålet om hytte- og gammebygging i bygdebruksområdet. Forvaltningsloven vil gjelde for Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3, og lovens § 16 og § 17 innebærer at bygdefolk vil måtte varsles og gis rett til å uttale seg før det avgjøres om en søknad om hyttetomt i deres bruksområde skal innvilges. Bygdefolk vil i forhold til dette området også være i en slik posisjon at de vil kunne ha rett til å få utkast til kommuneplanen til uttalelse i medhold av plan- og bygningsloven §

20-5 annet ledd, jf. § 27-1. De vil videre etter lovens § 27-3, jf. § 15 kunne påklage kommunestyrets endelige vedtak i reguleringssaker.

Etter utvalgets mening er det imidlertid i tillegg grunn til å å vurdere en ordning der bygdefolk må gi samtykke til at Finnmark grunnforvaltning i bygdebruksområdet avhender tomter for hytter og gammer til fritidsformål.

Dette vil begrense grunnforvaltningens myndighet, og det kan på bakgrunn av de foreslåtte avhendingsbegrensninger spørres om det er noe behov for ytterligere en slik begrensning. Både formålsparagrafen (lovutkastets § 1-1), reglene om avhending av grunn (§§ 2-2 til 2-4) og plankravsregelen for fritidshytter og -gammer (§ 2-6 første ledd) vil begrense organets adgang til å feste bort grunn til hyttetomter mv.

Bygdebruksordningen er begrunnet bl.a. med hensynet til bygdefolks tradisjonelle utmarksbruk. Er det opprettet et bygdebruksområde, vil ofte både hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og næring og tradisjonell utmarksbruk mer allment stå sterkt i dette området. Finnmark grunnforvaltning vil i forbindelse med vedtak om å avhende grunn bl.a. være pålagt å «legge særlig vekt på» å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og også ta hensyn til andre utmarksinteresser. Det skal derfor svært mye til for at hensynet til en hyttesøker, hvis behov ofte vil være av mer fritidspreget art, skal gå foran hensynet til bygdefolks bruk av bygdebruksområdet.

Finnmark grunnforvaltning vil måtte vurdere en søknad om feste av hyttetomt i et bygdebruksområde opp mot bygdefolkets behov for å ha området og dets ressurser til sin bruk. Hvis disse f.eks. i en høringsuttalelse motsetter seg hyttebygging, vil dette måtte tillegges stor vekt når søknaden skal avgjøres. Å tildele tomt til fritidshytte i strid med bygdas ønsker vil nærmest uten unntak kunne hevdes å stride mot de hensyn som ligger bak den nye loven om forvaltning av grunn og naturgodene i Finnmark.

Det er også grunn til å tro at kommunene vil ta hensyn til bygdefolks behov når de i den fremtidige arealplanleggingen bestemmer hvor det skal kunne bygges hytter. De vil trolig se seg tjent med å legge hytteområder utenfor etablerte bygdebruksområder og også utenfor områder som tradisjonelt har vært brukt av bygdefolk og hvor etablering av slike områder kan bli aktuelt. Behovet for regler om at hyttebygging i bygdebruksområder bare kan skje hvis bygda godtar det, vil i så fall ikke være stort.

Regelen vil imidlertid kunne ha sin berettigelse hvis bygdene ikke vinner frem med sitt syn overfor de kommunale planmyndigheter og Finnmark grunnforvaltning. Eventuelle hyttefelt vil legge beslag på store arealer, og selv om enkeltstående hytter vil oppta små arealer, vil de medføre økt ferdsel og større press på bygdebruksressursene. Bygdefolk vil normalt også ha liten mulighet til å kontrollere om hytteeiere respekterer de begrensninger som eventuelt ligger på bruken av utmarka. I bygdebruksområdet vil hytter være faste holdepunkter for andres nærvær der og gi grunnlag for en bruk som kan være i strid med bygdefolks ønsker.

For bygdefolk vil det derfor åpenbart være en fordel om de får avgjørende innflytelse på spørsmålet *om* det skal kunne bygges hytter i deres bruksområde. Hytteeiere vil normalt bruke området og utnytte de naturgodene som finnes i nærheten av hytta. Hyttebygging vil derfor kunne begrense bygdefolks mulighet til å utnytte områdets ressurser til sine formål. På den annen side kan hyttebygging også medføre økte inntekter for folk i bygda, f.eks. ved at hytteeiere og brukere kjøper varer og tjenester i bygda.

Bygdenes rett til eventuelt å hindre hyttebygging i bygdebruksområdet må også avveies mot allmennhetens behov for fritidshytter. Det er i dag et sterkt ønske blant folk i Finnmark om i større grad enn i dag å kunne bygge fritidshytter. Også by- og tettstedsfolk i fylket har tradisjoner knyttet til bruk av naturen og naturgodene. Det

foreligger dermed et legitimt behov for og ønske om å bygge fritidshytter. En adgang for bygdefolk til å begrense hyttebyggingen vil derfor kunne være i strid med en utbredt oppfatning i fylket.

Bygdebruksordningen vil imidlertid slik den er skissert i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3 bety at personer som ikke er fast bosatt i bygdebruksområdet, f.eks. hytteeiere, ikke vil ha utmarksrettigheter der. De vil kunne få brukstillatelser av bygdefolket og kunne utnytte godene utenfor bygdebruksområdene, men det er likevel grunn til å tro at disse i områdene ikke vil være spesielt attraktive som hytteområder for allmennheten. Det vil dessuten samlet sett trolig være en relativt liten del av Finnmarks areal som legges ut som bygdebruksområder, slik at det bør være mulig å tilby alternative tomter for hyttebygging, som ikke berører bygdefolks bruk av utmarksgodene i bygdebruksområdet.

Utvalget har derfor kommet til at bygdefolk selv bør avgjøre om det skal kunne bygges hytter i bygdebruksområdet. Dette gjelder både i forhold til personer utenfra og for innenbygdsboende. En slik ordning vil sikre bygda en viss styring med bruken av bygdebruksområdet ut over deres rett til og forvaltning av utmarksgodene, og fremstå som et særskilt vern av deres ressursbruk.

Den foregående drøftelse er i hovedsak knyttet opp til spørsmålet om oppføring av fritidshytter i bygdebruksområdet. Problemet er imidlertid også aktuelt i forhold til oppføring av næringshytter og gammer (til nærings- eller fritidsformål) i dette området.

Næringshytter vil i første rekke være aktuelt for utmarksnæringsutøvere, og disse vil ofte være bosatt i bygdebruksområdet og ha et særskilt behov for hytter i sin næringsvirksomhet. Dette er imidlertid ikke noe argument mot at også oppføring av slike hytter gjøres betinget av bygdas samtykke, da disse neppe vil motsette seg oppføring hvis vedkommendes behov ellers er godt begrunnet. Videre vil det i praksis ofte være vanskelig å trekke en klar grense mellom næringsutøvelse og fritidsbruk. En næringshytte vil i perioder kunne nyttes som fritidshytte eller leies ut til andre, og ytterligere avgrensningsproblemer vil kunne oppstå ved omdisponeringer fra nærings- til fritidsbruk. Regelen om bygdas samtykke bør derfor gjelde både ved oppføring av fritids- og næringshytter.

Gammer gjør normalt mindre inngrep i naturen enn hytter, men er de åpne, vil de ofte trekke til seg en vid personkrets, med påfølgende bruk av utmarksgodene. For tiden er det en tendens til gammeprivatisering i Finnmark, som nok kan redusere antall brukere av den enkelte gamme, men samtidig øke antallet gammer. Skillet mellom hytte og gamme vil da bli så lite at begge bør omfattes av samme regelverk, herunder også reglene om bygdefolks samtykke.

Det er på bakgrunn av den foregående drøftelse foreslått en regel i lovutkastets § 2-6 annet ledd om at Finnmark grunnforvaltning ikke kan avhende tomter til hytter og gammer hvis bygdebruksstyret motsetter seg det. Styrets myndiget vil gjelde både i og utenfor planlagte hytteområder.

En konsekvens av en slik samtykkerett for bygdebruksstyret vil være at det kan stille vilkår for oppføringen, f.eks. knyttet til hyttas størrelse, at den bare kan brukes visse deler av året, eller at det ikke kan nyttes motorkjøretøy mv. Det antas imidlertid unødvendig å gi nærmere regler om dette. Når styret kan nekte å gi samtykke til hyttebygging, må det også kunne stille vilkår for å gi samtykke. Det vises ellers merknadene i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Utvalget er for øvrig oppmerksom på at et betydelig antall gammer og hytter i Finnmark er oppført i strid med gjeldende regelverk. Et krav fra bygdebruksstyret om at slike bygninger i bygdebruksområdet må fjernes, bør stå sterkt. Det anses

rimelig at Finnmark grunnforvaltning tar slike krav til følge og sørger for at ulovlig hytter og gammer rives, brennes eller tilintetgjøres på andre måter.

4.3.5.5 Leting og utvinning av mineraler

4.3.5.5.1 Innledning

Finnmark har lenge vært ansett som et lovende område for utvinning av mineralske forekomster i undergrunnen. Spørsmålet om leting og utvinning av slike ressurser har de siste årene blitt aktualisert av at en rekke selskaper har søkt om og fått tillatelse til å lete etter ikke mutbare mineraler (herunder diamanter) i fylket, ofte mot protester fra Sametinget og lokalt hold i Finnmark. Slik tillatelse ble i august 1993 gitt til Rio Holding Norway AS, som er tilknyttet verdens største gruveselskap Rio Tinto Zink Corporation PLC med hovedsete i England. Det australske selskapet Ashton Mining Ltd. fikk en tilsvarende tillatelse i februar 1994.

Senere har også Monopos Ltd., som er et canadisk datterselskap til det sørafrikanske gruveselskapet De Beers, og det finske selskapet Malmikaivos OY fått liknende tillatelser, men i det siste har myndighetene vært mer restriktive. Således vedtok Landbruksdepartementet i juli 1996 å gi Monopos tillatelse til å lete etter diamanter i fem kommuner i Finnmark, men ikke i det området selskapet fant mest interessant. De samiske brukerinteressene var her så sterke at departementet fant det best å avvente samerettsutvalgets utredning før eventuelle tillatelser ble gitt. Senere har departementet lagt opp til en praksis som innebærer at det i Kautokeino og Karasjok ikke vil bli gitt letetillatelser uten samtykke fra vedkommende kommune.

Utvalget har funnet grunn til å gå relativt grundig inn på de spørsmål som kan reises i tilnytning til mineralvirksomheten i Finnmark. Det vil i *"Oversikt over dagens rettsstilling"* i punkt 4.3.5.5.2 bli redegjort for dagens rettsstilling når det gjelder leting og utvinning av mineraler. I *"Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag"* i punkt 4.3.5.5.3 omtales det forslag til ny minerallov som i august 1996 ble fremlagt i NOU 1996:11 og som i motsetning til dagens minerallovgivning legger opp til visse særregler av hensyn til samenes rettsstilling.

Samerettsutvalget har vært kjent med at arbeidet med den ovennevnte utredning har pågått samtidig med utvalgets egen utredning, men fremmer likevel forslag om en nærmere lovregulering av Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på leting og utvinning av mutbare og ikke-mutbare mineraler. Dette forslaget er skissert og begrunnet i *"Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten"* i punkt 4.3.5.5.4. Videre er visse særspørsmål i forbindelse med gull i løsmasser (alluvialt gull) drøftet i *"Alluvialt gull"* i punkt 4.3.5.5.5, og i *"Avgifter og vilkår"* i punkt 4.3.5.5.6 er det vurdert om det skal åpnes for innføring av lokale avgifter i forbindelse med mineralvirksomheten i Finnmark.

Et viktig spørsmål i forbindelse med mineralvirksomheten i Finnmark er ellers hvilke regler som skal gjelde for adgangen til tvangsavståelse av grunn og rettigheter i forbindelse med mineralutvinning. Dette henger imidlertid nært sammen med det tilsvarende spørsmål i forhold til andre «tunge» inngrep, og er derfor drøftet i sammenheng med dette mer allmenne spørsmålet, se *"Ekspropriasjon til mineralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3.

4.3.5.5.2 Oversikt over dagens rettsstilling

Norsk bergverkslovgivning skiller mellom mutbare og ikke mutbare mineraler. De mutbare mineralene er regulert i bergverksloven 30. juni 1972 nr. 2 og industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 kapittel II. To typer ikke-mutbare mineraler

er regulert i lov om erverv av kalkstensforekomster 3. juli 1914 nr. 5 og lov om erverv av kvartsforekomster 17. juli 1949 nr. 3. I tillegg finnes en lov om avståing av grunn mv. til drift av ikke-mutbare mineraler 21. mars 1952 nr. 1. Også en del enkeltbestemmelser i lovverket omhandler leting og drift av mineralske råstoffer, herunder petroleumsforekomster under landjorda og havbunnen. Disse forekomster faller imidlertid ikke inn under skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler og vil derfor ikke bli nærmere omtalt i det følgende, men det nevnes likevel at disse forekomster tilhører staten, jf. lov 21. juni 1963 nr. 12 § 2, lov 4. mai 1973 nr. 21 § 1 og lov 22. mars 1985 nr. 11 § 3.

Bergverkslovens regler om *mutbare mineraler* har sitt grunnlag i det såkalte bergregalet kombinert med bergfrihetens prinsipp. Staten eier en del mineraler og malmer i undergrunnen uansett hvem som eier jordoverflaten (bergregalet) og alle kan lete etter slike forekomster uten å spørre grunneieren om tillatelse og vil ved mutingsbrev og utmål erverve rett til å utvinne drivverdige forekomster (bergfrihetens prinsipp). De «mutbare» mineralene er dermed unntatt fra overflateeierens eiendomsrett og forbeholdt staten som en særrett (regale), samtidig som enhver kan lete etter disse mineraler og kreve (mute) enerett til å utvinne eventuelle forekomster.

Denne rettsordenen har aner tilbake til antikkens Hellas der mineralressursene ble ansett som bystatens eiendom, og er videreført gjennom den tyske (sachsiske) bergrettens prinsipper om bergregale og bergfrihet, som også ble tatt opp i Norge. Dette skjedde imidlertid ikke i alle rettsystemer, og således gir dagens anglosaksiske rett overflateeieren eiendomsrett til alle mineralressurser. Norsk rett i dag skiller seg dermed vesentlig fra bl.a. engelsk og amerikansk rett ved at bare retten til de ikke-mutbare mineraler tilligger grunneieren. Det følger riktignok ikke uttrykkelig av bergverksloven at staten er eier av de mutbare mineralene, men det følger forutsetningsvis av loven som i § 1 gir en oversikt over de mutbare mineralene. Det fremgår her at metaller med egenvekt 5 eller høyere og malmer av slike metaller er mutbare. Det samme er titan og arsen og malmer av disse metaller samt magnetkis og svovelkis. Myr- og sjømalm og gull i løsmasser (alluvialt gull) er derimot ikke mutbare.

Selv om bergregalet er ulovfestet, er det en rettighet av lovs rang, dvs. at det kan oppheves eller endres ved lov. Det er derfor i prinsippet ikke noe i veien for at flere mineraler enn i dag ved lov defineres som ikke mutbare. En utvidelse av området for de mutbare mineralene til å omfatte flere ikke-mutbare mineraler enn i dag, er derimot antatt å medføre et så vidt stort inngrep i (den private) grunneiers rettigheter at det vil utløse erstatning etter grunnloven § 105.

Prinsippet om bergfriheten åpner for at enhver på visse nærmere vilkår kan *lete* (skjerpe) etter mutbare mineraler, og den som finner noe kan ved erverv av mutings- og utmålsrettigheter få enerett til utvinning (første finners rett), jf. bergverksloven § 2. Retten til fri leting gjelder likevel ikke overalt, og etter lovens § 3 kan det bare etter samtykke fra grunneier og bruker letes i tettbygd område, åker, eng, kirkegårder, industriområder og i en rekke offentlige områder. Med unntak av kirkegårder kan det likevel gis tillatelse til undersøkelser og gruvedrift i de fredede områdene, se § 37 annet ledd.

Tidligere gjaldt bergfrihetens kun for norske statsborgere. Utlendinger måtte ha konsesjon etter bergverksloven § 2, jf. industrikonsesjonsloven § 17 for å lete eller erverve mutbare mineraler ved muting eller utmål. I dag kan imidlertid EØS-borgere fritt lete, mute og erverve utmål på samme vilkår som norske borgere, se bergverksloven § 2 annet ledd. Andre utlendinger må fortsatt ha konsesjon.

I letefasen kan det gjøres slike inngrep i grunnen som er «nødvendig» for å lete etter mutbare mineraler, se bergverksloven § 4. Inngrep som medfører skade av «vesentlig betydning» kan likevel ikke skje uten samtykke fra eier og bruker. Skade

som er en vanlig følge av skjerpevirksomheten kan grunneier eller bruker derimot ikke motsette seg, men leteren plikter likevel å begrense skadene til det strengt nødvendige og hindre at naturen blir «unødig skjemmet». Fjerning av busker, kratt eller mindre torvlag må aksepteres, mens hugging av trær i produktiv skog ikke kan gjøres uten varsel, se § 5. Eventuell skade som følge av skjerpingen skal erstattes, se bergverksloven § 6.

Leteren kan ikke gjøre nærmere undersøkelser av en forekomsts drivverdighet uten å *mute* den. Å «mute» er en form for registrering av en rettsstiftelse, dvs. å kreve rett til et mineral som staten har eiendomsrett til. Den som har rett til å skjerpe kan kreve å få tildelt et mutingsbrev fra bergmesteren. Dette vil gi muteren fortrinnsrett til nærmere undersøkelser av forekomsten, rett til en begrenset prøvedrift, samt en fortrinnsrett til fremtidig drift, se bergverksloven kapittel 3 og 4. Den enkelte behøver ikke å sannsynliggjøre at det finnes drivverdige forekomster på stedet. Det stilles kun visse formelle krav, bl.a. om spesifisering av hvilke mineraler som ønskes mutet og i hvilket område, se bergverksloven § 11, jf. § 14. Hvis disse kravene er oppfylt har søkeren et rettskrav på å få utstedt mutingsbrevet, se § 15.

Mutingsbrevet gir muteren rett til å foreta «de undersøkelser som er nødvendige» for å avgjøre om forekomsten er eller kan bli drivverdig innen rimelig tid, se bergverksloven § 17. I mutingsområdet kan det skje prøvedrift, dvs. uttak av inntil 10 000 tonn råmalm pr. år, jf. industrikonsesjonsloven § 18. Det kan i forbindelse med undersøkelsesarbeidet bygges vei og settes opp bygninger og anlegg for maskiner. Tillatelse til prøvedrift og bygging av vei, anlegg mv. kan ikke gis uten samtykke fra grunneier og bruker til erverv eller bruk av grunnen, se bergverksloven § 18. Uten slik tillatelse kan muteren bare foreta vanlige skjerpearbeider, men dersom eier eller bruker ikke frivillig gir samtykke kan grunn eller rettigheter kreves avstått ved ekspropriasjon. For å forhindre at området blir båndlagt i for lang tid gjelder mutingsretten normalt i 7 år, se lovens § 20.

Flere personer kan få mutingsbrev i samme område, men disse får en innbyrdes prioritet som regnes fra den dagen søknaden kom inn til bergmesteren, se § 16. Den som er først i tid får best rett. Hvis den eldre mutingsrett faller bort og ikke blir avløst av utmål, rykker yngre muter opp. Yngre muter kan bare skjerpe i eldre muters område dersom det ikke er til hinder for eldre muters undersøkelsesarbeide, mens undersøkelser krever samtykke fra den eldre muter, se § 19. Eldre muters rett forhindrer at yngre muter kan få utmål, se § 24.

Kan eldste muter i et mutingsområde sannsynliggjøre at forekomsten er eller kan bli drivverdig innen rimelig tid, kan det kreves *utmål*, jf. § 23 og § 24. I forbindelse med utmålet avholdes utmålsforretning, som regel med befaring. Eier og bruker skal etter § 30 varsles om forretningen og det settes opp en særskilt protokoll etter § 32. Hvis lovens vilkår for utmål foreligger, har søker etter § 33 rettskrav på utmål. Det utstedes så et utmålsbrev, jf. § 34. Utmålshaver får etter § 38 rett til alle mutbare mineraler i området, og etter § 39 rett til å bryte ut og normalt også nyttiggjøre seg ikke-mutbare mineraler, hvis det er nødvendig å bryte ut slike mineraler for å drive ut de mutbare.

Når utmål er gitt, kan gruvedrift settes i gang hvis området er regulert til industriformål i kommunens arealplan og det er gitt driftskonsesjon etter industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 kapittel II § 11 annet ledd, jf. bergverksloven § 33. Driftskonsesjon «kan» gis for et tidsrom av inntil 50 år. Søker har ikke noe rettskrav på å få konsesjon, men det antas at forvaltningens skjønn ikke er helt fritt. Søker kan ha nedlagt betydelige investeringer i leting og undersøking, og dette vil i praksis veie tungt ved avgjørelsen. I konsesjonsloven § 13 er det gitt nærmere bestemmelser om vilkår for konsesjon og de momenter som vurderes ved behandlingen.

Dersom uttaket ved driften er større enn 500 000 m^3 eller berører et areal større enn 50 dekar, må det også sendes melding til Næringsdepartementet om tiltaket før konsesjonen behandles, jf. plan- og bygningslovens kapittel VII a om konsekvensutredninger og forskrifter om konsekvensutredninger 27. juli 1990 § 2 bokstav i.[17] Det må også svares avgifter til staten og eventuelt den private grunneieren for det som drives ut og omsettes. Se bergverksloven kapittel 6 og 7.

Mineraler som ikke omfattes av bergverksloven § 1 betegnes rettslig sett som *ikke-mutbare*. Dette gjelder «lette» mineraler med egenvekt lavere enn 5, bl.a. industrimineraler, naturstein, pukk, grus, sand, leire, kalkstein og kvarts. Alluvialt gull (gull i løsmasser) og myr- og sjømalm har egenvekt høyere enn 5, men regnes likevel som ikke-mutbart. Gull i fast fjell er derimot mutbart.

De ikke-mutbare mineralene tilhører grunneieren, med et visst forbehold for ikke-mutbare mineraler som drives ut sammen med mutbare mineraler, se bergverksloven § 39. Leting etter (skjerping), undersøkelser og drift av ikke-mutbare mineraler er dermed forbeholdt grunneieren, og i utgangspunktet kan ingen erverve rett til dette uten avtale med grunneieren. Hvis det ikke oppnås slik avtale, kan imidlertid rett til ikke-mutbare mineraler kreves avstått ved ekspropriasjon etter lov om grunnavståing til mineralutvinning 21. mars 1952 nr. 1. Det er likevel etter lovens § 14 ikke adgang til å ekspropriere grunn eller rettighet til sand, grus eller leire, med mindre forekomsten har særlig verdifulle egenskaper eller er av særlig betydning for industrien.

Vitenskapelige undersøkelser av mineraler, samling av mineralprøver og alminnelig bruk av steiner under fritidsaktiviteter osv. kan med grunnlag i den alminnelige ferdselsrett i utmark skje uten samtykke fra grunneier eller bruker. Det er imidlertid klare begrensninger i hvilke inngrep som kan gjøres i grunnen, bl.a. er det straffbart å grave på annens eiendom, jf. straffeloven § 396. Det antas likevel ikke å være straffbart om det bare tas mindre overflateprøver og eventuelt hentes små mengder mineraler.

Erverv av ikke-mutbare mineraler (bortsett fra kvarts og kalkstein) er regulert i konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19. Det er gjort en rekke unntak fra konsesjonsplikten, se § 5 og § 6, jf. § 2 fjerde ledd. Hvis grunneier selv starter opp med tiltak på egen grunn, kreves det ikke konsesjon. I Finnmark er det gitt ytterligere unntak fra konsesjonsplikten, jf. forskrift 30. mars 1990, der all grunn og dermed også ikke mutbare mineralske undergrunnsforekomster, som erverves fra Finnmark jordsalgskontor er unntatt fra konsesjonsplikt. For å erverve kalkstein- og kvartsforekomster må alle andre enn staten, kommuner og fylkeskommuner ha konsesjon etter lov 3. juli 1914 nr. 5 og lov 17. juni 1949 nr. 3.

I tillegg til at ulike konsesjonslover kan være aktuelle vil også regler bl.a. i plan- og bygningsloven og forurensningsloven komme inn ved oppstart av slik virksomhet. For en nærmere gjennomgang av reglene om de ikke-mutbare mineralene, kan det vises det til NOU 1993:34 s. 551 flg, samt s. 188-189.

4.3.5.5.3 Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag

Utkastet til ny minerallov omfatter både mutbare og ikke mutbare mineraler. Skillet mellom de to kategorier er beholdt, og mens det legges opp til at betegnelsen «mutbare mineraler» skal ha samme innhold som tidligere, foreslås det å dele de ikke mutbare mineralene inn i «registerbare mineraler» og «mineralske byggeråstoffer».

17. Det foreligger et utkast til nye forskrifter om konsekvensutredninger, men disse er pr. 15 november 1996 ikke trådt i kraft.

Den sistnevnte kategori består av ikke mutbare mineraler hvis eneste bruksområde er som byggeråstoff. Betegnelsen «registerbare mineraler» er innført fordi det foreslås en egen registreringsordning i forbindelse med leting etter mineraler som verken er mutbare eller mineralske byggeråstoffer, jf. lovutkastets § 1-4 og NOU 1996:11 s. 123-124.

Det legges videre opp til *leterett* både for mutbare og ikke-mutbare mineraler. Det må riktignok på forhånd søkes Bergvesenet om letetillatelse for begge kategorier, jf. utkastets § 2-1, men det vil kun være tale om en registrering av de som har rett til å lete ved at det utstedes en letetillatelse, og det vil ikke skje noen forvaltningsmessig vurdering av tiltakshaveren eller det område det skal letes i.

Den som gis letetillatelse, får rett til å foreta de arbeider i overflaten som er nødvendige for å påvise mutbare og registrerbare mineraler, men inngrep som kan «medføre skade av betydning», kan ikke foretas uten samtykke fra grunneier og bruker, og ellers skal letearbeid utføres med varsomhet slik at eventuelle skader blir minst mulige, jf. lovutkastets § 2-2. Det foreslås også en viss innskrenkning av hvilke områder det kan letes i, jf. § 2-3. I forhold til de mutbare mineralene innebærer dette en viss begrensning av leteretten (skjerperetten), ettersom det etter § 4 i dagens bergverkslov først er inngrep som medfører skade av «vesentlig betydning», som må ha samtykke fra eier og bruker. Ettersom ingen i dag kan lete etter ikke-mutbare mineraler uten samtykke fra grunneier, har derimot endringen neppe noen reell betydning for disse mineralene.

Lovutkastet legger videre opp til at det kan søkes om *undersøkelsestillatelse* i samsvar med reglene i utkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3. Slik tillatelse skal gis, med mindre søkeren ikke har letetillatelse eller har unnlatt å betale behandlingsgebyr. Tillatelse kan også nektes hvis søkeren har brutt bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. utkastets § 3-1 første og fjerde ledd. Den som gis undersøkelsestillatelse, får rett til å foreta de undersøkelsesarbeider som er nødvendige for å kunne vurdere *om* det finnes forekomster av mineraler i det område tillatelsen gjelder, som kan antas å være, eller innen rimelig tid bli, drivverdig. Tillatelsen kan dermed sammenliknes med dagens mutingsrett, men skiller seg fra denne ved at den kan gjøres gjeldende ikke bare for mineraler som i dag er mutbare, men også for ikke mutbare mineraler.

Den som har undersøkelsestillatelse for mutbare mineraler, kan søke om *utmål* , jf. lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Dette skal ifølge § 4-1 første ledd gis når søkeren sannsynliggjør at det i undersøkelsesområdet er forekomst av mutbare mineraler som antas å være eller bli drivverdig innen rimelig tid. For de ikke-mutbare mineraler som lovutkastet betegner som registerbare mineraler, gjelder en noe annen ordning. Den som har undersøkelsestillatelse for registerbare mineraler, kan kreve registrering hos bergvesenet av avtale (med grunneier eller andre rettshavere) om erverv av rett til forekomst av slike mineraler, eller hvis det ikke er inngått slik avtale, registrering av at retten til forekomsten eksproprieres, jf. utkastets § 4-5 første ledd bokstav a) og b).

Utkastets *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 har regler om at det kan gis tillatelse til *ekspropriasjon* dersom det er påkrevd at grunneier eller bruker avstår grunn eller rettigheter for at mineralvirksomhet skal komme i gang. § 5-1 åpner for at innehaver av undersøkelsestillatelse kan kreve avstått den grunn og de rettigheter som er nødvendige for å foreta undersøkelsesarbeider, og § 5-2 for at det kan kreves avstått registrerbar mineralsk forekomst eller rett til å utvinne slik forekomst i undersøkelsesområdet. Ved ekspropriasjon etter disse bestemmelser gjelder også de alminnelige regler om interesseovervekt i oreigningsloven, jf. § 5-4, og det skal betales erstatning til eier og andre rettshavere.

Før drift kan igangsettes må det som hovedregel være gitt *driftskonsesjon.* De nærmere regler om og vilkår for å få slik konsesjon er inntatt i lovutkastets *"Reindrift"* i kapittel 6, og skiller seg innholdsmessig ikke så mye fra de regler som i dag følger av industrikonsesjonslovens kapittel II. Det er imidlertid lagt opp til noe mer utførlige saksbehandlingsregler, se bl.a. § 6-2.

På bakgrunn av den bekymring som den senere tids mineralleting i Finnmark har vakt både på samisk og annet hold i fylket, stiller minerallovutvalget i utredningens *"Reindrift"* i kapittel 6 (s. 113-118) spørsmål om den foreslåtte lov ivaretar *samiske interesser* i tilstrekkelig grad, og om lovforslaget er i samsvar med Norges forpliktelser ifølge grunnloven § 110 a og internasjonal rett. Utvalget gir ikke selv noe svar på spørsmålet, men utelukker ikke at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 vil kreve at det innføres en rådføringsordning med samene i forbindelse med vurderinger av om det skal gis leterett, undersøkelsesrett og driftskonsesjon i samiske områder. Utvalget utelukker heller ikke at konvensjonen vil kreve «en adgang for relevant myndighet til å nekte leterett dersom samiske interesser kan bli skadelidende», jf. NOU 1996:11 s. 116.

Minerallovutvalgets flertall har ikke sett det som sin oppgave å vurdere hvor langt Norges forpliktelser overfor samene går. På grunnlag av den i *"Noen bemerkninger om artikkel 15"* i punkt 4.3.1.6.4 omtalte uttalelse fra ILOs ekspertkomité om at artikkel 15 gjelder uavhengig av hva slags rettigheter samene måtte ha etter artikkel 14, foreslår man imidlertid en hjemmel i lovutkastets § 1-3 annet ledd for departementet til ved forskrift å gi særlige regler for tildeling av rettigheter etter mineralloven i områder med samisk befolkning. Hjemmelen er foreslått for at de plikter som måtte påligge Norge som følge av grunnloven § 110 a og folkerettens regler, særlig FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169, kan oppfylles, jf. NOU 1996:11 s. 123. Den innebærer at i «områder med samisk befolkning» kan departementet «i den grad det er nødvendig for bevaring av samisk kulturgrunnlag i samsvar med grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urfolk og minoriteter» ved forskrift gi regler som avviker fra loven.

Flertallet i minerallovutvalget foreslår en slik forskrift. Selv om lovutkastet åpner for et videre anvendelsesområde, er forskriften avgrenset til Finnmark fordi de samiske interessene her er ansett særlig sterke, jf. utkastets § 1. Formålet med forskriften er dels å bevare samisk kulturgrunnlag i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, og dels å legge til rette for mineralvirksomhet i fylket, jf. § 2.

Det antas at utstedelse av letetillatelse bør kunne skje uten høring av samiske organer, idet leting, særlig etter de foreslåtte innskrenkinger i leteretten, vil medføre «minimale inngrep og støy». Derimot legges det til grunn at «utstedelse av undersøkelsestillatelse og registrering av utmål og avtale» vanskelig kan skje uten høring av samiske organer. Det samme gjelder behandling av søknader om ekspropriasjonstillatelse, jf. NOU 1996:11 s. 117. Forskriftsutkastets § 4 og § 7 har derfor regler om at bl.a. Sametinget og vedkommende reinbeitedistrikt skal høres før det gis undersøkelsestillatelse, tildeles utmål eller registreres avtale eller ekspropriasjonstillatelse. Også grunneier, bruker, kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal høres, men hovedformålet med særreglene er å ivareta samiske hensyn. Det heter i forskriftsutkastets § 5 at de aktuelle tillatelser «skal gis med mindre allmenne hensyn taler mot», men det er samtidig presisert at det i denne vurderingen skal «legges vekt på» at samiske interesser ikke blir skadelidende i urimelig grad.

For utstedelse av driftstillatelse legges det til grunn at høring av samiske organer vil følge allerede av minerallovens alminnelige saksbehandlingsregler, jf. lovutkastets § 6-2 syvende ledd, men det sies likevel i forskriftens § 8 at de samiske interesser skal tillegges særskilt vekt ved vurdering av om driftstillatelse kan gis.

Minerallovutvalgets mindretall, Otto Jebens, foreslår at det i samiske områder skal være nødvendig med særskilt tillatelse for å lete etter mineraler. I Finnmark foreslår han myndigheten lagt til Sametinget og i øvrige samiske områder (dvs. de aktuelle deler av Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark fylker), til fylkesmannen med samtykke av Sametinget og vedkommende kommune. Slik tillatelse skal ifølge hans forslag også være nødvendig for tillatelse til undersøking, registrering og drift. Han er dessuten av den oppfatning at særreglene for samiske områder skal inntas i lovteksten, og ikke gis som forskrift. Subsidiært foreslår Jebens en annen utforming av forskriften enn det flertallet har foreslått, bl.a. slik at den gjøres gjeldende for alle landets samiske områder. Se ellers NOU 1996:11 s. 117.

Minerallovutvalget kommer flere steder inn på forholdet til samerettsutvalgets arbeid. Blant annet uttaler utvalget at dets konklusjoner om samenes rettslige stilling «i betydelig grad [er] bundet av de konklusjonene som kommer ut av den politiske behandlingen av Samerettsutvalgets innstilling», jf. NOU 1996:11 s. 113. Utvalget bemerker også (s. 118) at man har «valgt å la en del problemstillinger ligge i påvente av Samerettsutvalgets innstilling og en politisk avklaring av denne» og at «det kan bli nødvendig å revurdere forslaget til lovtekst og forskrift når Samerettsutvalgets innstilling er avgitt og politisk behandlet». Jebens deler denne oppfatningen, idet han uttaler at forskrift istedet for lov når det gjelder særregler for samiske områder, bare kan godtas subsidiært og midlertidig «inntil Samerettsutvalgets forslag til ordning av rettighetsforholdene i Finnmark foreligger og er endelig behandlet av statens myndigheter» (s. 117).

Samerettsutvalgets drøftelser av den fremtidige reguleringen av mineralvirksomheten i Finnmark er utformet med utgangspunkt i den bergverkslovgivning som er gjeldende rett i dag. Utvalget har vært kjent med at spørsmålet om ny minerallovgivning har vært utredet siden 1993, men da forslaget til ny minerallov først ble fremlagt i august 1996, har dette naturlig nok i liten grad kunnet ha innvirkning på de vurderinger samerettsutvalget har gjort omkring disse spørsmål.

Utvalget er enig i det som er anført av minerallovutvalget om at det i den videre behandlingen av forslagene fra de to utvalg må skje en samordning, slik at ønsket om en mer tidsmessig minerallovgivning kan forenes med hensynet til å overholde statens forpliktelser overfor samene og hensynet til en fortsatt sikring og utvikling av samisk kultur i vid forstand. Utvalget har på denne bakgrunn funnet det riktig å redegjøre for og presentere sitt forslag om Finnmark grunnforvaltnings myndighet i forhold til mineralvirksomheten i Finnmark i den form det hadde før fremleggelsen av NOU 1996:11.

Det presiseres ellers at forslaget er knyttet opp til det nye grunneierorganet i Finnmark. Dets geografiske virkeområde er dermed begrenset til den grunn i fylket som i dag forvaltes av Statskog SF. Forslagene i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder vil derimot ikke gjelde bare denne grunnen, men i alle deler av landet som kan defineres som samiske bruksområder. Disse forslag vil i praksis kanskje ha like stor reell betydning for fremtidig mineralvirksomhet i samiske områder, som forslaget om Finnmark grunnforvaltnings myndighet i forhold til slik virksomhet.

4.3.5.5.4 Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten

Dagens bergverkslov med fri lete- og okkupasjonsrett for *mutbare mineraler* har i de siste årene medført stor uro i Finnmark og særlig i samiske områder. Sametinget har uttrykt sterk bekymring over letevirksomheten og krevd rett til å bli hørt før lete- og undersøkelsesvirksomhet blir igangsatt. Det er også krevd at lokale organer må

få kontroll med mineralvirksomheten i fylket. Utvalget har derfor drøftet om det bør gjøres visse unntak fra bergfrihetens prinsipp i de områder som forvaltes av Finnmark grunnforvaltning, for å styrke grunneierorganets stilling i forhold til mineralvirksomheten i fylket.

En slik styrking kan bl.a. oppnås ved at det gjøres den begrensning i dagens frie rett til *leting* (skjerping) etter mutbare mineraler at dette ikke lenger kan foregå uten at det på forhånd er gitt tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning. Organet vil med dette i prinsippet få den samme kontroll med letingen etter mutbare mineraler som det en grunneier (også jordsalgskontoret) i dag har når det gjelder leting etter ikke-mutbare mineraler.

Begrensningen i leteadgangen kan videre følges opp av regler om at også *muting* (undersøkelser av forekomsten og etablering av rettigheter overfor andre interesserte) forutsetter samtykke fra Finnmark grunnforvaltning. Slikt samtykke kan eventuelt gis etter forutgående høring blant de som er berørt eller har interesse i saken, og etter at tiltaket er vurdert i forhold til reglene om avhending av grunn og naturgoder i lovutkastets § 2-4. Selve tillatelsen (mutingsbrev/undersøkelsesrett) kan fortsatt gis av bergmesteren. Vilkåret vil imidlertid være at *det på forhånd er gitt samtykke* fra Finnmark grunnforvaltning, som også på dette punktet dermed vil få myndighet av samme art som det grunneiere i dag har i forhold til å tillate nærmere undersøkelser (prøvedrift mv.) av ikke-mutbare mineraler.

Det kan også være nærliggende med regler om at de ordinære organers konsesjon til *drift* på forekomsten skal være betinget av samtykke fra Finnmark grunnforvaltning, som dermed også når det er spørsmål om tillatelse til utvinning av mutbare mineraler, vil kunne få en rolle lik den grunneieren har i forhold til ikke mutbare mineraler. Før samtykke gis må det foretas en grundig høring, og blant høringsinstansene peker kommunene seg ut ved siden av Sametinget, fylkestinget, fylkesmannen og aktuelle næringsorganisasjoner og miljøorganisasjoner. I tillegg vil det av hensyn til sakens opplysning også måtte innhentes uttalelser fra organer og organisasjoner som har mer spesiell interesse i den konkrete sak.

Disse forslagene vil innebære at leting etter mutbare mineraler ikke kan skje uten tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning og videre at muting og utvinning krever samtykke herfra før det gis mutingsbrev, utmål og konsesjon. Organet vil dermed komme inn på hvert trinn i saksbehandlingen, og få myndighet av samme art som det i kraft av sin grunneierposisjon allerede vil ha i forhold til de ikke-mutbare mineralene. Finnmark grunnforvaltnings vurdering av om de nevnte tillatelser og samtykker skal gis eller ikke, vil dessuten måtte skje med grunnlag i de foreslåtte regler om adgang til å avhende grunn. Bergverkssakene vil måtte vurderes på samme måte som andre søknader om erverv av grunn og rettigheter, og tillatelser og samtykker vil her som ellers være betinget av at ingen lovbeskyttede hensyn er til hinder for at grunn eller rettigheter avhendes til enebruk.

Forvaltningsansvaret for grunnen som sådan og undergrunnsressursene vil med dette bli overført til Finnmark grunnforvaltning. Næringsdepartementet og Bergvesenet vil fortsatt være konsesjonsmyndigheter i forhold til de mutbare mineralene, men Finnmark grunnforvaltning vil få en sterkere stilling ved at ingen tillatelser kan gis uten samtykke herfra. Ellers vil de øvrige kommunale, regionale og sentrale myndigheter beholde sine oppgaver i forbindelse med konsesjonsbehandlingen og det må fortsatt innhentes øvrige tillatelser etter annen lovgivning enn bergverksloven, herunder ulike konsesjonslover, kulturminneloven, plan- og bygningsloven, motorferdselloven mv.

Den skisserte lovendring kan i første rekke *begrunnes* med et ønske om å skjerme samiske områder mot uønskede inngrep og sikre at naturgrunnlaget for samisk kultur bevares. Videre vil det åpne for større grad av samisk og lokal kon-

troll med bruken av naturen og de undergrunnsressursene som finnes i Finnmark. Dermed vil man i fremtiden kunne unngå situasjoner lik den som oppstod i forbindelse med Rio Tintos prøveboringer i Ráitevárri i Karasjok våren 1994. Både kommunen og Sametinget uttrykte sterk motstand mot letingen og særlig ledet det faktum at Sametinget ikke var hørt før det ble gitt letetillatelse til sterke reaksjoner. Selv om det nå gjelder nye høringsregler, viser den senere utvikling der stadig flere gruveselskaper melder sin interesse for forekomstene i Finnmark, at behovet for å bringe utviklingen under samisk og lokal kontroll er stort.

En begrensning av bergfrihetens prinsipp og endring av bergverkslovens system med automatisk rett til muting og utmål, vil dessuten bidra til at staten kan oppfylle sine forpliktelser til å sikre samisk kultur, samfunnsliv og næringer. Dette gjelder både allment og i de særskilte krav som følger av ILO-konvensjonens artikkel 15. Denne bestemmelse gjelder uavhengig av hvilke rettigheter samene har krav på å få anerkjent etter artikkel 14, og krever at samiske interesser skal gis rett til å «delta aktivt» i forvaltningen av disse ressursene. Et regelverk som bare åpner for høring av samiske interesser kan derfor neppe være tilstrekkelig til å oppfylle artikkel 15. Flertallets forslag om Finnmark grunnforvaltning innebærer imidlertid at halvparten av grunnforvaltningsstyret skal oppnevnes av Sametinget. Hvis dette styret gis avgjørende innflytelse på mineralvirksomheten i Finnmark, må deltakelseskravet være oppfylt. Det samme antas å gjelde i forhold til mindretallets forslag om at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer.

Ved at det legges til rette for større medbestemmelse både for samene og den øvrige befolkning i fylket, vil også de fremsatte krav om lokal kontroll over mineralvirksomheten bli imøtekommet. Den skisserte ordning vil heller ikke bryte med dagens rettsstilling for så vidt gjelder eiendomsretten til de mutbare mineralene, som fortsatt vil ligge til staten. Det vil videre fortsatt kunne letes, erverves mutingsbrev, utmål og rett til utvinning og drift av mineralene, men ingen vil ha *rettskrav* på å få slike tillatelser. Det må først, som et ufravikelig vilkår, være gitt tillatelse og samtykke fra Finnmark grunnforvaltning etter de lovregler som foreslås for organets myndighet.

En slik endring av dagens rettstilstand kan synes drastisk sett fra industri- og næringshold, og muligens vil enkelte selskaper trekke seg ut fra letevirksomheten i Finnmark hvis det gis regler om at Finnmark grunnforvaltning må samtykke til leting etter og utvinning av mineraler i fylket. En opphevelse av bergfrihetens prinsipp i Finnmark vil nok også kunne bli møtt med motstand i det statlige forvaltningsapparat, idet mineralutvinning vil kunne ha stor betydning for hele samfunnet. Ved siden av næringslivets behov for mineraler i ulike produkter kan det bl.a. vises til behovet for arbeidsplasser og til de inntekter som vil tilflyte samfunnet fra slik virksomhet. Dette kan nok isolert sett tilsi at adgangen til å lete og eventuelt få tillatelse til utvinning av mineraler i Finnmark ikke bør begrenses. Videre kan det hevdes at det bør være sentrale organer som tar stilling til slike store samfunnsinteresser.

Finnmark er imidlertid et svært lovende område for mineralutvinning, og det skal derfor trolig mer til for at selskapene vurderer fylket som uinteressant enn at de må søke et lokalt organ om tillatelser mv. på de ulike trinn i prosessen. Det kan i den forbindelse vises til at det allerede i dag gjelder et slikt system for leting og utvinning av ikke-mutbare mineraler, bl.a. diamanter. Videre har Rio Holding Norway AS etter avsluttet leting våren 1994 uttalt at man ikke vil fortsette letevirksomheten før de har fått den nødvendige støtte fra Sametinget, mens Monopos Ltd. sommeren 1994 ikke bare henvendte seg til Bergvesenet, men også til Sametinget med forespørsmål om å drive mineralleting i Finnmark. Dette tyder på at selskapene anser det som nødvendig å ha lokal og samisk støtte for sin virksomhet og at de ikke vil trekke seg ut før de har forsøkt å få slik støtte i fylket.

Det er derfor grunn til å tro at den skisserte tillatelses- og samtykkeordning vil kunne bli godtatt av de som ønsker å lete etter og utvinne mineraler i Finnmark. For disse vil det dessuten være en ubetinget fordel å ha støtte og velvilje lokalt og i folkevalgte organer før virksomheten eventuelt starter. Også for samfunnet vil det være en fordel å unngå konflikter av en slik størrelse som ved utbyggingen av Alta-Kautokeino vassdraget. For å unngå slike konflikter forbundet med fremtidig mineralvirksomhet i Finnmark, er det nok en forutsetning at virksomheten ikke igangsettes uten at lokale og samiske organer har kunnet øve innflytelse på spørsmålet om virksomheten skal igangsettes og i hvilke former den i tilfelle skal drives.

Den skisserte nyordningen har videre en meget sterk begrunnelse i de urfolksrettslige forpliktelser som den norske stat de senere år har påtatt seg. Se bl.a. grunnloven § 110 a om å legge forholdene til rette for sikring og utvikling av samisk kultur og ILO-konvensjonens art. 15 om samisk medinnflytelse på ressursutnyttelsen i samiske bosettingsområder, herunder også bruken av undergrunnsressursene, enten staten har eiendomsretten til disse eller ikke. Ved at Finnmark grunnforvaltning gis kontroll med de ulike faser fra leting frem til eventuell drift av mineralske forekomster, vil samene sammen med fylkets øvrige befolkning få innflytelse på hvilke former denne virksomheten skal foregå i. Statsmyndighetene vil ved å gi slike regler nettopp legge forholdene til rette for sikring og utvikling av samisk kultur og samfunnsliv.

Det kan også vises til at det fra samisk hold har vært krevd eiendomsrett til eller i det minste kontroll med leting etter og utvinning av undergrunnsressursene, også mutbare mineraler. Se f.eks. den foran refererte uttalelse fra Sametingsplanen for 1994-97 s. 43 om at ressursene i samiske områder «både over og under jorden tilhører det samiske folk». Bakgrunnen for dette standpunktet er bl.a. det syn at alle ressurser i disse områder tilhører de som i dag bor i de samiske områder, og et ønske om at verdiene av eventuell produksjon i større grad bør komme lokalsamfunnet, kommunen og fylket til gode.

Standpunktet er også begrunnet i et ønske om å kunne forhindre eller ihvertfall begrense skadevirkningene av en virksomhet som kan virke forstyrrende på samisk kultur og næringsvirksomhet. Gruvedrift vil ofte ha innvirkning på områder langt utenfor selve driftsområdet. Anleggsveier, bygninger og drifts- og produksjonslokaler er noen eksempler. Driften kan medføre miljøproblemer med forurensing av luft og vann, sår i terrenget ol. Virksomheten kan også hindre eller begrense bruken av viktige driftsområder for reindriften.

Disse forslagene vil innebære at leting etter mutbare mineraler ikke kan skje uten tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning og videre at muting og utvinning krever samtykke herfra før det gis mutingsbrev, utmål og konsesjon. Organet vil dermed komme inn på hvert trinn i saksbehandlingen, og få myndighet av samme art som det i kraft av sin grunneierposisjon allerede vil ha i forhold til de ikke-mutbare mineralene.

Finnmark grunnforvaltnings vurdering av om de nevnte tillatelser og samtykker skal gis eller ikke, vil dessuten måtte skje med grunnlag i de foreslåtte regler om adgang til å avhende grunn. Bergverkssakene vil måtte vurderes på samme måte som andre søknader om erverv av grunn og rettigheter, og tillatelser og samtykker vil her som ellers være betinget av at ingen lovbeskyttede hensyn er til hinder for at grunn eller rettigheter avhendes til enebruk.

Bergverkslovens liberale rettighetspreg står på mange måter i motstrid med det behov hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og næring medfører for å styre bergverksvirksomheten i Finnmark. Et grunnleggende element i et forslag om å styrke Finnmark grunnforvaltnings myndighet når det gjelder mineralutvinningen, vil dermed være å styrke den samiske og lokale innflytelsen på den fremtidige

utviklingen i fylket. Det understrekes imidlertid at forslaget ikke er motivert ut fra et ønske om å stanse enhver fremtidig bergverksvirksomhet i Finnmark, men ut fra et ønske om at virksomheten må komme under lokal kontroll, slik at fremtidig virksomhet kan skje på samiske og lokale premisser.

Utvalget foreslår derfor å oppheve bergfriheten i Finnmark, ved at det i fremtiden kreves tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning for å lete etter mutbare mineraler og samtykke herfra til å gi mutingsbrev og utmål. Videre foreslås det å videreføre dagens ordning der grunneierorganet må gi tillatelse til leting, prøvedrift og utvinning av ikke-mutbare mineraler. Dette foreslås lovfestet ved at det gis en regel om mineraler i loven om forvaltning av grunnen i Finnmark, jf. lovutkastets § 2-7 med merknader i *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10, samtidig som det i bergverksloven § 2 gjøres unntak for grunn som omfattes av grunnforvaltningsloven.

Utvalget vil ellers gjenta at det forslag som her er skissert, er utformet ut fra *dagens* rettssituasjon. Det er i NOU 1996:11 foreslått en ny minerallov som er mer tilpasset dagens forhold, og hvor det er lagt vekt på å sikre samenes rettigheter, bl.a. ved forskrifter om rådslagning med Sametinget i undersøkelsesfasen og driftsfasen. Forslagene fra samerettsutvalget forslag og forslagene fra minerallovutvalget bør som bemerket i *"Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag"* i punkt 4.3.5.5.3, vurderes samlet.

4.3.5.5.5 Alluvialt gull

Myr- og sjømalm og alluvialt gull (gull i løsmasser) er ikke mutbare, og tilhører derfor grunneieren, jf. bergverksloven § 1 annet ledd. Minerallovutvalget foreslår ingen endring av denne rettsstillingen, jf. § 1-4 nr. 1 i utkastet til ny minerallov og NOU 1996:11 s. 123-124.

Mens bergfrihetens prinsipp gir alle rett til på visse vilkår fritt å lete etter mutbare mineraler, jf. bergverksloven § 2 første ledd, må den som ønsker å lete etter alluvialt gull, på forhånd inngå avtale med grunneieren. På statsgrunn er det imidlertid ikke det ordinære grunneierorganet som har myndighet til tillate leting etter og drift på gull i løsmasser, men Næringsdepartementet, jf. § 1 annet ledd siste setning. Etter forskrift om alluvialt gull på statsgrunn 18. august 1987 nr. 687 gis tillatelse til undersøkelse (leting) etter slikt gull av bergmesteren, mens utvinningstillatelser gis av departementet. Avgifter fra utvinning av alluvialt gull går, også i Finnmark til staten.

Selv om gull i løsmasser hittil ikke har vært noen verdifull ressurs, er det gitt en del letetillatelser i Finnmark. Hvis Finnmark grunnforvaltning gis myndighet til også å disponere over slikt gull, vil organet avgjøre om det skal kunne letes etter, undersøkes nærmere eller utvinnes alluvialt gull, såvel som andre ikke-mutbare mineraler i fylket. Eventuelle søknader om leting og utvinning vil på vanlig måte måtte vurderes opp mot avhendingsbegrensningene i lovutkastets § 2-4. Dette vil gi et ryddig regelverk, og det foreslås derfor at Finnmark grunnforvaltning gis adgang til å disponere over *alle* mineraler, også gull i løsmasser. En regel om at staten har rett til å kreve det utvunnede gull innlevert til en pris fastsatt etter internasjonale noteringer, bør likevel beholdes, jf. 1987-forskriften om alluvialt gull.

Konkret forslås endringen gjennomført ved at det i bergverksloven § 1 annet ledd, der det vises til at departementet gir tillatelser til undersøkelse etter og utvinning av alluvialt gull, gjøres unntak for den grunn som er regulert i loven om forvaltning av grunn i Finnmark. Forskriften om alluvialt gull på statsgrunn fra 1987 må endres tilsvarende. Videre foreslås det at alluvialt gull nevnes særskilt i grunnforvaltningslovens regel om mineraler, jf. lovutkastets § 2-7 med merknader i

"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)" i punkt 10.2.3.

4.3.5.5.6 Avgifter og vilkår

Utvalget har også drøftet om det bør innføres lokale avgiftsordninger for å sikre at en større del av avkastningen av mineralressursene blir i fylket, og da til disposisjon for Finnmark grunnforvaltning. Rimelighetsgrunner tilsier at verdiene i større grad skal komme lokalsamfunnet og fylket til gode og ikke føres ut av fylket eller landet. De ressurser som finnes i Finnmark, bør bl.a. bidra til utbygging av ulike tiltak i fylket, sikring av samisk kultur og næring og bidra til en større grad av selvberging og økonomisk uavhengighet.

I dag skal det ved utvinning av ikke-mutbare mineraler betales en avgift til grunneier på mellom 1,5 og 3% av avkastning. Finnmark grunnforvaltning bør på fritt grunnlag få kunne stille vilkår om avgifter i forbindelse med leting og drift av mineraler. Særlig i forbindelse med tillatelser til leting etter og eventuell utvinning av diamanter antas det at det finnes et godt grunnlag til å avtale ulike avgifter til grunneier.

Faren for at de økonomiske aspektene blir for dominerende er til en viss grad til stede. Mulige millioninntekter fra mineralvirksomhet kan friste til å gi tillatelser, særlig når alternativet er prioritering av interesser som ikke gir inntekter til Finnmark grunnforvaltning, som f.eks. reindrift eller fritidsinteresser. Det antas likevel at slike vurderinger sjelden vil bli utslagsgivende fordi organet vil ha den nødvendige korreksjon, dels i styrets sammensetning og dels i de lovregler som skal ligge til grunn for forvaltningen.

I tillegg til å fastsette størrelsen på lete- og/eller utmåls- og driftsavgifter mv. er det også naturlig at Finnmark grunnforvaltning gis adgang til å fastsette andre vilkår når det gis tillatelser til de ulike sider av mineralvirksomheten i fylket.

Det er i *"Adgang til å sette vilkår ved avhending"* i punkt 4.3.5.3.6 foreslått at Finnmark grunnforvaltning skal kunne kreve avgift og sette vilkår ved salg og bortfeste av grunn. Dette bør også gjelde for de tillatelser og samtykker organet gir i forbindelse med leting etter og utvinning av mineraler. Se ellers lovutkastets § 2-4 annet ledd.

4.3.5.6 Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon

4.3.5.6.1 Avhendingsskrankene gjelder også ved «tunge» inngrep

Med uttrykket «tunge» inngrep siktes det til virksomhet som krever relativt omfattende inngrep i grunnen, f.eks. i forbindelse med mineralvirksomhet, bygging av veier, flyplasser, kraftledninger, utbygging av vannkraft og etablering av forsvarsanlegg. Slike inngrep blir i dag iverksatt etter vedtak på sentralt hold, av Storting, regjering, departement, direktorat eller andre etater som f.eks. bergvesenet.

Tiltakene krever imidlertid også at det avstås rettigheter og arealer til f.eks. anlegg, bygninger, rett til ferdsel ol. Jordsalgsorganene har derfor som grunneierorgan blitt trukket inn i disse sakene i Finnmark. Forvaltningsgruppens gir i NOU 1993:34 s. 450-451 en generell omtale av jordsalgsorganenes behandling av de «tunge» inngrep, mens de ulike inngrepstyper knyttet til mineraler, vannkraft, kraftlinjer, forsvaret og veier er drøftet nærmere på s. 551-588. For en mer omfattende redegjørelse for jordsalgsorganenes rolle i forhold til de ulike inngrepstyper kan det således vises til denne fremstillingen, mens det her kun gis en oversikt over hovedinnholdet i deres praksis.

Jordsalgsorganene har normalt begrenset seg til å ta sentralt fattede vedtak om iverksettelse av «tunge» inngrep til etterretning. Avståing av grunn og rettigheter har, med unntak av grunn til kommunale veier, skjedd automatisk og uten realitetsbehandling i forhold til avhendingsbegrensningene i jordsalgsloven § 2. Man har ansett seg bundet av hva offentlige organer på høyere politisk eller administrativt nivå har bestemt. Bakgrunnen er at slike tiltak har vært gjennom en politisk prosess med høring mv. før konsesjon gis, og det blir tatt for gitt at tiltakene har allmennyttige formål hvor brede samfunnsinteresser taler for at inngrepet iverksettes. Dessuten er det lagt vekt på at tiltakene uansett vil kunne iverksettes ved ekspropriasjon, jf. oreigningsloven 23. oktober 1959 nr. 3.

Jordsalgskontoret har derfor nøyd seg med å forsikre seg om at de interesser som er vernet etter jordsalgsloven § 2 har fått uttale seg før vedtak blir fattet. Det har derimot ikke blitt undersøkt om vedtaksorganet har tatt hensyn til de fremsatte synspunkter før vedtak fattes. Virkningen av dagens praksis har vært at det ikke har vært nødvendig å ekspropriere grunn for å iverksette «tunge» inngrep Finnmark, men forvaltningsgruppen antar i NOU 1993:34 s. 450-451 at det er tvilsomt om denne praksisen er i samsvar med jordsalgslovgivningen.

Etter utvalgets mening er det under enhver omstendighet grunn til å *endre dagens praksis*, slik at Finnmark grunnforvaltning pålegges å foreta en selvstendig vurdering av alle større inngrep i forhold til de foreslåtte avhendingsbegrensningene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Se bl.a. formålsparagrafen og avhendingsbegrensingene i lovutkastets § 2-3 og § 2-4 der det bl.a. fremgår at hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, skal ha særlig vekt når avhending av grunn og rettigheter skal vurderes. Riktignok er det i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 også foreslått at regler om vektlegging av samiske hensyn skal innarbeides i den lovgivning som hjemler iverksettelse av større naturinngrep, men det er likevel neppe tilstrekkelig å overlate ivaretakelsen av disse hensynene fullt ut til konsesjonsorganene. Finnmark grunnforvaltning bør bl.a. ut fra sin kjennskap til de lokale forhold spille en betydelig selvstendig rolle på dette punktet.

Hensynet bak de foreslåtte avhendingsskranker tilsier dessuten at jo mer omfattende et inngrep er, jo større grunn er det til å vurdere om det er i samsvar med reglene om salg, bortfeste og annen avhending av grunn og rettigheter. Det synes lite konsekvent å foreta en omfattende vurdering av en søknad om f.eks. ei hyttetomt i utmark med høring og avveining av berørte interesser, og samtidig overlate til sentrale organer å vurdere om det skal avstås grunn til gruvedrift, bygges riks- og fylkesveier, jernbane eller flyplasser, demmes opp vassdrag eller legges nye områder til skytefelt for forsvaret.

Finnmark grunnforvaltning vil ut fra en selvstendig vurdering av de aktuelle «tunge» inngrep i forhold til de foreslåtte avhendingsskranker i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, kunne komme til at det omsøkte tiltak er i strid med de hensyn som denne loven skal ivareta. En totalvurdering av de berørte interesser i et område kan f.eks. lede til at den planlagte veien etter Finnmark grunnforvaltnings mening må legges til et annet område, eller at en vannkraftutbygging ikke bør igangsettes i det hele tatt fordi skadevirkningene for andre tungtveiende interesser anses å ville bli for store. Dersom organet kommer til en slik konklusjon, vil det i prinsippet være forpliktet til å nekte å avstå grunn til tiltaket med henvisning til at dette ikke vil samsvare med reglene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Det spørsmål som da kan komme på spissen, er om de sentrale statsmyndigheter likevel skal kunne tvinge gjennom tiltaket ved å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning. Utvalget vil anta at myndighetene ofte vil vike tilbake for på denne måten å overprøve grunnforvaltningsorganets vurdering av et

inngreps nyttevirkninger i forhold til dets skadevirkninger for samisk kultur og de øvrige interesser som organet ifølge avhendingsreglene skal ta hensyn til. Spørsmålet kan likevel bli aktuelt i tilfeller der sentralmyndighetene finner det uheldig at et tiltak med stor samfunnsmessig nytte ikke kan gjennomføres fordi Finnmark grunnforvaltning ikke har villet avstå den nødvendige grunn til tiltaket.

Utvalget vil derfor i det følgende drøfte om det bør gis regler som begrenser eller hindrer adgangen til å iverksette ekspropriasjon hvis Finnmark grunnforvaltning etter en avveining av de relevante arealbruksinteresser har nektet å avhende grunn eller rettigheter i forbindelse med gjennomføringen av et planlagt tiltak.

Drøftelsen er imidlertid begrenset til de ekspropriasjonsformål som kan medføre *større inngrep i grunnen*. Utvalget finner ikke grunn til å vurdere innført allmenne begrensninger i adgangen til tvangsavståelse av grunn og rettigheter til ethvert formål, så som til skoler, brannvern, sykehus, postvesen, tollvirksomhet, havner ol. Ekspropriasjon er i disse tilfellene lite aktuelt fordi det normalt vil bli inngått avtale med grunneierorganet om avståelse av grunn og rettigheter til slike formål. Og skulle det mot formodning bli aktuelt med ekspropriasjon, vil det som regel være tale om så vidt begrensede områder at dette ikke kan anses å være spesielt betenkelig.

Spørsmålet er derfor begrenset til de «tunge» inngrep, f.eks. i forbindelse med mineralvirksomhet, utbygging av kommunikasjonsanlegg og vannkraft, og anlegg for forsvaret. Slike tiltak vil kunne medføre omfattende inngrep i naturen som ofte vil være betenkelige ikke bare fra et naturvernsynspunkt, men også fra et samisk ståsted. Samtidig er det ofte knyttet sterke økonomiske og sysselsettingsmessige interesser til en gjennomføring av inngrepet. Spørsmålet blir om det i Finnmark bør innføres en sperre mot ekspropriasjonstiltak som Finnmark grunnforvaltning ikke anser som forenlige med målet om å skjerme grunnen i fylket mot store og omfattende inngrep og bevare den som grunnlag for samiske kultur.

Det vil i *"Adgangen til ekspropriasjon etter gjeldende rett"* i punkt 4.3.5.6.2 bli gitt en oversikt over gjeldende ekspropriasjonslovgivning. Dernest vil spørsmålet om det bør kunne eksproprieres grunn og rettigheter i forbindelse med mineralutvinning bli drøftet særskilt i *"Ekspropriasjon til mineralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3. Problemstillingen vil bli drøftet mer allment i forhold til andre store naturinngrep i *"Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?"* i punkt 4.3.5.6.4.

4.3.5.6.2 Adgangen til ekspropriasjon etter gjeldende rett

Ekspropriasjon (oreigning, tvangsavståing) innebærer at eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom fratas rettshaveren mot hans vilje. Grunnloven § 105 hjemler ikke ekspropriasjon, men forutsetter at hjemmel gis i vanlig lov og slår fast at hvis statens tarv krever at noen må fratas eiendoms- eller bruksrett, har de krav på full erstatning.

Den sentrale hjemmelslov er lov om oreigning av fast eiendom 23. oktober 1959 nr. 3. Lovens § 2 nevner ca. 50 formål hvor det kan vedtas ekspropriasjon. Videre finnes det en rekke særlover hvor det er gitt hjemmel til ekspropriasjon, se oreigningsloven § 30 som lister opp nærmere 40 slike lover. Dette regelverket gir hjemmel til ekspropriasjon til bl.a. vannkraftutbygging, industri, jernbane, militære formål mv. men det kan også vedtas særskilt lov om ekspropriasjon til bestemte formål, se f.eks. lov 27. juni 1958 om statens rett til ekspropriasjon for utnyttelse av vannkraften i Pasvikelva. Spørsmålet om skjønn og fastsettelse av ekspropriasjonserstatning er regulert bl.a. i lov om skjønn og ekspropriasjonssaker 1. juni 1917 nr. 1 og lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom 6. april 1984 nr. 17.

Etter oreigningsloven § 2 er det Kongen (regjeringen) som fatter vedtak om ekspropriasjon. Det er likevel vanlig at myndigheten delegeres til andre statlige organer, typisk et departement som har ansvaret for det saksområdet som det kan eksproprieres til fordel for. Unntaksvis kan imidlertid også kommuner treffe vedtak om ekspropriasjon, se f.eks. plan- og bygningsloven § 35. I *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder er det gitt en oversikt over hvem som i dag har vedtaksmyndighet på ulike saksområder, jf. *"Vedtaksorgan"* i punkt 8.3.1.2.

Selv om et planlagt tiltak omfattes av et eller flere av de formål som det etter oreigningsloven kan eksproprieres til fordel for, skal det i hvert tilfelle foretas en konkret vurdering. Vurderingstemaet er om inngrepet «tvillaust er meir til gagn enn skade», se oreigningsloven § 2 annet ledd. Fordelene må altså være større enn ulempene, og overvekten må være av en viss størrelse, jf. ordet «tvillaust». Ved siden av allmenne samfunnsmessige interesser, er det i denne avveiningen også adgang til å ta hensyn til private interesser, f.eks. industrivirksomhet, se oreigningsloven § 2 første ledd nr. 32.

Det er vedkommende forvaltningsorgan som avgjør om lovens vilkår foreligger og om det bør skje ekspropriasjon. Tiltakshaveren har mao. ikke rettskrav på å få samtykke til ekspropriasjon selv om lovens vilkår er oppfylt, det skal i tillegg foretas en skjønnsmessig vurdering av om inngrepet eller tiltaket er ønskelig. Oreigningsloven § 2 første ledd må forstås slik at organet «kan» vedta ekspropriasjon hvis lovens minstevilkår – dvs. at inngrepet «tvillaust er meir til gagn enn skade» er oppfylt – men det har ikke plikt til å treffe slikt vedtak. Hvis det senere blir tvist om ekspropriasjonssaken, kan domstolen prøve om lovens minstevilkår foreligger, men ikke om det i det enkelte tilfelle var hensiktsmessig eller ønskelig å gi samtykke til ekspropriasjonen.

Hvis det i et konket tilfelle gis samtykke til ekspropriasjon, fastsetter vedkommende skjønnsmyndighet hvor stor erstatningen skal være, se oreigningsloven § 17 og lov om skjønn og ekspropriasjonssaker 1. juni 1917 nr. 1. Dette skjer enten ved rettslig skjønn, styrt av en dommer med normalt fire skjønnsmenn, eller ved lensmannsskjønn ledet av en lensmann med to skjønnsmenn. Skjønnet kan gjøres til gjenstand for overskjønn, se skjønnsprosessloven § 32, som igjen kan bringes inn for Høyesterett, som imidlertid bare kan oppheve avgjørelsen på grunn av feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

4.3.5.6.3 Ekspropriasjon til mineralvirksomhet

Det er her spørsmål om adgangen til ekspropriasjon av grunn eller rettigheter til mineralvirksomhet bør begrenses eller falle bort i Finnmark. Grunnen til at dette drøftes særskilt i forhold til mineralvirksomhet er at spørsmålet har særlig stor aktualitet i fylket, samtidig som det i *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5 er foreslått å gi Finnmark grunnforvaltning en særlig sterk stilling i forhold til leting etter og utvinning av mineraler.

For de *mutbare* mineralene innebærer bergfrihetens prinsipp om fri leterett på annen manns grunn at det ikke er aktuelt med ekspropriasjon på letestadiet. Nærmere undersøkelser og utvinning av forekomstene og iverksetting av ulike tiltak i den forbindelse, vil imidlertid kunne kreve at overflateeieren avstår grunn til anlegg, bygninger, ferdsel ol. Hvis dette ikke skjer frivillig, kan innehaver av mutingsbrev og utmålshaver kreve ekspropriasjon, jf. bergverksloven § 40 og § 41. Hvis det eksproprieres vil dette også kunne omfatte bruksrettigheter i området, f.eks. reindriftsnæringens beiterettigheter.

De som vil lete, undersøke eller utvinne *ikke-mutbare mineraler*, må inngå avtale med grunneieren. Jordsalgskontoret utøver denne grunneierretten i forhold til usolgt grunn i Finnmark. Hvis det ikke oppnås enighet med grunneier, kan den som ønsker å undersøke eller utnytte forekomsten, kreve ekspropriasjon etter lov om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster 21. mars 1952 nr. 1. Etter lovens § 1 kan det eksproprieres rett til utvinning og grunnarealer og rettigheter som er nødvendig til utvinning og foredling av slik forekomst, samt rett til undersøkelser av om en forekomst er drivverdig, men ikke rett til leting. Dette siste har imidlertid liten reell betydning. Når det likevel er fri leterett etter mutbare mineraler, vil det i praksis også kunne letes etter andre mineraler enn de mutbare. Dessuten vil leting alene sjelden medføre store inngrep i grunnen, slik at grunneieren ofte vil gi letetillatelse.

Som grunneierorgan blir jordsalgsorganene trukket inn i de fleste saker som gjelder mineralvirksomheten i Finnmark, men de har altså stort sett nøyd seg med å ta sentrale vedtak til etterretning og har avstått den nødvendige grunn til tiltaket uten å vurdere forholdet til avhendingsskrankene i jordsalgsloven § 2. Det har derfor hittil ikke vært nødvendig å ekspropriere grunn og rettigheter til mineralvirksomhet i fylket. Men dette kan bli et aktuelt spørsmål hvis forslaget om at Finnmark grunnforvaltning skal foreta en selvstendig vurdering i forhold til de foreslåtte avhendingsskranker, blir vedtatt.

Spørsmålet aktualiseres ytterligere av forslaget om at dette organet må gi forhåndssamtykke før leting etter og undersøkelser og utvinning av mutbare såvel som ikke-mutbare mineraler kan finne sted. Hvis slikt samtykke gis, er det ikke nødvendig for tiltakshaver å kreve ekspropriasjon etter bergverksloven § 40 og § 41, og heller ikke etter 1952-lovens § 1. Dersom Finnmark grunnforvaltning motsetter seg leting, undersøkelser eller utvinning, vil derimot spørsmålet om ekspropriasjon av grunn og rettigheter komme på spissen.

I forbindelse med vurderingen av om adgangen til å ekspropriere grunn og rettigheter til mineralvirksomhet i Finnmark skal begrenses, kan det først presiseres at dagens lovgivning ikke gir adgang til å ekspropriere *leterett*. Adgangen til å lete etter mutbare mineraler er i prinsippet fri så lenge letingen skjer innenfor rammene i bergverksloven §§ 3 flg., og det har derfor ikke vært nødvendig med en slik hjemmel. Samerettsutvalget foreslår imidlertid å oppheve den frie leteretten i Finnmark, jf. *"Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag"* i punkt 4.3.5.5.3 og lovutkastets § 2-7. Hvis dette blir vedtatt og Finnmark grunnforvaltning i et bestemt tilfelle nekter å gi letetillatelse, vil slik tillatelse ikke kunne eksproprieres, med mindre det gis en særskilt lovhjemmel som åpner for dette. En slik hjemmel bør imidlertid ikke gis. I praksis vil dermed Finnmark grunnforvaltnings vedtak om å nekte noen leting etter mutbare eller ikke-mutbare mineraler, *ikke* kunne tilsidesettes ved ekspropriasjon.

Når det er tale om ekspropriasjon i forbindelse med *undersøkelser* (prøvedrift ol.) og *utvinning* av mineraler, er derimot utgangspunktet det motsatte. I disse tilfellene gir dagens lovverk hjemmel for å ekspropriere, og vurderingstemaet blir derfor om det skal gis regler som *begrenser eller hindrer* adgangen til å treffe ekspropriasjonsvedtak?

Det kan i denne vurderingen først spørres om det bør sondres mellom ekspropriasjon til fordel for private og offentlige interesser. Bergverksdrift vil imidlertid nesten alltid skje i regi av private selskaper, slik at sondringen er lite aktuell i forhold til mineralvirksomheten. Det er i dag liten interesse for statlig bergverksdrift, slik at ekspropriasjon av grunn og/eller forekomster i hovedsak vil tilgodese private interesser, selv om også det offentlige vil ha indirekte fordeler av dette, ved at det skapes arbeidsplasser, virksomhet og økt skatteinngang.

For å opprettholde dagens ekspropriasjonsadgang kan det bl.a. anføres at det i visse tilfeller kan foreligge mer overordnede samfunns- eller næringsmessige hensyn som veier tyngre enn hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv eller øvrige brukerinteresser i fylket. Det kan f.eks. dreie seg om særlig verdifulle eller samfunnsnyttige mineraler eller være behov for foredling av mineraler i tilknytning til et eksisterende driftsområde ol., som kan gi mange arbeidsplasser og som det også ellers kan være grunn til å gjennomføre ut fra allmenne samfunnsmessige hensyn. Hvis Finnmark grunnforvaltning skulle nekte å avstå grunn eller rettigheter til slike tiltak, kan det hevdes at staten bør ha adgang til å ekspropriere.

En fortsatt ekspropriasjonsadgang i forbindelse med mineralvirksomhet i Finnmark vil neppe bli benyttet med mindre det er svært gode grunner til det. Hvis Finnmark grunnforvaltning etter en bred avveining av de relevante interesser vedtar ikke å avstå grunn til gruvedrift, vil det trolig være stor lokal og samisk motstand mot den planlagte drift. I en slik situasjon virker det lite sannsynlig at de organer som har ekspropriasjonsmyndighet vil vedta ekspropriasjon for å tvinge tiltaket gjennom. Få vil være tjent med en situasjon der tiltak som medfører omfattende inngrep i grunn og naturgoder, tvinges gjennom på tross av stor lokal motstand. Det er heller ikke grunn til å tro at Finnmark grunnforvaltning vil nekte å avstå grunn eller rettigheter til allmennyttige tiltak, hvis disse tiltak kan gjennomføres med relativt små skadevirkninger for samiske og lokale hensyn. Spørsmålet om ekspropriasjon vil dermed neppe oppstå særlig ofte.

Hvis allmenne samfunnshensyn i et konkret tilfelle skulle stå mot grunnforvaltningsorganets vurdering av hva lokale og samiske hensyn i Finnmark er best tjent med, kan det imidlertid hevdes at det i siste instans bør være statens øverste myndigheter som avgjør hva som er best for «statens tarv». Disse myndigheter har påtatt seg et særskilt grunnlovsmessig og folkerettslig ansvar for å legge forholdene til rette for at samene kan utvikle sin kultur og sitt samfunnsliv. Det er derfor grunn til å tro at det skal svært mye til for at de ved ekspropriasjon vil gjennomføre et tiltak som Finnmark grunnforvaltnings styre har gått i mot.

Argumentasjonen så langt tilsier at det neppe vil være særlig betenkelig å beholde dagens regler om adgang til ekspropriasjon i forbindelse med undersøkelse og utvinning av mineralske forekomster. Det kan imidlertid anføres at det vil være liten sammenheng mellom forslaget om at Finnmark grunnforvaltning skal gi forhåndssamtykke til de ulike sider ved mineralvirksomheten, hvis det likevel er mulig å tvinge gjennom virksomheten ved ekspropriasjon.

Det antas at Finnmark grunnforvaltning, både gjennom forutgående høringer og sin egen vurdering av det omsøkte tiltak, vil vurdere alle sider ved tiltaket, også at utvinning er særlig viktig for det øvrige samfunn. Hvis organet til tross for at sterke samfunnsmessige grunner taler for at et tiltak iverksettes, likevel vedtar ikke å avhende grunn eller rettigheter til tiltaket, er det grunn til å tro at dette har skjedd ut fra en balansert vurdering der de forhold som taler for avhending, er veid opp mot de forhold som taler mot. Det kan hevdes at en slik skjønnsmessig vurdering ikke bør kunne tilsidesettes ved et ekspropriasjonsvedtak. Når det er et klart mål for norske myndigheter at samiske hensyn og vurderinger skal få gjennomslag i forvaltningen av samiske områder, vil det være en naturlig følge av dette at storsamfunnets prioriteringer fra tid til annen må vike.

Hensynet bak samfunnets adgang til ekspropriasjon av grunn eller rettigheter, der private rettshaveres interesser i visse tilfeller må vike fordi samfunnets interesser anses viktigere, vil heller ikke alltid slå til i disse tilfellene. Her er det ikke en privat rettshavers interesser som står mot samfunnets interesser, men samiske og lokale hensyn uttrykt ved et vedtak i Finnmark grunnforvaltning som står mot et industriforetaks ønsker om utvinning av verdifulle naturressurser.

Det anses ønskelig at Finnmark grunnforvaltning i stor grad skal ha råderetten over bruken av grunnen i fylket, og den politiske sammensetningen av styret vil tjene som en garanti for at det vil bli foretatt en forsvarlig vurdering av alle sider ved et tiltak. Selv om staten fortsatt vil være eier av de mutbare mineraler, vil grunneierorganet få en helt annen rolle en tidligere ved at det åpnes for at det skal kunne vurdere ønskeligheten av tiltaket annerledes enn sentrale statlige myndigheter, og faktisk motsette seg at mineralvirksomheten blir igangsatt.

Utvalget er kjent med at det bl.a. fra industrihold er ønskelig å lette adgangen til ekspropriasjon av både grunn og ikke mutbare mineraler. Det kan derfor være en viss grunn til å tro at man herfra vil utøve et hardere press mot bergverksmyndighetene for å få disse til å ekspropriere grunn og rettigheter hvis det ikke lykkes tiltakshaver å få de nødvendige tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Berg, Ballo, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår på bakgrunn av den foregående drøftelse at det ikke skal kunne iverksettes ekspropriasjonsinngrep i forbindelse med leting etter og utvinning av mineraler i virkeområdet for lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Se lovutkastets § 5-2 (7-2) nr. 3 og 4 der der foreslås endringer i § 1 i 1952-loven om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og et nytt § 2 tredje ledd i oreigningsloven.

Mindretallet (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) kan ikke slutte seg til forslaget om å oppheve adgangen til ekspropriasjon i forbindelse med undersøkelse og drift av mutbare og ikke-mutbare mineraler for Finnmarks vedkommende. Ekspropriasjon av grunneierposisjonen skal som foran nevnt undergis en streng vurdering. Med de avhendingsbegrensninger som utvalget generelt foreslår i lovutkastets § 2-3 og § 2-4, jf. § 1-1, for å sikre hensynet til samisk kultur med næringer og samfunnsliv i all grunndisponering i Finnmark, vil det etter disse medlemmers mening ikke være noe reelt behov for å gjøre det unntak fra de generelle ekspropriasjonsregler som flertallet har foreslått. Dette forsterkes ytterligere av de regler som er foreslått i lovutkastets § 2-7, spesielt i tilknytning til tillatelse til leting, undersøkelse og drift av mineraler. Den foregående gjennomgang viser også at det ikke skulle være nødvendig å innføre en slik begrensning i de ordinære forvaltningsorganers myndighet. Det bør i utviklingen av det nye regelverket for forvaltning av grunn i Finnmark tillegges stor vekt at de ordninger og regler som foreslås, er begrunnet ut fra reelle behov.

4.3.5.6.4 Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?

I motsetning til hva som er tilfelle for mineralene, har utvalget ikke foreslått særskilte regler om Finnmark grunnforvaltnings myndighet i forhold til andre «tunge» inngrep enn de mineralrelaterte, dvs. vannkraftutbygging og avståelse av grunn til riks- og fylkesveier og andre samferdselstiltak, kraftledninger og forsvaret. Her vil Finnmark grunnforvaltning ha den vanlige grunneierrådigheten. De forestående regler om avhending av grunn vil således gjelde, og innebære at organet selv skal vurdere om det bør avhendes grunn eller rettigheter til slike inngrep. En slik vurdering vil på samme måte som for mineralvirksomheten kunne lede til at det omsøkte tiltak finnes å være i strid med lovens avhendingsbegrensninger.

Spørsmålet blir derfor også her om myndighetene bør kunne ekspropriere grunn eller rettigheter hvis Finnmark grunnforvaltning ikke vil avstå dette frivillig. Det er i den videre drøftelse skilt mellom de ulike tiltak, men som et generelt utgangspunkt kan det nok hevdes at det må sterkere grunner til for å hindre ekspropriasjon til fordel for offentlige formål og interesser enn til fordel for private interesser. Kraftutbygginger, kommunikasjonsanlegg og forsvaret vil som regel ha et mer

direkte allmennyttig formål enn inngrep i forbindelse med mineralvirksomhet. Riktignok vil private aktører kunne ha fordel av f.eks. en kraft- eller jernbaneutbygging og også kunne være tungt inne i planleggings- og anleggsfasen, men det er likevel her tale om tiltak som primært tilgodeser allmenne interesser. Mineralvirksomhet vil på sin side i første rekke tilgodese den private tiltakshaver og bare mer indirekte de offentlige interesser.

Oppføring av stolper til fremføring av bl.a. elektrisk kraft er typisk et inngrep som det offentlige iverksetter (kraftselskapene er i stor grad kommunale og fylkeskommunale virksomheter) til allmennyttige formål. Generelt kan det sies at bruk av grunn til stolpefeste ikke vil medføre store inngrep i grunnen. Selve kraftledningen kan imidlertid være til ulempe for reindrift. Det kan også bli anlagt brede kraftgater som gjør betydelig skade på natur eller utelukker annen bruk av området, men dette vil trolig bare unntaksvis være tilfelle, fordi det som regel vil være mulig å velge traséalternativer som gir begrensede skadevirkninger. Utvalget antar derfor at det ikke er behov for regler som begrenser det offentliges adgang til å iverksette ekspropriasjon til stolpefester mv.

For planlagte *vei- og samferdselstiltak* i samiske områder, og også for store kraftutbygginger eller skyte- og øvingsfelt for forsvaret, vil situasjonen derimot kunne være annerledes. De argumenter som foran er anført for at Finnmark grunnforvaltnings vedtak om ikke å avstå grunn eller rettigheter til mineralvirksomhet ikke bør kunne settes til side ved ekspropriasjon, vil også tale for at adgangen til å ekspropriere til fordel for disse tiltak bør begrenses.

De hensyn som generelt taler for at samfunnet må kunne ekspropriere fra private rettshavere, vil ikke i samme grad gjelde i forhold til ekspropriasjon fra Finnmark grunnforvaltning. Hvis dette organet skulle gå mot å avstå grunn eller rettigheter til et bestemt tiltak, vil det være basert på en vurdering ut fra et lovverk som pålegger særlig vektlegging av bl.a. hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Skulle Finnmark grunnforvaltning etter en slik vurdering stanse et inngrep, vil dette trolig ha bred støtte og lettere bli godtatt også av utbyggingsinteressene.

Det vil dermed være en annen dimensjon over en ekspropriasjon fra Finnmark grunnforvaltning av grunn og rettigheter i sentrale samiske områder til f.eks. et større veianlegg, enn ekspropriasjon av private rettigheter til slike formål i Sør-Norge. Ved ekspropriasjon fra grunneierorganet er det ikke private eierinteresser som står mot allmenne samfunnsinteresser, men samiske eller lokale hensyn som står mot storsamfunnets interesser. De hensyn som taler for stor lokal selvstendighet i forvaltningen av grunn og naturgoder, kan derfor tale mot at sentrale organer får anledning til å tvinge igjennom tiltak på tvers av Finnmark grunnforvaltnings vurdering av hva som er til beste for lokale og samiske interesser.

Også hvis Finnmark grunnforvaltning ikke har villet avstå grunn og rettigheter til *vannkraftubygging* fordi dette antas å være i strid med de foreslåtte avhendingsbegrensninger i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, kan de ovenfor anførte argumenter være relevante. Før spørsmålet om adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter til vannkraftutbygging i Finnmark drøftes nærmere, kan det imidlertid være grunn til å omtale dagens regelverk for vannkraftutbygging og de utbyggingsplaner som i dag foreligger i fylket.

Vannsamlinger og vannrettigheter tilligger grunneieren, se vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 1. I Finnmark vil disse rettighetene dermed ligge til Finnmark grunnforvaltning. Her har man dessuten den særegne situasjon at det ved avhending av grunn til private normalt er gjort unntak for «alle vannrettigheter» på eiendommen, jf. jordsalgsforskriften § 3 og foran i *"Adgang til å unnta bestemte rettigheter fra avhending"* i punkt 4.3.5.3.7. Hvis hjemmelen som grunneier over-

føres til Finnmark grunnforvaltning, vil følgelig også vannrettigheter på privat grunn følge med, slik at organet vil disponere vannrettighetene både på «egen» og privat grunn i fylket.

Hvis en vannkraftutbygger som ikke selv er eier av grunnen eller har vannrettighetene, ikke kommer til enighet med innehaveren av disse rettighetene om frivillig avståelse, kan vedkommende kreve rettighetene ekspropriert. For erverv av eiendoms- eller bruksrett kreves normalt konsesjon etter lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom 14. desember 1917 nr. 16 (industrikonsesjonsloven). Utnytting av vannkraften og annen utbygging av vassdraget krever konsesjon etter vassdragsloven § 104, jf. § 105 eller vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 § 2.

Regjeringen har i St.meld. nr. 60 for 1991-92 *Samla plan for vassdrag* gjennomgått landets gjenværende vannkraftpotensiale. Ut fra en vurdering av kraftverksøkonomi og mulige konflikter knyttet til en utbygging, er potensielle kraftutbygginger plassert i to kategorier. De utbygginger som en har ment kan konsesjonsbehandles straks fordi de har liten konfliktgrad, er plassert i kategori I. Prosjekter med stor konfliktgrad og som foreløpig ikke kan konsesjonsbehandles, er plassert i kategori II. I Finnmark er følgende prosjekter satt i kategori I: Goummájohka, Mølleelva (alt. A og B), Langfjordhavn (videreutbygging), Kongsfjord II (alt. VA) og Kvalsund (videreutbygging, alt. A). Mattiselva/Kåfjord var plassert i denne kategorien, men er nå utbygd. I kategori II er disse prosjekter: Tallvik (videreutbygging), Kvalsund (VA2), Kongsfjord II (alt. VB), Lerresfjord (alt. A og B1), Korsfjord (alt. B2) og Vidjevatn/Ifjord.

Det er således fortsatt aktuelt med vannkraftutbygginger i Finnmark. Konfliktvurderingene i *Samla plan* er gjort ut fra lov- og regelverk og eierforhold i fylket på slutten av 1980-tallet. Hvis loven om forvaltning av grunn i Finnmark blir vedtatt, må imidlertid fremtidige utbygginger vurderes mot de nye bestemmelsene. Hvis dette skulle føre til at en utbygging ikke kan gjennomføres fordi Finnmark grunnforvaltning mener dette er i strid med lovens avhendingsskranker, blir spørsmålet om det bør kunne tvinges gjennom ved ekspropriasjon.

Vannkraftutbygging har i likhet med mineralvirksomhet stort konfliktpotensiale. Utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget satte dype spor i fylket, og det bør ikke gjennomføres nye utbygginger hvis sterke samiske og lokale interesser taler mot det. Hvis f.eks. Finnmark grunnforvaltning, med støtte fra Sametinget og de berørte kommuner, motsetter seg en planlagt utbygging, vil det være svært uheldig om det ved ekspropriasjon åpnes for at tiltaket likevel tvinges gjennom. Utvalget antar at de nevnte organer vil bygge sitt syn på en samlet og grundig vurdering av alle relevante forhold knyttet til en utbyggingssak, herunder også behovet for elektrisk kraft. Det vil da være uheldig om sentrale myndigheter tilsidesetter en slik vurdering, som bl.a. vil være basert på hensynet til samisk kultur.

Forsvarets virksomhet i Finnmark medfører bl.a. behov for grunn til faste anlegg og grunn som kan nyttes som faste skyte- og øvingsområder eller mer sporadisk i forbindelse med feltøvelser ol. I dag trapper imidlertid forsvaret ned virksomheten i fylket, og har derfor for tiden lite behov for nye områder. Situasjonen kan imidlertid endre seg, og hvis forsvaret ikke da oppnår enighet med grunneier om avståelse av grunn, kan det kreve grunn avstått. Se bl.a. oreigningsloven § 2 første ledd nr. 15 som hjemler ekspropriasjon av grunn til «militærstell», og lov om militære rekvisisjoner 29. juni 1951 nr. 19 § 1 som gir forsvaret adgang til å rekvirere «alt» som er nødvendig.

Ekspropriasjon av grunn til faste militære anlegg er neppe særlig kontroversielt, heller ikke i Finnmark. Slike anlegg er normalt ganske små og bør av hensyn til landets forsvarsevne kunne utbygges dersom forsvarsmessige hensyn taler for det.

Forsvaret vil som andre måtte ta opp spørsmålet om erverv av grunn og rettigheter med Finnmark grunnforvaltning, som må vurdere behovet i forhold til mulige andre interesser knyttet til det omsøkte område. I den grad andre brukerinteresser er sterkt avhengig av området, bør forsvaret så langt som mulig plassere sine anlegg der konfliktpotensialet er minst. Hvis det likevel ikke er mulig å komme til enighet med grunneierorganet eller andre brukerinteresser, bør det etter utvalgets mening fortsatt kunne ekspropriers grunn til faste militære anlegg.

Situasjonen kan derimot være annerledes for forsvarets bruk av grunnen til midlertidige eller faste skyte- og øvingsfelt. Den virksomhet som foregår i slike felt, kan gi store skader i naturen, både ved bruk av militære kjøretøy i utmark og annen forurensning, bl.a. i form av utslipp av tungmetaller (bly fra patroner) og støy ved skyteøvelser. Slik virksomhet vil også kunne være til skade for dyrelivet, og hindre annen bruk av området, i alle fall i deler av året. Reindriften vil særlig kunne være skadelidende. Den økte vektleggingen av hensynet til samisk kultur og næring som lovutkastet legger opp til, kan tale for at forsvarets behov for områder til skytefelt og øvelser ikke bør ha samme prioritet som tidligere. Også forsvarets bruk av grunnen må tilpasses de formål og interesser den nye loven skal ivareta.

Hvis forsvaret ikke lenger gis adgang til å rekvirere (ekspropriere) det som måtte trenges av grunn til sine øvelser, vil det måtte tilpasse sine øvelser til andre interesser i større grad enn i dag. Forsvaret vil da måtte forhandle med Finnmark grunnforvaltning med sikte på bruk av grunnen i øvingsområdet. Dette sikrer at grunneierorganet i større grad får kontroll med bruken av grunnen i fylket. Det vil trolig også være vilje hos partene til å komme frem til praktiske ordninger som sikrer at forsvaret også i fremtiden får tilgang på områder som er relevante for dets skyte- og øvingsbehov. Fjernes forsvarets adgang til å rekvirere grunn, vil partene bli oppmuntret til å gjennom forhandlinger komme frem til kompromisser som alle kan være tilfreds med.

På bakgrunn av den foregående drøftelse foreslår *flertallet* (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Sandvik og Varsi) at det ikke gis adgang til ekspropriasjon av grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning for «tunge» inngrep til samferdselstiltak, vannkraftutbygging og anlegg av større skyte- og øvingsfelt for forsvaret. Dette foreslås gjennomført ved at det gis en særregel for Finnmark i oreigningsloven § 2 tredje ledd, jf. § 30 siste ledd, samt at det inntas et nytt annet ledd annen setning i § 1 i lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner. Se ellers lovutkastets § 5-2 (7-2) nr. 2 og 4, med merknader i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Mindretallet bestående av Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har ikke tiltrådt forslaget. De viser til at de generelle avhendingsbegrensninger i grunnforvaltningsloven § 2-3 og § 2-4, jf. § 1-1 også skal gjelde i forhold til de «tunge» inngrep. Det samme er tilfelle for de verneregler som foreslås inntatt i sameloven, jf. utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8. Videre vil utvalgets forslag om tillegg til plan- og bygningslovens formålsparagraf og reglene om konsekvensutredninger for å ta vare på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, være blant de avgjørende momenter både i plansammenheng og utredningssammenheng.

I tillegg til de regler utvalget foreslår, kommer plan- og bygningslovens saksbehandlingskrav, som vil omfatte alle de foran omhandlede tiltak. Spesielt gjelder dette veier og andre samferdselstiltak som etter loven bare kan gjennomføres i medhold av plan. Som regel er endelig planvedtak grunnlaget for ekspropriasjon. Vedkommende kommune, fylkeskommune og statlige fagorgan, f.eks. reindriftens

områdestyre og fylkeslandbruksstyret, kan gjennom lovens system bringe planene opp til departementet og eventuelt regjeringen.

Etter mindretallets mening er det ikke noe reelt behov for å oppheve adgangen til ekspropriasjon i forbindelse med kraftutbygging, vei- og samferdselsutbygging og visse typer forsvarsaktivitet i Finnmark. Dette ville i realiteten gi Finnmark grunnforvaltning et absolutt veto i slike saker, og det er neppe nødvendig å gi organet en så sterk maktposisjon i forhold til den fremtidige bruken av grunnen i fylket. Det må legges til grunn at sentrale myndigheter som oftest ikke vil gå inn for ekspropriasjon hvis grunneierorganet ikke har villet eller kunnet avhende grunn og rettigheter, og hvor kanskje også kommunale, fylkeskommunale og de berørte sektorer regionalt har gått mot at et inngrep igangsettes. I så fall vil svært viktige samfunnsinteresser måtte tilsi at et inngrep iverksettes, og hvis slike interesser først gjør seg gjeldende i en sak, er det grunn til å tro at også de lokale organer, herunder Finnmark grunnforvaltning, vil godta at inngrepet iverksettes, slik at spørsmålet om ekspropriasjon likevel ikke vil komme på spissen.

Det vises for øvrig til de synspunkter som er anført i *"Ekspropriasjon til meneralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3 om at statlige organers myndighetsutøvelse i denne type saker uansett vil være begrenset av statens internrettslige og internasjonale forpliktelser overfor den samiske folkegruppe.

4.3.5.7 Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder

4.3.5.7.1 Innledning

Som det fremgår av *"Saklig og geografisk område for utvalgets vurderinger"* i punkt 4.1.3, jf. *"Innledning"* i punkt 4.3.5.1, vil Finnmark grunnforvaltnings myndighet omfatte forvaltning av grunn og ulike ikke fornybare naturgoder. Forvaltningen av de fornybare utmarksgodene vil derimot i stor grad ligge til organer på kommune- og bygdenivå. Se utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 til 5.4 der det er gitt en nærmere oversikt over den rådighet vedrørende de fornybare utmarksgodene som foreslås lagt til disse organer. Det er imidlertid tale om en rådighet som i dag utøves av jordsalgsorganene i Finnmark på vegne av grunneierorganet Statskog SF. Dersom det ikke hadde vært foreslått andre regler, ville også rådigheten vedrørende de fornybare utmarksgodene blitt overført til Finnmark grunnforvaltning.

Forslaget om at utmarksforvaltningen i Finnmark skal overføres fra grunneierorganet til kommuner og bygder, har dermed et visst preg av å være en slags «delegasjon» av myndighet fra dette organet til organer på kommune- og bygdenivå. Det kan ut fra dette synes nærliggende at Finnmark grunnforvaltning fortsatt bør ha en viss innflytelse på utmarksforvaltningen i Finnmark. Blant annet vil dette klart markere at også det fremtidige eierorganet skal ha en viss rådighet over bruken av de fornybare utmarksgodene i fylket, og dermed også gi større myndighet som sådan til dette organet.

Videre kan en slik innflytelse synes naturlig ut fra den overordnede plass Finnmark grunnforvaltning ellers er tiltenkt i forvaltningen av grunn og naturgoder i fylket. Dersom organet gis en viss adgang til å øve innflytelse på utmarksforvaltningen i fylket, vil dette dessuten gi bedre muligheter for å se forvaltningen av grunnen og de ikke fornybare naturgodene i sammenheng med forvaltningen av de fornybare utmarksgodene. Når Finnmark grunnforvaltning i konkrete tilfeller skal vurdere om grunn skal avhendes til ulike formål, vil det være en klar fordel at organet også har visse muligheter til å påvirke utmarksforvaltningen. Samlet sett vil en slik mulighet for Finnmark grunnforvaltning også kunne legge forholdende bedre

til rette for en felles utmarksforvaltning i Finnmark på de saksfelter hvor det kan være grunn til å legge opp til en forholdsvis lik ordning for forvaltningen av utmarksgodene.

Når det gjelder det mer konkrete spørsmålet om hvordan en eventuell innflytelse på utmarksforvaltningen for Finnmark grunnforvaltning skal lovreguleres, kan det bl.a. være aktuelt at organet blir klageinstans for de enkeltvedtak som treffes som ledd i den kommunale utmarksforvaltningen. Spørsmålet om grunnforvaltningsorganet skal gis slik myndighet vil bli nærmere drøftet i utredningens *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3, mens det i denne sammenhengen synes mest nærliggende å vurdere om organet skal gis adgang til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder.

Selv om forvaltningen legges til kommuner og bygder, og det ut fra hensynet til lokal forvaltning av utmarksgodene forutsettes at disse organer skal ha en forholdsvis fri stilling, kan det likevel i en del tilfeller være behov for regler som kan bidra til en likeartet praksis.

4.3.5.7.2 Utmarksforvaltningen i kommunene

Det synes på flere saksfelter innen utmarksforvaltningen nærliggende at denne er relativt sammenfallende fra kommune til kommune. Blant annet kan gode grunner tale for en relativt likeartet praksis over kommunegrensene mht. fastsettelse av jakt- og fisketider, utvisning og bortforpaktning av bestemte utmarksgoder og fastsettelse av kortpriser, eventuelt også slik at det gis regler om at det for visse bruksmåter kan selges kort som gjelder over hele fylket, jf. lovutkastets §§ 3-5 (§ 4-5) til 3-8 (§ 4-8). Det kan også være behov for å gi visse retningslinjer for hvordan kravet i lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd om «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggere i kommunen og andre skal tolkes og praktiseres, jf. utredningens *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3. En forskriftshjemmel for Finnmark grunnforvaltning vil dessuten åpne for at det i den grad det er behov for det, gis utfyllende regler om saksbehandling og klage mv. i forbindelse med de vedtak som treffes på kommunalt nivå.

Det er slett ikke utenkelig at kommunene selv vil utvikle en likeartet praksis på mange av de ovennevnte saksfelter. I så fall vil det ikke være så stort behov for en hjemmel som åpner for at Finnmark grunnforvaltning kan gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunene. Eksistensen av en slik hjemmel vil imidlertid innebære at det forholdsvis raskt kan gis fellesregler om den kommunale utmarksforvaltingen, hvis praksis fra kommune til kommune viser seg å sprike så vidt mye at det skaper vansker for de lokale, og eventuelt også for andre utmarksbrukere. Og selv om praksis skulle vise seg å være forholdvis lik fra kommune til kommune, kan likevel gode grunner tale for at det bør gis en hjemmel med det ovennevnte innhold, som kan benyttes i de tilfeller hvor behovet tilser det.

En innvending mot at Finnmark grunnforvaltning gis myndighet til å gi forskrifter om kommunens utmarksforvaltning, kan være at når utmarksmyndigheten først legges til organer på kommunenivå, ligger det i sakens natur at det bør være et betydelig spillerom for lokalt skjønn i utmarksforvaltningen. Det kan derfor umiddelbart synes noe inkonsistent å først gi kommunale organer myndighet, og dernest åpne for at et annet organ kan gi regler som binder kommunens myndighet i en bestemt retning.

Dette er likevel ikke noen avgjørende innvending mot en slik forskriftshjemmel. Det kan for det første legges inn visse begrensninger i selve hjemmelsbestemmelsen, f.eks. slik at Finnmark grunnforvaltning bare kan gi forskrifter om kommunenes utmarksforvaltning når dette synes påkrevd ut fra et reelt behov for felles

regler. Videre vil hensynet til frihet i kommunens skjønnsutøvelse i første rekke gjøre seg gjeldende i de tilfeller hvor det fattes vedtak om enkeltpersoners rettigheter eller plikter, f.eks. om tildeling av bestemte utmarksgoder. Derimot kan det være større behov for likeartede regler og praksis når det er tale om vedtak som angår større grupper, f.eks. om lokale kortpriser eller at det skal selges kort som gir adgang til bruk av visse utmarksgoder i flere kommuner eller i hele fylket. I stedet for å gi forskrifter om at det skal gjelde de samme fiskekortpriser i alle kommuner, vil det for øvrig også kunne vedtas «rammeforskrifter», f.eks. slik at de kommunale organer gis adgang til å fastsette prisene innenfor de ytre rammer som fastsettes.

Utvalget *flertall* (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen og Sandvik) har på bakgrunn av den foregående drøftelse kommet til at Finnmark grunnforvaltning bør ha myndighet til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunene. Regelen bør imidlertid ikke utformes som en generell hjemmel til å gi slike forskrifter, men begrenses til å gjelde de tilfeller hvor det sett fra de lokale utmarksbrukeres ståsted, er reelt behov for felles regler. Det vises ellers til lovutkastets § 2-11 fjerde ledd og merknadene i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Mindretallet (Johnsen, Kristensen og Varsi) er på sin side av den oppfatning at det neppe vil være nødvendig med en særskilt forskriftshjemmel for Finnmark grunnforvaltning, for å legge forholdene til rette for en noenlunde felles utmarksforvaltning over kommunegrensene. Disse medlemmer antar at kommunene selv vil sørge for at det gis like regler om jakttider, kortpriser ol. i den grad det er nødvendig. De vil også vise til at virker lite konsistent først å gi kommunene myndighet til å besørge den lokale utmarksforvaltningen hvis man samtidig åpner for at deres myndighet begrenses ved at det gis særkilte forskrifter om felles forvaltning.

4.3.5.7.3 Utmarksforvaltningen i bygdebruksområdene

Det kan også spørres om Finnmark grunnforvaltning bør ha adgang til å gi forskrifter om bygdebruksstyrets utmarksforvaltning, jf. lovutkastets §§ 4-3 (§ 5-3) til 4-5 (§ 5-5) samt drøftelsen i utredningens *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3. De argumenter som foran er anført om at en slik hjemmel vil styrke Finnmark grunnforvaltnings myndighet, og at det i visse sammenhenger kan være et behov for felles praksis innen utmarksforvaltningen, kan i noen grad også anføres i forhold til utmarksforvaltningen i bygdebruksområdene. Disse områdene vil imidlertid ha et sterkt preg av å være rettighetsområder hvor de berettigede i utgangspunktet har rett til å disponere fritt over de utmarksgoder de gis rett til, omtrent på linje med en privat grunneier. Så lenge bygdebruksstyret holder seg innenfor de rammer loven setter for deres myndighetsutøvelse, se bl.a. utkastet til formålsbestemmelse i grunnforvaltningsloven § 1-1 og reglene i lovens §§ 4-3 til 4-5, vil andre ikke kunne gripe inn i deres virksomhet.

Bygdebruksordningen har dermed et annet rettslig utgangspunkt enn reglene om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i kommunen. Videre vil områdene som sådan være forholdvis små og også samlet sett bare omfatte en begrenset del av utmarka i Finnmark. Behovet for likeartet praksis fra område til område vil derfor neppe være det samme som det tilsvarende behov for likeartet praksis fra kommune til kommune. Bygdebruksordningen forutsetter dessuten, i motsetning til kommuneordningen, at de utmarksgoder ordningen omfatter skal ligge til bygdefolk som en enerett og at disse også skal kunne disponere over denne retten som de selv vil. Argumentet om at det vil være inkonsistent først å gi bygdebruksstyret en slik rett, og dernest gi regler om hvordan retten i konkrete tilfeller skal disponeres, må

dermed sies å ha langt større vekt i forhold til bygdebruksstyret enn i forhold til kommunens utmarksstyre.

Et *flertall* bestående av Falch, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Pedersen og Sandvik har likevel kommet til at Finnmark grunnforvaltning også bør ha adgang til å gi forskrifter om bygdebruksforvaltningen, da det ihvertfall i visse tilfelle kan være behov for felles regler. Det kan f.eks. være spørsmål om å gi regler som sikrer en likeartet utvisningspraksis fra område til område, eller om like priser for ulike grupper av utenbygdsboende hvis bygdebruksstyret først vedtar å åpne området for mer allmenn bruk. På bakgrunn av det som er anført ovenfor, bør det imidlertid være en forutsetning at hjemmelen bare benyttes i særskilte unntakstilfelle. Se ellers merknadene til lovutkastets § 2-11 fjerde ledd.

Mindretallet bestående av Abelvik, Austenå, Jernsletten, Kristensen, Owe og Varsi er på sin side av den oppfatning at de ovenfor anførte argumenter er så sterke at Finnmark grunnforvaltning ikke bør ha hjemmel til å gi forskrifter om bygdebruksforvaltningen.

4.3.6 Gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning?

4.3.6.1 Utgangspunkt

Staten er som «eier av umatrikulert grunn» i Finnmark fritatt for gjerdeplikt, jf. jordsalgsloven § 3 der det fremgår at den ikke har «plikt til å bekoste eller vedlikeholde gjerde mot tilstøtende grunn». Fritaket er bl.a. begrunnet med at grunneiendommer i Finnmark har vært solgt svært rimelig og at staten normalt ikke har hatt noen fordel av gjerde mellom privat grunn og umatrikulert statsgrunn. I Ot.prp. nr. 48 for 1963-64 (s. 14) anfører Landbruksdepartementet at «det i Finnmark har dannet seg en sedvanerettsregel angående gjerdeholdet mot statens umatrikulerte jord» som innebærer at staten i medhold av reglene om «særlige rettstilhøve» i grannegjerdeloven 5. mai 1961 § 1 «også i fremtiden må være fritatt for å ta del i gjerdeholdet mellom privat eiendom og umatrikulert statseiendom».

Den direkte virkningen av fritaket er at grannegjerdeloven ikke gjelder for usolgt grunn i Finnmark, men bare for andre private og offentlige «granner» i fylket. Nabo, bruker og beiterettshaver på en naboeiendom kan ellers i landet kreve gjerdehold når det er til nytte for den enkelte eiendom og det er klart at den samlede nytten av gjerdeholdet for de to eiendommer er større enn kostnaden, mot at hver av partene bærer sin halvpart av gjerdeholdet, jf. lovens § 7 og § 8, jf. § 11. Men slikt krav kan ikke fremsettes overfor grunneierorganene i Finnmark så lenge disse er fritatt fra gjerdeplikt.

Dette fritaket har imidlertid vært betydelig kritisert, og det har vært hevdet at det bør oppheves slik at staten i Finnmark får en tilsvarende gjerdeplikt som andre grunneiere. Spørsmålet har bl.a. vært nevnt i forbindelse med virksomhet som enten er farlig eller bør beskyttes mot rein, f.eks. flyplasser, industri og veier. For den som innehar slike innretninger vil det være en fordel om gjerdekostnadene kan deles med staten. Innehaveren har imidlertid en klar egeninteresse av å sette opp gjerder, og dette vil også ofte være gjort. Selv om ikke staten har gjerdeplikt, er det full adgang for den annen part til å sette opp gjerder og betale for dette. I mange tilfeller vil dette også være en naturlig løsning. Utvalget har derfor ikke drøftet nærmere om det bør etableres ordninger som innebærer at staten eller Finnmark grunnforvaltning bidrar til finansiering av gjerder i de her omtalte tilfeller.

Spørsmålet om gjerdeplikt i tilknytning til grunnen i Finnmark er i alle tilfelle mer aktuelt i forbindelse med beitende rein på jordbruksarealer og da særlig på innmark. Selv om også innehaveren av en jordbrukseiendom har full anledning til å

sette opp gjerde og betale det dette koster, kan det likevel anføres en del argumenter for at jordbruket i Finnmark bør stilles i en særstilling ved at staten ihvertfall bidrar til en delvis finansiering av gjerdeholdet.

Jordbruk, enten alene eller i kombinasjon med f.eks. fiske, har vært og er fortsatt en typisk virksomhet i samiske områder og utgjør en viktig del av det materielle grunnlaget for samekulturen. Det må også legges vekt på at jordbruket i Finnmark er en marginal virksomhet med forholdsvis liten lønnsomhet, samtidig som jordbruksarealene er relativt store. Utvalget har derfor drøftet spørsmålet om gjerdehold i Finnmark med hovedvekt på forholdet mellom reindrifts- og jordbruksnæringen i fylket. Mens det inntil nå har vært spørsmål om «staten» ved Finnmark jordsalgskontor skal ha plikt til å bekoste gjerde mot grunn som støter til den «umatrikulerte» grunn, blir spørsmålet nedenfor om det bør etableres en gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning eller om eventuelt andre statlige organer bør ha en hel eller delvis plikt til å finansiere gjerder i fylket.

Spørsmålet har imidlertid vært svært vanskelig og det må bare erkjennes at problemene er for mange og kompliserte til at utvalget har kunnet finne gode løsninger. Men det vil i det følgende likevel bli redegjort nærmere for de problemstillinger som har vært drøftet og de forslag som har vært vurdert i utvalget.

4.3.6.2 Nærmere om en eventuell gjerdeplikt

Fritaket for statens gjerdeplikt i forhold til allerede fradelt grunn i Finnmark har etter fleres syn bidratt til å øke konfliktene mellom reindrift og jordbruk. Utvalget har derfor vurdert om fritaket i jordsalgsloven § 3 bør oppheves og ikke videreføres i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. I så fall ville grannegjerdeloven gjelde også for grunn under Finnmark grunnforvaltnings herredømme, og innebære at organet etter lovens § 7, § 8 og § 11 kan bli ansvarlig for «sin halvpart» av gjerdekostnadene der gjerde anses nødvendig.

Et argument for en slik ordning kan nok være at en plikt for *Finnmark grunnforvaltning* til å bære gjerdekostnader mot jordbrukseiendom, kan bidra til å redusere konfliktene mellom reindriften og jordbruket. På den annen side er det usikkert hvor stor en slik konfliktdempende virkning vil være, og en gjerdeplikt i forhold til alle jordbrukseiendommer i Finnmark ville medføre et tungt økonomisk og administrativt ansvar for organet, særlig hvis det må bære sin del av kostnadene alene. Selv om det samlede jordbruksareal i fylket bare utgjør ca. 1% av totalarealet, vil det likevel være en svært omfattende inngjerding som eventuelt må iverksettes. Finnmark grunnforvaltning vil ikke drive noen form for virksomhet som innebærer at man har noen fordel av et eventuelt gjerde, slik som f.eks. en gårdbruker eller innehaveren av et industrianlegg vil ha. Hvis organet pålegges gjerdeplikt vil utgiftene i praksis enten måtte dekkes av brukerne av grunnen i Finnmark i form av høyere avgifter ved bruk, salg og bortfeste av grunn eller rettigheter, eller ved overføringer fra staten.

Utvalget har derfor ikke villet foreslå noen allmenn gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning i tilknytning til jordbrukseiendommer som pr. i dag er fradelt fra den «umatrikulerte» grunn i Finnmark. Men det kan være grunn til å vurdere spørsmålet om gjerdeplikt i forhold til *nye bruk* særskilt. Nyetableringer av jordbruk vil i fremtiden ofte måtte skje i områder som er eller som grenser til beiteområder for rein. Hvis grunneierorganet legger ut et bruk i et slikt område, kan det synes som et rimelig utgangspunkt at det dekker en del av kostnadene til gjerdehold, da det vil kunne bli tyngende for den enkelte gårdbruker å dekke disse kostnadene alene. En gjerdeplikt for grunneierorganet i forhold til nye bruk vil også gi en oppfordring til å legge brukene slik at behovet for gjerde blir minst mulig.

Videre vil gjerdehold i slike tilfeller redusere faren for skade ved at rein tar seg inn på dyrket mark. Dette vil ikke bare være til fordel for vedkommende jordbruker, men også for de lokale reineiere, da dette vil lette deres vokting og samtidig redusere faren for at de skal bli ansvarlig for reinens skader på objektivt grunnlag, jf. reindriftsloven § 25. Det er heller ikke grunn til å tro at en eventuell gjerdeplikt i forhold til nye bruk vil være særlig tyngende, bl.a. fordi det i fremtiden neppe vil bli utmålt særlig mange nye bruk i Finnmark.

Det kan imidlertid synes vanskelig å begrunne en slik forskjellsbehandling mellom dagens og nye jordbrukseiendommer i Finnmark. Også tidligere utmålte bruk har vært utsatt for beitende rein og eierne av disse har ikke kunnet kreve at staten betaler en del av gjerdeutgiftene. En slik regel vil også kunne bidra til at nye jordbrukseiendommer ikke blir fradelt, fordi risiko for fremtidige kostnader kan medvirke til at Finnmark grunnforvaltning avslår søknader som ellers kanskje ville blitt innvilget. En slik begrunnelse alene vil ikke gi saklig grunnlag for å avslå en søknad om å fradele en jordbrukseiendom, men det er likevel vanskelig å unngå at dette momentet i konkrete tilfeller vil bli trukket inn i den samlede vurderingen av fordeler og ulemper ved avhendingen. De økonomiske kostnadene vil dessuten samlet sett kunne bli betydelige dersom antagelsen om få fremtidige nyetableringer i Finnmark ikke slår til.

Disse økonomiske motargumentene vil ikke være aktuelle dersom staten sentralt finansierer Finnmark grunnforvaltnings gjerdehold, men utvalget finner likevel at det er så vidt mange problemer knyttet til en gjerdeplikt i forbindelse med fradeling av nye jordbrukseiendommer at det ikke fremmes noe forslag i den retning. Et samlet utvalg foreslår derfor å videreføre jordsalgsloven § 3 til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Se lovutkastets § 2-8 der det fremgår at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha plikt til å holde gjerde mot tilstøtende grunn.

Selv om Finnmark grunnforvaltning ikke pålegges noe ansvar for å dekke gjerdehold, kan det imidlertid spørres om bør etableres en plikt for *staten sentralt* til å dekke en del av kostnadene for nødvendig gjerdehold i tilknytning til jordbrukseiendommer i Finnmark.

Det kan nok ut fra en betraktning om at det i første rekke bør være den enkelte jordbrukers ansvar å sørge for en tilstrekkelig inngjerding av sine områder og den enkelte reindriftsutøvers ansvar å holde sine dyr unna oppdyrkede områder, hevdes at det ikke uten videre er riktig å bruke fellesskapets midler på å iverksette slikt gjerdehold. På den annen side kan det også anføres at det bør være et statlig ansvar å bidra til å redusere konfliktene mellom brukerne av land og vann i samiske områder, både i forhold til konflikter mellom reindrift og jordbruk og mellom reindrift og andre næringer. Det ville være uheldig om samfunnet lar konflikter mellom næringer utvikle seg fritt uten å gjøre konstruktive forsøk på løsninger. Hvis oppføring av gjerder kan bidra til å begrense et konfliktgrunnlag, kan dette derfor hevdes å være en felleskostnad som samfunnet bør bære.

Historisk kan dessuten motsetningene mellom reindriftsutøvere og jordbrukere i Finnmark anses som et resultat av en bevisst statlig politikk for å legge til rette for jordbruksvirksomhet, ofte i områder med langvarig reindriftsvirksomhet. Det kan derfor hevdes at staten ihvertfall bør bære en del av kostnadene i forbindelse med tiltak som kan dempe de konflikter som har oppstått som følge av dette, da det ikke uten videre er rimelig at partene alene dekker disse kostnadene.

En innvending mot en statlig gjerdeplikt vil likevel være at utgiftene kan bli store. Videre kan det bli vanskelig å gjennomføre og administrere gjerdeholdet. Det vil muligens måtte etableres et eget apparat for å styre oppføring og vedlikehold. Hvis det legges opp til delt ansvar for gjerdeholdet vil dette kanskje måtte fordele utgiftene mellom partene og eventuelt også inndrive deres andel av gjerdekost-

nadene. I årene 1984-1989 eksisterte det en finansieringsordning i Finnmark hvor staten betalte halvparten av gjerdeutgiftene, men som i praksis ikke fungerte bl.a. av de her nevnte årsaker.

En statlig gjerdeplikt trenger imidlertid ikke gjelde alle jordbruksarealer, men kan begrenses til områder hvor inngjerding vil kunne forhindre konkrete skader eller unngå konflikter. Hvis plikten f.eks. begrenses til tilfeller der inngjerding anses «nødvendig» og til nytte både for reindriften og jordbruket, jf. vilkårene for å kunne kreve gjerde etter grannegjerdeloven § 7, typisk i tilknytning til dyrket mark i utsatte områder, vil nok gjerdeplikten kunne få et akseptabelt omfang. For å begrense de økonomiske, estetiske og miljømessige ulemper kan det kanskje også benyttes mobile, utrullbare gjerder som står oppe bare når det er nødvendig.

Samlet sett tilsier dette at staten bør gis et visst ansvar for gjerdeholdet i tilknytning til de mer utsatte jordbruksarealer i Finnmark. Eksempelvis slik at staten får et økonomisk ansvar for oppføring og vedlikehold av gjerdene og i tillegg dekker kostnader ved administrasjon mv. som sikrer en praktisk gjennomføring av det hele. Det som kan synes mest nærliggende er en form for tilskuddsordning, hvor staten dekker det meste av gjerdekostnadene, men hvor de berørte jordbrukere betaler en viss egenandel. En slik egenandel vil kunne motvirke at staten betaler for at det settes opp gjerder i utrengsmål, og samtidig synes det rimelig at vedkommende jordbruker, som tross alt har en direkte egeninteresse i å sikre sin dyrkede mark mot at rein tar seg inn der, dekker en viss del av kostnadene selv.

Siden beitende rein utløser mange konkrete motsetninger mellom reindriftsutøvere og bønder, kan det også spørres om reindriftsutøverne bør bære en del av kostnadene ved gjerde rundt innmark. Et slikt ansvar ville imidlertid kunne bli urimelig tyngende, fordi den enkeltes drift kan foregå over store områder og være i berøring med mange jordbrukseiendommer. Når staten har utvist grunn til jordbruksformål i områder hvor det drives reindrift, har den også minsket reindriftens beitearealer og økt mulighetene for motsetninger mellom reindriftsutøvere og bønder. Det kan derfor hevdes at den grunnleggende årsaken til disse motsetningene ikke er beitende rein, men statens utvisninger av grunn i tradisjonelle reindriftsområder.

Reindriftens del av totalansvaret for å hindre at rein trenger inn på dyrket mark, bør etter utvalgets mening primært komme til uttrykk ved reindriftens regler om driveplikt (§ 20) og utdrivingsplikt (§ 24), og ikke ved at næringen gis et direkte ansvar for gjerdehold. Riktignok kan det nok unntaksvis tenkes et begrenset medansvar for inngjerding i særlig utsatte områder hvor reindriften ikke har så sterke tradisjoner, men som hovedregel bør ikke næringen ha noen del i et direkte administrativt og økonomisk ansvar for gjerdeholdet i Finnmark.

Den antydede ordning kan *finansieres* gjennom den årlige jordbruksavtalen mellom staten og jordbruksorganisasjonene, og eventuelt også ved at det settes av et beløp til gjerdehold over reindriftsavtalen. Det ble i 1995 satt av ca. 2 mill. kr. over jordbruksavtalen til inngjerding av dyrket mark som utsettes for reinbeiting.

Ordningen er nå regulert ved forskrift 3. juli 1996 om tilskudd til konfliktforebyggende tiltak i forholdet mellom reindrift og jordbruk, og er i første rekke tenkt for bygging av gjerder som verner innmark, kulturbeiter og plantefelt mot reinbeiting. Søknad om oppføring av gjerde skal med nødvendig dokumentasjon sendes parallelt til kommunen og reindriftens områdestyre. Disse uttaler seg om saken, og sender den videre til Landbruksbanken som avgjør søknaden og eventuelt innvilger tilskudd. En forutsetning for å gi tilskudd er at gjerdebygging vil ha konfliktforebyggende virkning, og videre må de berørte parter være enige om tiltaket. Det gis ikke tilskudd hvis gjerdekostnadene antas å være mindre enn kr. 5000. Til større tiltak er øvre tilskuddsgrense satt til 80% av godkjent kostnadsoverslag.

Et mulig alternativ til en slik ordning kunne være å overlate administreringen av gjerdebevilgningen og vurderingen av behovet for gjerde til en egen gjerdekommisjon. Denne kunne f.eks. ha representanter fra Finnmark grunnforvaltning, fylkeslandbruksstyret og vedkommende områdestyre, samtidig som partene i hver enkelt sak fikk anledning til å fremme sine synspunkter overfor kommisjonen før denne treffer sin avgjørelse. En annen mulighet kunne være å legge avgjørelsesmyndigheten til fylkeslandbruksstyret.

Det er imidlertid ikke gitt at dette vil være en bedre løsning enn den ordning som nå er iverksatt. Riktignok medfører denne ordningen at søknader om tilskudd til gjerdehold kan bli avslått, f.eks. fordi inngjerding ikke anses nødvendig, men dette vil også gjelde for mulige alternative ordninger. En gjerdekommisjon ville i likhet med Landbruksbanken, måtte prioritere søkere med størst behov. Det kan nok spørres om banken er det rette organ for å vurdere behovet for eller plassering av gjerde, men den nå iverksatte ordning bør prøves ut før det eventuelt forsøkes iverksatt alternative ordninger.

Dagens ordning er ikke begrunnet ut fra en statlig plikt, men ut fra det forhold at myndighetene har erkjent at det er nødvendig med visse tiltak for å dempe en del av de problemer som oppstår i forbindelse med at rein tar seg inn på dyrket mark i Finnmark. Dette er utvalget enig i, men om løsningen ligger i å innføre en plikt for staten til å bære kostnader i forbindelse med oppføring og vedlikehold av gjerder, synes mer usikkert. Det kan avslutningsvis bemerkes at gjerdespørsmålet synes så vidt komplisert at det muligens bør vurderes nærmere av et særskilt oppnevnt råd eller utvalg, der bl.a. de berørte næringer og landbruks- og reindriftsmyndighetene er representert.

4.3.7 Saksbehandling og klage

4.3.7.1 Innledning

Med unntak av de oppgaver i forbindelse med forvaltningen av de fornybare utmarksgodene som i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3 foreslås overført til kommuner og bygder, vil Finnmark grunnforvaltning bli tillagt den myndighet som i dag tilligger jordsalgsorganene i Finnmark. Det vil i første rekke si myndighet til å selge, feste bort og på andre måter disponere rettslig over grunnen. Organet vil videre få nye oppgaver i forbindelse med leting, undersøkelse og utvinning av mineraler, og det vil spille en mer aktiv rolle enn dagens organer i forhold til de «tunge» inngrep ved at det i hvert enkelt tilfelle forutsettes å foreta en selvstendig vurdering av avhendingsspørsmålet i forhold til avhendingsskrankene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Det skal her drøftes hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet. Det vil i *"Dagens saksbehandlings- og klageregler"* i punkt 4.3.7.2 bli gitt en oversikt over hvilke regler som gjelder for saksbehandlingen til dagens organer. Dernest redegjøres det i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3 for hvilke saksbehandlingregler og i *"Klage"* i punkt 4.3.7.4 for hvilke klageregler som bør gjelde for det nye grunneierorganet i Finnmark.

4.3.7.2 Dagens saksbehandlings- og klageregler

Jordsalgsorganene er underlagt de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som bl.a. stiller krav til forsvarlig saksbehandlig og forbyr myndighetsmisbruk ved at det i konkrete skjønnsmessige avgjørelser tas utenforliggende hensyn, utøves usaklig

forskjellsbehandling eller treffes grovt urimelige vedtak. Videre gjelder offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 68 og de regler i forvaltningsloven 10. februar 1967 som etter lovens § 1 gjelder for «*ethvert organ for stat eller kommune*», dvs. lovens kapittel II (ugildhet) og III (alminnelige regler om saksbehandlingen). Derimot er det uklart om reglene om enkeltvedtak i kapitlene IV (saksforberedelse), V (krav til selve vedtaket) og VI (klage og omgjøring), samt § 41 om virkningen av saksbehandlingsfeil og § 42 om utsatt iverksetting av vedtak, kommer til anvendelse. Det samme er tilfelle for reglene om forskrifter i kapittel VII.

Jordsalgsforskriften 15. juli 1966 gir imidlertid en del særskilte regler om saksbehandlingen ved jordsalgsorganene i Finnmark. Forskriftens § 15 og § 16 har regler om saksforberedelsen og hvilke høringsorganer som skal uttale seg, mens § 16 a bestemmer at reglene i forvaltningslovens kapittel VI om klage gjelder tilsvarende, jf. også omgjøringsreglene i § 13 tredje ledd og § 14 annet ledd.

Som forvaltningsgruppen fremholder i NOU 1993:34 s. 456, gjelder forvaltningsloven fullt ut *hvis* jordsalgsorganenes virksomhet må anses som *offentlig myndighetsutøvelse* etter § 2 bokstav a, jf. § 3. Men hvis virksomheten må anses som *utøvelse av eierrådighet* vil bare reglene i kapittel II og III gjelde, og ikke kapittel IV til VI og § 41 og § 42 om enkeltvedtak, og heller ikke kapittel VII om forskrifter. Spørsmålet er omdiskutert, se bl.a. NOU 1993:34 s. 455-463 der forvaltningsgruppen redegjør for diskusjonen, uten å konkludere.

Gruppen viser bl.a. til to uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling som trekker i retning av at virksomheten (salg og bortfeste av grunn mv.) er å betrakte som utøvelse av eierrådighet. Dette har imidlertid Sivilombudsmannen stilt seg tvilende til (sak 1548/82 og 1024/84). Det finnes også et par underrettsavgjørelser som trekker i retning av at når det offentlige selger, fester bort eller foretar andre disposisjoner over grunn eller rettigheter som gir enkeltpersoner enerett, må dette normalt anses som et utslag av offentlig myndighetsutøvelse og ikke av eierrådighet. Av interesse er også følgende uttalelse fra flertallet i Rettsgruppen i NOU 1993:34 s. 258:

> «... i utgangspunktet er statens disposisjoner [i Finnmark] av privatrettslig art. På grunn av de særegne forhold bør det imidlertid i de fleste sammenhenger stilles *samme krav til saksbehandlig og klage som om disposisjonen hadde vært vanlig offentlig forvaltning*» (vår understrekning).

Det må etter dette sies å være uklart om forvaltningslovens kapittel IV til VI om enkeltvedtak og VII om forskrifter, samt § 41 og § 42 gjelder for jordsalgsorganene. Det er imidlertid ikke noe prinsipielt i veien for å gi en regel om at loven skal gjelde fullt ut for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet enten denne må sies å ha sitt grunnlag i eierrådighet eller i offentlig myndighetsutøvelse. En slik regel ville rydde av veien den tvil som ellers ville råde omkring dette spørsmålet. Før drøftelsen av spørsmålet om loven bør gjelde fullt ut for Finnmark grunnforvaltning, skal det derfor gis en oversikt over innholdet i de regler som eventuelt vil bli gjort gjeldende.

Forvaltningsloven kapittel IV har regler om saksforberedelsen ved enkeltvedtak, dvs. vedtak som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en bestemt personkrets, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b). § 16 sier at partene i saken skal varsles før vedtak iverksettes, og at de skal gis anledning til å uttale seg. Bestemmelsen gir også regler om hva varslet skal inneholde. I § 17 pålegges forvaltningsorganet en plikt til å påse at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, mens §§ 18 flg. har regler om partenes adgang til å gjøre seg kjent med saksdokumentene og begrensninger i denne adgangen.

Kapittel V gir regler om selve vedtaket. Det skal som hovedregel være skriftlig og begrunnes samtidig med at det treffes, jf. § 23 og § 24. Begrunnelsen skal inne-

holde det faktiske og rettslige grunnlag vedtaket bygger på, og redegjøre for de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnet, jf. § 25. § 27 har regler om at partene skal underrettes om vedtaket og opplyses om adgangen til å påklage det. Jordsalgsforskriften har til sammenligning ingen uttrykkelige regler om krav til vedtakets form, grunngivelse og underretning mv.

Kapittel VI har regler om klage i §§ 28 til 34 og omgjøring i § 35. Et vedtak kan påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det organ som har truffet vedtaket (§ 28). For parten er klagefristen tre uker etter at han fikk underretning om vedtaket, mens det etter omstendighetene kan gjelde andre frister for de som har rettslig klageinteresse ettersom disse normalt ikke vil få underetning om vedtak (§ 29, jf. §§ 30 til 32 som gjør visse unntak fra reglene om klagefrist og har regler om klagens adressat og form). Reglene om saksforberedelsen i kapittel IV og vedtakets form mv. i kapittel V gjelder også i klagesakene (§ 33). Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og ta stilling til omstendigheter som ikke forelå på vedtakstidspunktet (34). Den kan også på visse vilkår omgjøre et vedtak uten at det er påklaget (§ 35).

Forvaltningslovens regler om klage er gitt tilsvarende anvendelse for jordsalgsorganenes virksomhet, jf. jordsalgsforskriften § 16 a. Forskriftens § 13 tredje ledd og § 14 annet ledd åpner også for omgjøring, men ikke i samme grad som forvaltningsloven § 35.

Forvaltningslovens kapittel VII om forskrifter har bl.a. regler om at saken skal være så godt opplyst som mulig før forskriften vedtas, og at de som berøres av denne skal ha fått anledning til å uttale seg (§ 37). Det er videre gitt regler om formkrav og kunngjøring (§ 38) og virkningene av forsømt kunngjøring (§ 39). Forskriftene er bindende for forvaltningen, med mindre det er hjemmel for å fravike den (§ 40). I den grad jordsalgsorganene i dag kan gi forskrifter, dvs. vedtak som er bestemmende for rettigheter og plikter til et ubegrenset antall personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c), er det ikke gitt tilsvarende saksbehandlingsregler i jordsalgsforskriften.

Forvaltningsloven § 41 om virkningen av saksbehandlingsfeil gjelder ifølge ordlyden bare for enkeltvedtak, men gir uttrykk for et generelt prinsipp om at det er et minstevilkår for at en feil ved tilblivelsen av et vedtak skal føre til ugyldighet, at feilen «kan» ha virket inn på dets innhold. Lovens § 42 om utsatt iverksetting er etter ordlyden ikke begrenset til enkeltvedtak, men er i praksis bare aktuell for slike vedtak. Jordsalgsforskriften har ingen tilsvarende regler.

4.3.7.3 Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?

Uansett om salg og bortfeste av grunn og rettigheter i Finnmark må anses som utslag av eierrådighet eller offentlig myndighetsutøvelse, må det i en fremtidig forvaltningsordning være full anledning til å knytte disse disposisjonene til *forvaltningsloven.* Det er videre grunn til å tiltre rettsgruppens oppfatning om at det bør gjelde slike regler for forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark. Følgelig er det strengt tatt ikke nødvendig å ta et bestemt standpunkt til det teoretiske spørsmålet om virksomheten til Finnmark grunnforvaltning vil være utøvelse av offentlig myndighet eller eierrådighet. Det vil uansett kunne bestemmes at forvaltningsloven skal gjelde fullt ut for organets vedtak om å disponere over grunn og rettigheter i Finnmark.

Utvalget vil likevel bemerke at selv om de oppgaver det er aktuelt å tillegge Finnmark grunnforvaltning nok kan hevdes å ha et privatrettslig utgangspunkt, vil de også ha et sterkt offentligrettslig preg. Dette gjelder både den myndighet som vil bli overført fra dagens jordsalgsorganer og den myndighet organet vil få i forbin-

delse med mineralvirksomhet mv. Det offentliges avhending av grunn og rettigheter i Finnmark har helt siden de første jordutvisningene på 1700-tallet mer vært preget av samfunnsmessige enn forretningsmessige hensyn. Og når det i forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark legges opp til at det ved avgjørelser om avhending av grunn og rettigheter bl.a. skal legges særlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur, vil de forvaltningsmessige aspekter ved virksomheten komme enda sterkere frem enn tidligere.

Gode grunner kan derfor tale for at Finnmark grunnforvaltnings virksomhet vil måtte anses som en form for offentlig myndighetsutøvelse, og i så fall vil forvaltningsloven i prinsippet gjelde fullt ut også om dette ikke slås fast ved en uttrykkelig lovregel. For å rydde unna den tvil som fortsatt måtte herske, er det imidlertid grunn til å lovfeste at forvaltningsloven skal gjelde for Finnmark grunnforvaltnings vedtak etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

En slik regel vil riktignok ikke objektivt sett bety at virksomheten for fremtiden må anses som myndighetsutøvelse. Det vil fortsatt være mulig å betrakte deler virksomheten som utøvelse av eierrådighet, idet den vil kunne sies å ha sitt grunnlag både i reglene i finnmarksloven og i Finnmark grunnforvaltnings stilling som innehaver av grunnbokshjemmel. Spørsmålet om rådighetens grunnlag vil imidlertid ha liten praktisk betydning fordi forvaltningsloven uansett vil gjelde. Så lenge virksomheten og organets myndighet er lovregulert, må lovreglene følges. Det kan ikke gis retningslinjer som strider mot reglene i loven. Skal reglene endres må det skje ved lov. Men på områder som eventuelt ikke er lovregulert, vil det eiendomsrettslige kunne få betydning. Dette taler for øvrig for at organets virksomhet i størst mulig grad bør lovreguleres og i liten grad styres via politiske «føringer» ol.

Vedtak om disponering av grunn og rettigheter vil ikke bare være begrenset av de alminnelige skranker for eierrådigheten, men også av et eget lovverk som legger opp til at slike vedtak skal treffes etter en samlet vurdering av alle interesser i et område, der det skal tas særlig hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen er nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, eller jakt- fiske- og friluftsliv tilsier at det aktuelle grunnstykke ikke bør avhendes. Vurderingene skal dessuten ikke bare gjøres når det er tale om å avhende grunn og rettigheter til jordbruksformål eller hyttebygging, men også i forhold til inngrep i grunnen som isolert sett kan ha store nyttevirkninger for samfunnet, men samtidig store skadevirkninger i forhold til de hensyn som er særskilt fremhevet i lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Finnmark grunnforvaltnings disposisjoner skal fremme klare samfunnsmessige og offentlige formål, og organets virksomhet vil ha preg av styring med ulike sider av samfunnsutviklingen i Finnmark. Denne styringen vil være mulig fordi organet vil ha en monopolstilling i forhold til grunnen i fylket, og skje bl.a. ved fordeling av goder mellom borgerne gjennom salg og bortfeste av grunn og tillatelse til utnytting av undergrunnsressurser mv. Virksomheten vil dermed få så stor betydning for befolkningen i fylket og være så sterkt samfunnsrelatert at den må sies å være av forvaltningsmessig art. Når Finnmark grunnforvaltning skal kunne treffe vedtak med stor betydning både for den enkelte og samfunnet, er det all grunn til at vedtakene forberedes og treffes i samsvar med et regelverk som sikrer en betryggende og grundig saksbehandling, samtidig som det også bør gjelde en særskilt overprøvingsordning.

Et hovedmål med forvaltningsloven er at regler om betryggende saksbehandling skal bidra til at det treffes innholdsmessig riktige avgjørelser. Dette har betydning for den enkeltes rettssikkerhet ved at han eller hun i stor grad skal kunne forutberegne sin rettsstilling og være sikret en rettferdig, grundig og relativt rask saksbe-

handling. Det er også et underliggende prinsipp at like tilfeller skal behandles likt, samtidig som den enkelte sak skal underlegges en konkret vurdering. Slike grunnleggende og prinsipielle hensyn gjør seg i stor grad også gjeldende for den virksomhet som Finnmark grunnforvaltning skal utøve.

Ved å gi forvaltningsloven anvendelse vil det også bli understreket at det er det samfunnsmessige og samepolitiske aspektet, og ikke eierrådigheten, som er det grunnleggende element i virksomheten. Hvis Finnmark grunnforvaltning underlegges forvaltningsloven vil dette bidra til å sikre en betryggende behandling i enkeltsaker, og borgerne vil få en rekke lovfestede rettigheter som de kan gjøre gjeldende hvis saksbehandlingen ikke er i samsvar med loven. Det er all grunn til å tro at dette i seg selv vil virke skjerpende på Finnmark grunnforvaltnings konkrete saksbehandling, bl.a. når det gjelder sakens opplysning før vedtak treffes, og begrunnelsen for vedtakene.

Utvalget foreslår derfor en regel i lovutkastets § 2-13 der det sies uttrykkelig at forvaltningsloven gjelder for Finnmark grunnforvaltnings vedtak etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Det samme bør gjelde *offentlighetsloven*, bl.a. fordi denne lovens regler om rett til innsyn vil gi allmennheten mulighet til å kontrollere at saksbehandlingen foregår på en betryggende måte. Se for øvrig merknadene til den foreslåtte regel i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

Selv om forvaltningsloven gjøres gjeldende for Finnmark grunnforvaltning, kan det også spørres om det er behov for å gi *utfyllende saksbehandlingsregler* f.eks. ved salg og bortfeste av grunn, eller ved vedtak om tillatelse til leting og undersøkelse av mineraler. Slike utfyllende regler kan være aktuelle hvis det er tvil om det generelle regelverket vil sikre en tilfredsstillende saksbehandling. Det mest aktuelle i denne sammenhengen kan være særlige regler om saksforberedelsen og klage- og omgjøringsadgangen, eller at det skal skje en viss samordning mellom virksomheten til Finnmark grunnforvaltning og kommunale planmyndigheter. Det også være aktuelt å gi nærmere regler om hvem som skal ha rett til å uttale seg før vedtak fattes, særlige regler om klagefrister mv.

Slike regler ville vært aktuelle hvis det ovenfor var konkludert med at forvaltningsloven ikke skulle gjelde for Finnmark grunnforvaltning. Når det legges opp til at loven skal gjelde, blir derimot utgangspunktet et annet, ettersom det her stilles en lang rekke krav til saksbehandlingen både ved enkeltvedtak og forskrifter. Dette regelverket vil ihvertfall i normaltilfellene sikre en betryggende saksbehandling. Utvalget vil derfor ikke foreslå saksbehandlingsregler ut over de som vil gjelde som følge av at forvaltningsloven gjøres gjeldende.

Det kan nok derimot være større grunn til å foreslå en hjemmel som åpner for at det i ettertid kan gis utfyllende saksbehandlingsregler hvis behovet viser at det trengs slike regler i forbindelse med en eller flere bestemte typer vedtak. Utvalget har imidlertid ikke foreslått noen slik hjemmel, men vil bemerke at hvis dette først skal gis, er det nærliggende å legge myndigheten til Kommunaldepartementet som også i andre sammenhenger vil ha et visst ansvar for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning, enten organet blir et selvstendig rettssubjekt eller et frittstående forvaltningsorgan. På enkelte saksområder kan det kanskje også være grunn til å gi styret for Finnmark grunnforvaltning adgang til å foreslå visse utfyllende regler.

4.3.7.4 Klage

4.3.7.4.1 Innledning

Utvalget har i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3 foreslått at forvaltningsloven skal gjelde for Finnmark grun-

nforvaltnings virksomhet. Som hovedregel skal dette også gjelde kapittel VI om klage. Det er imidlertid av hensyn til organets uavhengighet grunn til å vurdere om det bør gjøres visse unntak fra disse reglene, og da i første rekke § 28 om *hvilket organ* som skal være klageinstans og § 34 om klageinstansens myndighet.

Som påpekt i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 4.1.2.4, går klage på enkeltvedtak om jakt og fiske i Finnmark til Direktoratet for naturforvaltning, og klager i andre saker (salg og bortfeste av grunn mv.) til Statskog SF (tidligere Direktoratet for statens skoger).[18] Utvalget har i *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3 foreslått å frikoble forvaltningen av grunnen i Finnmark fra Statskog, slik at dette organet ikke kan være klageinstans for vedtak fattet av Finnmark grunnforvaltning. Utvalget foreslår videre å overføre forvaltningen av jakt, fiske og andre utmarksgoder til kommunene, med Finnmark grunnforvaltning som klageinstans, jf. *"Saksbehandling og klage"* i punkt 5.2.5.5. Den følgende drøftelse omfatter derfor bare vedtak om avhending av grunn og undergrunnsressurser, dvs. de vedtak Finnmark grunnforvaltning kan fatte som førsteinstans, og hvor Statskog SF er klageinstans i dag.

Det har vært hevdet at dagens klageordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark er lite reell, da de sentrale klageinstanser som regel har veket tilbake fra å prøve jordsalgsstyrets skjønn. Selv om klageinstansene har hatt og har formell myndighet, har de på grunn av for liten lokalkunnskap ikke ansett seg kompetente til å tilsidesette styrets skjønnsmessige vurderinger. Dette kan tale for at klageordningen for Finnmark grunnforvaltning bør avvike noe fra forvaltningslovens ordinære system med klage til nærmest overordnede organ og full overprøvingsmyndighet for dette.

Utvalget har drøftet to mulige unntak. Overprøvingsmyndigheten kan for det første tillegges et organ på fylkesnivå, f.eks. ei særskilt oppnevnt klagenemnd, som ut fra sin lokalkunnskap vil ha reell mulighet til også å vurdere de skjønnsmessige sidene av Finnmark grunnforvaltnings vedtak og som dermed kan prøve alle sider av organets vedtak. Et slikt forslag vil være et unntak fra regelen om hvilket organ som er klageorgan i forvaltningsloven § 28, men i samsvar med § 34 om klageorganets myndighet. Alternativet er at det av hensyn til grunnforvaltningens selvstendighet gjøres begrensninger i klageorganets adgang til å overprøve skjønnet. I så fall vil klageadgangen være begrenset til vedtakets lovlighet, og det vil da ha mindre betydning om et lokalt eller et sentralt organ er klageinstans.

Klageinstansens myndighet er drøftet i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2. Utvalget har kommet til at klageinstansen bare skal kunne prøve vedtakets lovlighet. Det vil si at Finnmark grunnforvaltnings saksbehandling og lovanvendelse kan prøves, men ikke skjønnsutøvelsen, såfremt denne ligger innenfor de rammer loven setter og det ikke er utøvd noen form for myndighetsmisbruk. Ballo har gitt subsidiær tilslutning til forslaget, idet hans prinsipale syn er at Finnmark grunnforvaltning bør ha en mest mulig fri stilling. Etter hans mening er det heller ikke noe stort behov for å etablere en egen ordning for lovlighetskontroll, når Finnmark grunnforvaltnings vedtak uansett vil kunne bringes inn for de ordinære domstoler som nettopp vil kunne prøve deres lovlighet.

Utvalget har av grunner som det vil bli redegjort for i *"Klageinstans"* i punkt 4.3.7.4.3, kommet til at departementet bør være klageinstans. Idet departementets overprøvingsmyndighet foreslås begrenset til vedtakets lovlighet, innebærer forslaget at det gjøres et unntak fra forvaltningsloven § 34 om klageinstansens myndighet, mens det i og for seg er i samsvar med § 28 om hvilket organ som er klage-

18. Dagens klagesystem er behandlet av forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 (s. 426 flg.).

instans. Dette forslag, som vil bli nærmere begrunnet og utdypet i de påfølgende underpunkter, har ledet til at det er utformet en særskilt lovregel om adgangen til å klage på vedtak fattet av Finnmark grunnforvaltning. Se lovutkastets § 2-14 om klage, som er gjengitt og kommentert i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

4.3.7.4.2 Klageinstansens myndighet

Det er enighet om at det ikke skal gjøres noen unntak fra forvaltningsloven § 32 og § 33. Klager på Finnmark grunnforvaltnings vedtak vil dermed i samsvar med § 32 bokstav a) måtte fremsettes overfor dette organet. Hvis klagen finnes begrunnes, f.eks. fordi det legges frem nye momenter som taler for at den opprinnelige skjønnsmessige avveiningen bør få et annet utfall, kan vedtaket endres, jf. § 33 annet ledd. Hvis det klages over et vedtak fattet av grunnforvaltningsstyret, vil dermed styret på nytt kunne vurdere både vedtakets lovlighet og det skjønn som ligger bak vedtaket, og eventuelt endre dette. Det samme vil være tilfelle hvis vedtaket etter delegasjon fra styret er fattet av tjenesteverket. Her vil dessuten først tjenesteverket selv kunne endre det opprinnelige vedtak. Finnmark grunnforvaltning vil for øvrig også kunne omgjøre sitt eget vedtak uten at det er formelt påklaget, forutsatt at vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt.

Den følgende drøftelse er dermed ikke knyttet til Finnmark grunnforvaltnings myndighet til selv å omgjøre sine vedtak etter klage eller i medhold av § 35, men til omgjøringsmyndigheten for det eksterne organ som skal være klageinstans for de vedtak grunnforvaltningsstyret har fattet, enten det først foreligger et vedtak fra tjenesteverket eller ikke. Forvaltningsrettslig klagebehandling kan grovt sett deles inn i lovlighetskontroll og skjønnskontroll, og hovedspørsmålet under vurderingen av klageinstansens myndighet har nettopp vært om klageinstansen skal kunne prøve alle sider av et påklaget vedtak, eller om prøvingsretten skal begrenses til vedtakets lovlighet.

Utvalget foreslår ingen begrensninger i klageinstansens adgang til å prøve *lovligheten* av Finnmark grunnforvaltnings vedtak. Dette vil bl.a. omfatte kontroll med at organets tolkning av reglene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark er korrekt. Normalt vil også dets anvendelse av disse regler i en konkret sak (subsumsjonen) kunne prøves, men her kan det tenkes visse begrensninger i forhold til lovformuleringer med et skjønnsmessig innhold. Klageinstansen kan videre prøve om saksbehandlingen har vært i samsvar med forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Foruten lovanvendelse og saksbehandling kan også spørsmålet om vedtaket er truffet på grunnlag av riktige faktiske og rettslige forutsetninger gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll. I den forbindelse vil klageinstansen også kunne vektlegge nye faktiske omstendigheter. Dersom det er tvil om et konkret vedtak er truffet av rett organ, kan også dette forhold gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

Den skjønnsutøvelse som ligger til grunn for et vedtak, omfattes derimot som hovedregel ikke av lovlighetskontrollen. Med skjønnsutøvelse menes de rimelighets- eller hensiktsmessighetsbetraktninger som ligger til grunn for vedtaket, det såkalte «frie skjønn». Lovlighetskontrollen åpner riktignok for prøving av hvilke hensyn som er relevante i forhold til et skjønn, da dette er en del av lovtolkningen. Selve avveiningen av disse hensyn kan imidlertid ikke gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, bortsett fra i tilfeller hvor det er utøvd myndighetsmisbruk, f.eks. ved at det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller er tatt utenforliggende hen-

syn ved at en jordbruker ikke har fått utmålt tilleggsjord fordi han ikke er av samisk herkomst.

Dersom Finnmark grunnforvaltnings skjønnsutøvelse ligger innenfor de rammer myndighetsmisbrukslæren setter, er imidlertid utvalget av den oppfatning at klageinstansen *ikke* skal kunne prøve det skjønn som ligger bak et konkret vedtak. Skjønnskontroll går ut på om klageinstansen kan slutte seg til førsteinstansens vektlegging av de relevante hensyn i den konkrete saken, og om den er enig eller uenig i vedtakets innhold. Loven vil i forhold til de skjønnsmessige sider av en sak åpne for ulike løsninger. Det sentrale spørsmål i den skjønnsmessige avveiningen av de relevante hensyn vil derfor være hvilket resultat som er mest hensiktsmessig. I denne avveiningen vil ikke juridiske, men mer utpregede «politiske» eller fordelingsmessige avveininger stå sentralt. Slike vurderinger vil ofte bygge på vedtatte retningslinjer, etablert praksis og særlig lokalkjennskap eller sakkyndighet på vedkommende forvaltningsområde.

Når det først legges opp til en lokal og uavhengig forvaltning av grunnen i Finnmark, vil det være inkonsistent om klageordningen åpner for at et eksternt organ skal kunne tilsidesette Finnmark grunnforvaltnings vedtak fordi det ikke slutter seg til de skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for dette.

En forutsetning for å gi klageinstansen full overprøvingsmyndighet måtte ihvertfall være at den har lokal tilknytning, og en sammensetning som sikrer lokalkunnskap og innsikt i grunnforvaltningens regelverk og praksis. Flertallet antar imidlertid at det neppe vil være mulig å etablere en klageinstans som vil ha bedre innsikt i disse forhold enn grunnforvaltningsstyret. Selv om det i og for seg kunne opprettes ei særskilt lokal klagenemnd for dette formål, vil det likevel være styret og tjenesteverket som utfører det daglige arbeidet med forvaltningen av grunnen i Finnmark, og de vil derfor opparbeide seg større kjennskap til de lokale forhold enn ei klagenemnd. I tillegg til at nemdna neppe vil ha den samme grad av lokalkunnskap som Finnmark grunnforvaltning, vil det også hefte en rekke praktiske og økonomiske problemer ved etableringen av ei slik nemnd.

Det vil ikke gjelde noen begrensning i grunnforvaltningens adgang til selv å vurdere de skjønnsmessige sider av sine vedtak på nytt. Det er grunn til å anta at en rekke vedtak vil bli fattet av tjenesteverket, jf. lovutkastets § 2-12 annet ledd som åpner for delegasjon fra styret til tjenesteverket. En klage på et slikt vedtak vil etter at forvaltningslederen har vurdert den, gå til styret dersom det administrative vedtaket opprettholdes. Styret vil da ta stilling til om klager skal gis medhold eller ikke, og i den forbindelse også kunne vurdere det skjønn tjenesteverket har utøvd.

Dersom et styrevedtak påklages, går saken til styret, og kommer klageren f.eks. med nye opplysninger eller angriper de skjønnsmessige overveielser som ligger til grunn for det opprinnelige vedtak, er det også da full adgang for styret til å vurdere sakens skjønnsmessige sider på nytt. Også omgjøringsregelen i forvaltningsloven § 35 åpner til en viss grad for en fornyet vurdering av disse forhold.

Selv om klageinstansen ikke gis anledning til å prøve grunnforvaltningsstyrets skjønn, vil det derfor likevel ligge til rette for en grundig overveielse av sakens skjønnsmessige sider før det treffes endelig vedtak vedrørende disse forhold. Videre vil klageinstansen selv om dens myndighet begrenses til vedtakets lovlighet, uansett kunne prøve om skjønnsutøvelsen går ut over lovens rammer og om det er utøvd myndighetsmisbruk. Det vil ut over den prøving av skjønnet som det med dette er åpnet for, neppe være noe stort behov for en ytterligere prøving av sakens skjønnsmessige sider.

De medlemmer som foreslår å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt (alle bortsett fra Falch, Owe og Sandvik), vil dessuten bemerke at grunnforvaltningen som et eget rettssubjekt i grunneierposisjon vil stå i

en annen stilling enn forvaltningsorganer som er tillagt ordinær offentligrettslig myndighet. Det vil riktignok være et betydelig offentligrettslig innslag i grunnforvaltningens virksomhet slik at forvaltningsloven bør gjelde så langt den passer for virksomheten, jf. *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3, men det vil likevel ikke være tale om noe ordinært forvaltningsorgan.

Dette innebærer at § 34 om at klageinstansen skal kunne prøve alle sider av en sak, ikke passer fullt ut for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet, og følgelig bør det gjøres unntak for klageinstansens adgang til å prøve organets skjønnsutøvelse. Det er imidlertid viktig at klager kan få prøvd for et juridisk kompetent organ om det har skjedd feil i forhold til lovbruk og saksbehandling, og om det er utøvd myndighetsmisbruk. Spørsmålet om hvilket organ som skal utøve slik lovlighetskontroll, er drøftet i *"Klageinstans"* i punkt 4.3.7.4.3.

Utvalget er videre av den oppfatning at klageinstansen *bare skal kunne behandle saker som er påklaget.* Den bør ikke ha anledning til å behandle saker av eget tiltak, og heller ikke ha allmenn omgjørings- eller instruksjonsmyndighet. Denne begrensningen av instansens myndighet kan i første rekke begrunnes ut fra hensynet til en mest mulig uavhengig forvaltning av grunnen i Finnmark. Klageinstansen skal ikke være et overordnet organ for grunnforvaltningsstyret, men et organ som skal ivarta befolkningens rettssikkerhet. Som følge av dette vil den enkelte selv måtte utvise aktivitet for å ivareta sine interesser, idet klageinstansen ikke vil føre noen kontroll med virksomheten før det er fremsatt en konkret klage.

Det vil skape uklare ansvarsforhold dersom det åpnes for at klageinstansen skal ha allmenn instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Begrunnelsen for at det skal være adgang til å påklage lovligheten av Finnmark grunnforvaltnings vedtak er hensynet til borgernes rettssikkerhet, og ikke behovet for generell styring og kontroll. Hvis parter og andre med rettslig klageinteresse i en sak ikke ønsker å forfølge saken, bør ikke klageinstansen kunne foreta seg noe av eget tiltak. I tillegg til unntaket fra forvaltningsloven § 34 foreslås dermed også et unntak fra § 35 annet og tredje ledd om klageinstansens adgang til å omgjøre et vedtak av eget tiltak.

4.3.7.4.3 Klageinstans

Forutsetningen for denne drøftelsen er at klageinstansen bare skal kunne føre lovlighetskontroll med Finnmark grunnforvaltnings vedtak. Som påpekt i *"Innledning"* i punkt 4.3.7.4.1, vil det hvis klageordningen ikke åpner for skjønnskontroll, ha relativt liten betydning om et lokalt eller sentralt organ er klageinstans. Det viktigste vil være at klageinstansen har tilstrekkelig juridisk kompetanse til å vurdere om de aktuelle lovregler er tolket riktig, om lovens saksbehandlingskrav er fulgt osv., mens innsikten i lokale forhold vil ha mer perifer betydning.

Det vil trolig være mest formålstjenlig og også mest økonomisk, å legge lovlighetskontrollen med Finnmark grunnforvaltnings vedtak til et eksisterende organ som i andre sammenhenger har erfaring med å føre slik kontroll med forvaltningsvedtak. Dette vil sikre at klageinstansen har nødvendig lovkyndighet, og samtidig vil det være billigere å legge myndigheten til et eksisterende organ enn å opprette et nytt organ. Etter dette synes fylkesmannen i Finnmark eller vedkommende departement (i praksis kommunaldepartementet, jf. *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3) å peke seg ut som mulige klageinstanser. Begge etater har erfaring med å føre lovlighetskontroll, og vil trolig kunne føre slik kontroll også med Finnmark grunnforvaltnings vedtak uten at dette vil nødvendiggjøre kostnader til nye stillinger ol.

Fylkesmannen er ikke et «nærmest overordnet» organ i forvaltningslovens forstand, men har ofte fått delegert oppgaver fra statlige organer. Fylkesmannen har både som person og etat kompetanse fra klagebehandling på en rekke områder, og også når det gjelder lovlighetskontroll. Hos fylkesmannen vil man dessuten ha lokalkunnskap og spesialkunnskap om de oppgaver som hører inn under Finnmark grunnforvaltning, fordi fylkesmannen inntil nå har vært «selvskrevet» leder for jordsalgsstyret. Ettersom klageordningen kun skal omfatte kontroll med vedtakenes lovlighet, er imidlertid fylkesmannens lokalkunnskap og kjennskap til grunnforvaltningens virksomhet ikke noe avgjørende argument for at etaten bør være klageinstans.

Fylkesmannen er videre statens representant i Finnmark, og det kan nok hevdes at en ordning der denne etaten er klageinstans, vil befeste den statlige kontrollen med forvaltningen av grunnen i fylket. Vekten av dette argumentet reduseres riktignok av at det kun er tale om lovlighetskontroll, samtidig som klageinstansen ikke skal kunne ta opp saker av eget tiltak. Det vil imidlertid ikke uten videre samsvare med hensynet til å etablere en uavhengig, lokal og folkevalgt ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark at en statlig etat på fylkesnivå skal være klageinstans for det nye organets vedtak. Disse hensyn tilsier at båndene både til staten og til dagens forvaltningssystem bør løses opp. Det kan også hevdes at hvis det først skal åpnes for lovlighetskontroll av grunnforvaltningens vedtak, bør ikke kontrollen tilligge et statlig embedsverk på fylkesnivå, men en instans som kan vurdere vedtakenes lovlighet på fritt grunnlag.

Selv om det ikke er noe prinsipielt i veien for at fylkesmannen fører lovlighetskontroll med Finnmark grunnforvaltnings vedtak, har utvalget derfor kommet til at de beste grunner taler for at fylkesmannen ikke bør tillegges slik myndighet.

En ordning der vedkommende *departement* (det vil i praksis si Kommunaldepartementet, jf. drøftelsen i *"Forholdet til den sentrale statsforvaltningen"* i punkt 4.3.2.2 om Finnmark grunnforvaltnings forhold til statsforvaltningen) er klageinstans, vil i utgangspunktet samsvare med forvaltningsloven § 28 første ledd om at klage går til det forvaltningsorgan som er «nærmest overordnet» vedtaksorganet. Som påpekt i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2, synes imidlertid ikke forvaltningslovens system med klage til overordnet organ å passe fullt ut for vedtak truffet av Finnmark grunnforvaltning. Blant annen ville en ordinær klageordning med full overprøvingsadgang for departementet stride mot de hensyn som ligger til grunn for å etablere Finnmark grunnforvaltning, hvor ikke minst hensynet til lokal og uavhenging forvaltning av grunnen står sentralt.

Selv om en departemental klageordning ikke nødvendigvis ville bety at sentrale myndigheter kommer sterkere inn i forvaltningen av grunnen i Finnmark enn i dag, hvor altså klage går enten til Statskog SF eller til Direktoratet for naturforvaltning, ville dette likevel kunne oppfattes som et uttrykk for økt sentral styring av grunnutnyttelsen i Finnmark. Det vil bl.a. kunne hevdes at det er uheldig at man på sentralt hold skulle ha adgang til å overprøve Finnmark grunnforvaltnings skjønnsmessige vurderinger i en konkret sak. Videre er det, bl.a. ut fra erfaringene med dagens klageordning, grunn til å tro at departementet ofte ikke ville ha tilstrekkelig lokalkunnskap til å foreta en en reell vurdering av den skjønnsutøvelse styret for Finnmark grunnforvaltning har utvist i et konkret tilfelle.

Departementet bør derfor ikke være ordinært klageorgan med full overprøvingsmyndighet, jf. drøftelsen i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2. Selv om det ofte vil ha for liten lokalkunnskap til å prøve Finnmark grunnforvaltnings skjønn, vil det imidlertid ha tilstrekkelig juridisk kompetanse og innsikt i den enkelte sak til å prøve de rettslige sider av grunnforvaltningens vedtak. Innvendin-

gene mot departementet som klageinstans har sammenheng med at det kan være betenkelig at et sentralt organ skal kunne tilsidesette de skjønnsmessige overveielser som ligger bak et lokalt vedtak. Det knytter seg derimot ikke slike betenkeligheter til at departementet bare kan prøve *lovligheten* av Finnmark grunnforvaltnings vedtak

Disse vedtak må uansett være innenfor de rammer loven setter for deres innhold, og de må ha blitt til på en måte som er i samsvar med gjeldende rett. Lovtolkningen må være korrekt, saksbehandlingen i samsvar med lovens krav, vedtaket bygget på et korrekt faktum osv. For at klageinstansen skal kunne prøve disse sider av et vedtak, er det viktig at den har tilstrekkelig juridisk kompetanse. Så lenge det skjønn som ligger bak vedtaket, ikke kan prøves, vil det derimot ha mindre betydning om den har særskilt lokalkunnskap. En klageordning der departementet bare kan prøve lovligheten av Finnmark grunnforvaltnings vedtak, vil således *ikke* bryte med hensynet til en lokal og uavhengig ordning for forvaltningen av grunnen i fylket.

Dessuten vil spørsmålet om lovligheten av vedtakene uansett kunne bringes inn for og prøves av de ordinære domstoler. Som sådan vil derfor ikke en ordning med departemental lovlighetskontroll åpne for noen bredere prøving av Finnmark grunnforvaltnings vedtak enn hva dagens rettssystem vil gi adgang til. Å gå til søksmål om lovligheten av et slikt vedtak vil imidlertid ofte være dyrt og tidkrevende, og den enkelte vil derfor lett kunne vike tilbake for dette selv om man mener at grunnforvaltningens vedtak er galt. En ordning der man kan henvende seg til departementet med krav om at dette vurderer om vedtaket er lovlig, vil åpne for at det på en enkelt og rimelig måte kan bli prøvd om det er fattet et rettslig korrekt vedtak. Det vil derfor ligge betydelig realitet i en slik ordning, selv om prøvingen som sådan ikke vil være bredere enn den prøving domstolene kan foreta.

En ordning som den skisserte vil dermed ikke være uforenlig med hensynet til Finnmark grunnforvaltnings uavhengighet, samtidig som den vil bidra til å styrke befolkningens rettssikkerhet. Selv om det ut fra rettssikkerhetsbetraktninger kan anføres visse betenkeligheter mot å avgrense skjønnet fra overprøving, vil det i denne sammenhengen likevel være viktigst at de rettslige sider av vedtaket kan bli vurdert av en instans ved siden av de ordinære domstoler.

Hvis Kommunaldepartementet, som forvaltende myndighet med ansvar for samordningen av statens samepolitikk, gjøres til klageinstans i forhold til lovlighetskontrollen, vil det også være god sammenheng i systemet. Departementet vil ut fra denne rollen ha god innsikt i og oversikt over både samiske forhold mer allment og samepolitiske og samerettslige forpliktelser som staten er bundet av. Forutsetningene for å føre lovlighetskontroll med Finnmark grunnforvaltnings vedtak skulle derfor være gode.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at myndigheten til å føre lovlighetskontroll med Finnmark grunnforvaltnings vedtak skal tillegges Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dette vil som anført foran, innebære en begrensning av klageorganets myndighet i forhold til hva som kan prøves etter forvaltningsloven § 34, men ellers være i samsvar med forvaltningslovens system.

4.4 SAMISK GRUNNFORVALTNING

4.4.1 Innledning

4.4.1.1 Oversikt over særmerknader

Forslaget om Samisk grunnforvaltning er fremmet av medlemmene *Falch, Jernsletten, Kåven, Owe og Nystø.* Utvalget vil særskilt nevne at dets tidligere medlem Aslak Nils Sara, som avgikk ved døden i januar 1996, var en av hovedmennene bak

forslaget om Samisk grunnforvaltning. Utkast til forslaget har ved flere anledninger vært lagt frem for og drøftet av et samlet utvalg, slik at også de medlemmer som ikke har sluttet seg til det, i noen grad har kunnet påvirke dets innhold. Det er blant de som har tiltrådt forslaget i det alt vesentlige enighet om dets innhold, når det gjelder både hovedtrekk og den mer detaljerte utforming.

Berg og Pedersen vil bemerke at opprettelsen av Finnmark grunnforvaltning, sammen med den kommunevise utmarksforvaltningen og bygdebruksordningen, vil sikre samiske interesser i tråd med samerettsutvalgets mandat og folkerettsbestemmelser Norge er bundet av. De vil likevel – uten å gi inn på enkelthetene i forslaget – ut fra de historiske og juridiske forhold ikke avvise konstruksjonen Samisk grunnforvaltning. Dette henger blant annet sammen med folkerettsgruppens syn om at det finnes områder i Finnmark, som ut fra bruks- og bosettingsforhold, omfattes av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 1 første setning om urfolks rett til eierskap og besittelse, jf. NOU 1997:5 s. 36 flg.

Berg og Pedersen vil imidlertid presisere at deres syn mht. Samisk grunnforvaltning kun gjøres gjeldende hvis Finnmark grunnforvaltning ikke opprettes etter det «likevektsprinsipp» som utvalgets flertall foreslår. De vil også anføre at det ikke er unaturlig at opprettelsen av et samisk grunnforvaltningsområde *ved siden av* Finnmark grunnforvaltning, får den konsekvens at styresammensetningen i sistnevnte organ da blir endret i forhold til det foreliggende flertallsforslag, slik at fylkestinget dermed oppnevner styreflertallet.

Ballo vil som begrunnelse for hvorfor han ikke har tiltrådt forslaget om Samisk grunnforvaltning vise til at utvalgets samlede forslag om rett til land og vann i Finnmark vil innebære at den rett som staten tidligere har ment og også i dag mener å inneha, blir overført til fylkets innbyggere. Når grunnforvaltningsstyret oppnevnes av Sametinget og fylkestinget med likt antall styremedlemmer vil systemet gi god representativitet og likevekt, og organets legitimitet vil være sikret ved at det er underlagt demokratisk kontroll.

Finnmark er landets største sammenhengende samiske bosettingsområde. Utvalget bør derfor samle seg om en løsning som legger opp til *ett* grunnforvaltningsorgan. Et eget samisk grunnforvaltningsorgan vil dele Finnmark i saker som gjelder bruk av naturgodene. Dette behøver ikke i seg selv være negativt, særlig hvis man mener at det i forvaltningen av land og vann er nødvendig å etablere et «indre samisk selvstyre» for å sikre samisk kultur og næring. Man vil imidlertid langt på vei kunne oppnå det samme med ett forvaltningsorgan. Dessuten vil også innholdet i reglene om Finnmark grunnforvaltning og en overføring av disposisjonsretten for viktige naturgoder til kommuner og bygder (siidaer) bidra til sterk lokal og dermed samisk innflytelse på ressursutnyttelsen i Finnmark.

Husabø, Kristensen og Varsi mener at forslaget om ett felles forvaltningsorgan med lik representasjon fra fylkeskommunen og Sametinget er den beste ordning for Finnmark og de som bor der. For disse har det derfor vært avgjørende å få en felles forvaltning for hele fylket, ut fra de bruksmåter som har vært og fortsatt består mellom de indre og ytre områder. Dersom forslaget om Samisk grunnforvaltning lovfestes og forvaltningen av grunnen i Finnmark likevel blir delt, fremmer de et subsidiært forslag om sammensetningen av Finnmark grunnforvaltnings organer, jf. foran i *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4 og *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i 4.3.4.2.3 om at flertallet i styret oppnevnes av Finnmark fylkesting i samme forhold som det samiske flertall i styret for Samisk grunnforvaltning. Det vil si at antall styremedlemmer reduseres fra åtte til sju, og at fem av disse oppnevnes av fylkestinget og to av Sametinget. Videre foreslås det at årsmøtet får en ekstra representant fra fylkestinget, slik at det blir bestående av to representanter derfra, en fra

Sametinget og en fra vedkommende departement. Den foreslåtte endring vil være helt grunnleggende i forhold til allmenne prinsipper om demokrati og medbestemmelse.

Johansen og Johnsen som foreslår at Finnmark grunnforvaltnings styre skal bestå av fem representanter oppnevnt av fylkestinget og tre oppnevnt av Sametinget, er enig i det som ovenfor er anført av Husabø, Kristensen og Varsi. De har derfor tiltrådt deres subsidiære forslag om endret sammensetningen av Finnmark grunnforvaltnings organer, dersom Samisk grunnforvaltning opprettes.

4.4.1.2 Forslagets særpreg og innhold

Det som særlig særpreger forslaget om Samisk grunnforvaltning, er at det har en meget sterk samisk forankring og begrunnelse. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at forvaltningen av grunnen i Samisk grunnforvaltnings virkeområde foreslås lagt til et styre der fem medlemmer er oppnevnt av Sametinget, dels på fritt grunnlag og dels etter forslag fra de tilsluttede kommuner, og to av Finnmark fylkesting. Denne forvaltningen vil ellers ligge til Finnmark grunnforvaltnings styre, som vil ha fire medlemmer fra hvert oppnevningsorgan. En annen forskjell er at hjemmelen som eier av det samiske grunnforvaltningsområdet vil bli overført til Samisk grunnforvaltning, mens den ellers vil tilligge Finnmark grunnforvaltning. Dessuten vil Sametinget og ikke departementet være klageorgan for enkeltvedtak fattet av Samisk grunnforvaltning, og Sametinget vil i motsetning til departementet ha full kompetanse som klageorgan.

Hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan slik Falch, Owe og Sandvik foreslår i *"Styret for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.4, vil det oppstå ytterligere en markant forskjell mellom denne ordningen og Samisk grunnforvaltning. Samisk grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt, jf. punkt 4.4.5.4, og vil dermed formelt få en langt mer uavhengig stilling i forhold til den øvrige statsforvaltningen enn Finnmark grunnforvaltning. Hvis Finnmark grunnforvaltning gjøres til et selvstendig rettssubjekt slik utvalgets flertall foreslår, vil det derimot på dette punktet ikke være noen forskjell mellom de to ordninger, bortsett fra at Sametinget vil ha sterkere årsmøterepresentasjon i Samisk grunnforvaltning enn i Finnmark grunnforvaltning.

Samisk grunnforvaltning er bare foreslått som en særskilt ordning for forvaltningen av grunnen i de kommuner og bygder som etter flertallsvedtak ønsker å slutte seg til en slik ordning. Den samiske grunnforvaltningsordningen vil dermed erstatte Finnmark grunnforvaltning i de kommuner og bygder som ønsker slik tilslutning. Utenfor disse kommuner og bygder vil reglene om Finnmark grunnforvaltning fortsatt gjelde. Forslaget om Samisk grunnforvaltning vil med andre ord fungere ved siden av og ikke i stedet for forslaget om Finnmark grunnforvaltning.

I kommuner der flertallet *ikke* ønsker å slutte seg til Samisk grunnforvaltning, vil Finnmark grunnforvaltning etter dette bl.a. ha myndighet til å selge og feste bort grunn og styring med bruken av undergrunnsressursene, jf. foran i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5, samt reglene i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2. Forvaltningen av de fornybare utmarksgodene vil ligge til kommunens utmarksstyre, og retten til disse godene til dens innbyggere. Dertil vil det etter egne regler som gir kommunen en sentral rolle, kunne opprettes bygdebruksområder der bygdefolk gis rettigheter og forvaltningsmyndighet, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3 nedenfor og lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i 5 (kapittel 3 og 4 i flertallets forslag).

I kommuner der et flertall går inn for det, vil derimot myndigheten til salg og bortfeste av grunn og disponeringen av undergrunnsressursene tilligge Samisk grunnforvaltning. Selv om det samiske grunnforvaltningsområdet etterhvert skulle omfatte flere kommuner, vil det videre ikke gjelde kommunalt avgrensede utmarksrettigheter i området. I stedet vil alle som bor i en av de tilsluttede kommuner, ha lik rett til utmarksgodene i hele Samisk grunnforvaltnings virkeområde med unntak av eventuelle bygdebruksområder. Bruken av utmarksgodene skal imidlertid også her forvaltes av kommunens utmarksstyre. Ordningen for utmarksforvaltningen blir dermed den samme enten kommunen er med i Samisk grunnforvaltning eller ikke, bortsett fra at klageinstansen i dette området vil være Samisk grunnforvaltning og ikke Finnmark grunnforvaltning.

Videre skal det også i det samiske grunnforvaltningsområdet kunne dannes bygdebruksområder med utmarksrettigheter og forvaltningsmyndighet for bygdefolket. Men i stedet for at kommunen avgrenser områdene, foreslås oppgaven tillagt egne nemnder oppnevnt av Samisk grunnforvaltning, jf. *"Bruksrettigheter og forvaltning i bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3 og lovutkastets *"Reindrift"* i kapittel 6.

Bortsett fra de her skisserte ulikheter, er innholdet i de regler som er foreslått for det samisk grunnforvaltningsområdet, i praksis sammenfallende med det som skal gjelde i Finnmark grunnforvaltnings virkeområde. De deler av den følgende fremstilling som omhandler mer konkrete spørsmål om innholdet i forvaltningsmyndighet mv., består derfor i betydelig grad av henvisninger til drøftelsen av de tilsvarende spørsmål for Finnmark grunnforvaltning. For oversiktens skyld er imidlertid en del av disse henvisningene relativt utførlige.

4.4.1.3 Avgrensninger

Verken laksefisket i de «store» elvene, kyst- og fjordfisket, adgangen til motorferdsel i utmark eller reindriften vil bli direkte berørt av forslaget om Samisk grunnforvaltning. For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger for disse bruksmåter vises det derfor til *"Laksefiske i tana og alta"* i kapitlene 5.5 om laksefiske i Tana og Alta, 5.6 om kyst- og fjordfiske, 5.7 om motorferdsel i utmark og 6 om reindrift. Se også *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 om østsamene, der laksefisket i Neiden er drøftet særskilt i *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3.

Forslaget om Samisk grunnforvaltning har heller ikke hatt noen direkte betydning for utvalgets vurderinger om behovet for mer allmenne regler om vern av naturgrunn laget for samisk kultur, jf. *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8. Med unntak av Owe, har de medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning tiltrådt de forslag i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 som går lengst i retning av å etablere et særlig vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Disse har også vurdert om det i tillegg bør gis visse mer spesielle regler om vern av hensynet til samisk kultur og næring i de kommuner og bygder som slutter seg til Samisk grunnforvaltning. Etableringen av et samisk grunnforvaltningsområde vil imidlertid i seg selv gjøre det vanskeligere å gjøre inngrep i området som går på tvers av samiske interesser. Slike inngrep vil neppe kunne iverksettes uten at Samisk grunnforvaltning og Sametinget har deltatt aktivt i prosessen forut for iverksettelsen. Det vil også ligge et betydelig verneaspekt i den myndighet forvaltningsstyret vil bli tillagt mht. bruken av grunn og naturgoder i området.

Samisk grunnforvaltning vil dermed gi betydelig samisk medinnflytelse når det skal vurderes om det bør gjøres inngrep i grunn eller naturgoder i det område som er underlagt ordningen. Utenfor området vil innflytelsen ikke være like sterk, men også her kan viktige samiske interesser gjøre seg gjeldende. Behovet for regler som verner naturgrunnlaget for samisk kultur, er derfor vel så sterkt utenfor et samisk

forvaltningsområde. Det vil derfor være uheldig å avgrense alle regler som har til formål å tilgodese samiske hensyn, til et slikt område. De i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 foreslåtte verneregler skal derfor gjelde i alle samiske bruks- og bosettingsområder i Norge.

4.4.2 Begrunnelse

4.4.2.1 Utgangspunkt

Mange av de argumenter som i *"Begrunnelse"* i punkt 4.3.1 er anført i den allmenne begrunnelsen for Finnmark grunnforvaltning, kan også anføres som begrunnelse for å etablere Samisk grunnforvaltning. Videre vil det i den nærmere beskrivelsen av denne ordningen i *"Området for Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.3 bli gitt egne begrunnelser for dens ulike elementer. Det er likevel behov for å gi en allmenn begrunnelse for Samisk grunnforvaltning, og det er i denne sammenheng, grunn til å ta utgangspunkt i følgende formulering fra utvalgets mandat (som er gjengitt i sin helhet foran i *"Oppdrag"* i punkt 2.3):

> «Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosetningsområder, samtidig som man erkjenner den ikkesamiske befolkningens interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenhengen stå sentralt».

Dette er den grunnleggende premiss for samerettsutvalgets arbeid. Utvalget skal i sine forslag ta hensyn til alle folkegrupper i samiske bosettingsområder, men primæroppgaven er å utrede og fremme forslag som skal ivareta samiske hensyn og bidra til å sikre samisk kultur og levemåte. Dette kan bl.a. begrunnes med at samene som urfolk har opprinnelige og historiske rettigheter til sine tradisjonelle bosettings- og bruksområder. Disse rettigheter gir dem et berettiget krav på bruk av disse områder og deltakelse i forvaltningen av dem. Se *"Historiske rettigheter"* i punkt 4.3.1.3 der samenes historiske rettigheter er anført som en viktig del av begrunnelsen for hvorfor det bør innføres en ny forvaltningsordning for grunn og naturgoder i Finnmark.

Utvalgets flertall, som ikke har tiltrådt forslaget om Samisk grunnforvaltning, finner det verdifullt at alternativet er utredet. Man antar imidlertid at forslagene om Finnmark grunnforvaltning og om rett til og forvaltning av utmarksgodene i kommunene, der det også åpnes for bygdebruksområder, vil være tilstrekkelig til å imøtekomme anvisningene i utvalgets mandat og oppfylle statens politiske og rettslige forpliktelser overfor samene. Også disse ordninger vil gi betydelig samisk innflytelse på bruk av grunn og naturgoder. De vil videre trolig være lettere å realisere og kanskje i større grad enn Samisk grunnforvaltning bidra til en harmonisk utvikling i Finnmark. Flertallet har derfor både ut fra utvalgets mandat og den faktiske situasjon i fylket, kommet til at det ikke vil være nødvendig å supplere disse ordninger med regler som åpner for at deler av Finnmark kan underlegges en særskilt samisk forvaltningsordning.

Det mindretall som støtter Samisk grunnforvaltning, vil vise til at det er denne ordningen som i størst utstrekning legger opp til samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder i viktige samiske bosettingsområder. Det vil dermed være denne ordningen som er best i samsvar med føringene i utvalgets mandat og norske myndigheters samepolitiske utsagn og forpliktelsene i grunnloven § 110 a. Samisk grunnforvaltning vil også være den ordning som klarest oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser, og som er i best overensstemmelse med de senere års utvikling i internasjonal urfolksrett.

Det kan videre bemerkes at Samisk grunnforvaltning må anses som et tilbud til befolkningen i samiske områder om *frivillig* å etablere en egen forvaltningsordning. Det er derfor ikke grunn til å tro at ordningen vil skape disharmoni der den innføres. Som sådan vil ordningen heller ikke nødvendigvis være vanskeligere å realisere enn Finnmark grunnforvaltning, da dette i alle tilfelle vil bero på norske myndigheters vurdering av hvordan deres samerettslige forpliktelser kan oppfylles på en mest mulig optimal måte.

4.4.2.2 Den norske stats politiske og rettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe

4.4.2.2.1 Allment

Den norske stat har som fremholdt i *"Felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle"* i punkt 4.3.1.4, sterke grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser når det gjelder vern av samisk kultur og levemåte. Ifølge *artikkel 27* i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 skal samene som etnisk minoritet ikke nektes retten til å «dyrke sin egen kultur», et kulturbegrep som omfatter ideelle og materielle former for kulturutøvelse, jf. NOU 1984:18 s. 273 flg. Videre forplikter *grunnloven § 110 a* statens myndigheter til å legge forholdene til rette for at samenes selv «kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv». Grunnlovsbestemmelsen har klar sammenheng med det folkerettslige vern av samisk kultur. Den stiller i prinsippet de samme krav som artikkel 27 og «forsterker de folkerettslige regler ved at de også har fått grunnlovens styrke i norsk rett», jf. Carsten Smith i Rettstenkning i Samtiden (1992), s. 202.

Norge har etter 1988 deltatt aktivt i utformingen av en rekke folkerettslige og internasjonale dokumenter som pålegger staten forpliktelser overfor den samiske folkegruppe. Se bl.a. Europarådets rammekonvensjon 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter, KSSE-erklæringen fra København i 1990 om den menneskelige dimensjon, Agenda 21 under FN-konferansen i Rio de Janeiro om miljø og utvikling i 1992, der kapittel 26 omhandler anerkjennelse og styrking av rollen for urfolk og deres samfunn, og FN-erklæringen 18. desember 1992 om rettighetene til personer tilhørende nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter.

Det internasjonale traktatverk som har størst interesse i denne sammenhengen, er likevel ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Denne har i artikkel 14 og 15 regler om urfolks landrettigheter og rett til å delta i forvaltningen av de landområder hvor de har tilhold. Den har dermed regler som er sentrale for spørsmålet om forvaltningen av grunn og utmarksgoder i de samiske bosettingsområder. Det vil derfor i *"Særskilt begrunnelse fra Stein Owe"* i punkt 4.4.2.4 nedenfor bli gitt en særskilt omtale av konvensjonen som ledd i begrunnelsen for Samisk grunnforvaltning

Både grunnloven § 110 a, artikkel 27 i FN-konvensjonen og de relevante bestemmelser i ILO-konvensjon nr. 169 reiser en rekke tolkningsspørsmål. Det foreligger ikke mye konkret rettslig materiale å holde seg til, og det kan dermed være uklart *hvor langt* den norske stats rettslige forpliktelser går mht. vern av og tilrettelegging for videreutvikling av samisk kultur på mer generelt grunnlag. Det er likevel liten tvil om at bestemmelsene setter en *skranke* for hvilke tiltak og inngrep som kan iverksettes i samiske bosettingsområder. Således opphevet Finlands høyeste forfatningsrett 23. mai 1996 (protokoll nr 261/7/96), med henvisning til artikkel 27, en rekke tillatelser (anneksjoner) som var gitt til mineralleting i finsk Lappland, fordi det ikke på forhånd var klarlagt hvilke virkninger tillatelsene ville få for samenes reindrift i området.

Bestemmelsene angir dessuten *retningen for den norske stats samepolitikk.* Samerettsutvalgets forslag bør derfor, i tillegg til å overholde det som kan legges i disse forpliktelser etter en streng juridisk fortolkning, også fremstå som et steg videre i den retning folkeretten og grunnloven angir. Uansett hva som rettslig sett ligger i statens forpliktelser, er det ikke til å komme utenom at den norske stat også har et politisk ansvar på dette punktet. Dette ansvaret har staten selv erkjent, bl.a. ved Stortingets behandling av folkerettsutredningen i NOU 1984:18 og vedtagelsen av grunnloven § 110 a, og senere bl.a. ved uttalelser i Stortingsmelding nr. 52 for 1992-93 om norsk samepolitikk og i innstillingen fra Stortingets kommunalkomité (Innst. S. nr. 116 for 1993-94).

Selv om sentrale utsagn i disse dokumenter er gjengitt foran i *"Samepolitisk utvikling siden 1984"* i punkt 3.3.2 og *"Felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle"* i 4.3.1.4, kan det også her fremheves at Regjeringen i St. meld. nr. 52 slår fast at den vil «søke å utvikle modeller for større samisk selvbestemmelse på områder hvor det vil være naturlig og rimelig» (s. 9). I oppsummeringen av de prinsipper som ligger til grunn for dens samepolitiske arbeid (s. 42), heter det bl.a. at samene har rett til selv å «sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv», og at staten «forplikter seg til aktivt å tilrettelegge for at samene ... selv skal kunne verne og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv på en helhetlig måte». Om forholdet til folkeretten heter det at «norsk samepolitikk skal etterleve prinsippene nedfelt i generell internasjonal folkerett og urbefolkningsrett». I Innst. S. nr. 116 (s. 8) understreker kommunalkomitéen at internasjonale konvensjoner er viktige for rettstilstanden til etniske minoriteter og urfolk, og at disse derfor danner:

> «viktige prinsipper for de norske myndigheters politikk overfor det samiske folket. Dette innebærer både at norske myndigheter vil bygge på internasjonale rettsprinsipper i politikkutformingen og delta aktivt i videreutviklingen av disse».

Norske politiske myndigheter har med dette ikke bare signalisert at de ønsker å overholde sine internasjonale forpliktelser, men også at de vil ligge i *forkant* av og bidra til ytterligere utvikling av internasjonal urfolksrett. Skal norske myndigheter kunne nå sine politiske målsetninger, må derfor de fremtidige regler *gå lenger enn* hva man med absolutt sikkerhet kan si er påkrevd ut fra dagens folkerettsregler. Det har følgelig mer prinsipiell enn praktisk interesse å avklare *om*statens allmenne forpliktelser overfor den samiske folkegruppe er av juridisk eller politisk art, eller hvor stor del av de politiske forpliktelser som hviler på et «sikkert» folkerettslig grunnlag. Den norske stat har uansett klare forpliktelser, og det er nødvendig med ulike tiltak for å overholde disse.

De folkerettslige, og dermed også de grunnlovsmessige forpliktelser er dynamiske. Forslaget om Samisk grunnforvaltning må anses som et ledd i en utvikling hvor det ikke bare er spørsmål om å oppfylle de til enhver tid gjeldende forpliktelser, men også om hvor langt det til enhver tid er mulig å gå for å skape de beste rammevilkår for å ivareta og utvikle samisk kultur og dens materielle grunnlag.

4.4.2.2.2 Behov for konkretisering av statens forpliktelser

For at staten skal overholde sine forpliktelser overfor den samiske folkegruppe, er det ikke nok å vedta en grunnlovsparagraf og tiltre ulike folkerettslige dokumenter. Riktignok har begge forhold stor betydning, ettersom de gir et rettslig grunnlag for statens forpliktelser, men disse må likevel konkretiseres for å få et reelt innhold.

Som kjent fikk gruveselskapene Rio Tinto Zink og Ashton Mining i 1993 og 1994 tillatelse til å lete etter mineraler på Finnmarksvidda uten at Sametinget var hørt. En slik saksbehandling harmonerer verken med norske myndigheters samepolitiske utsagn og grunnlovsbestemmelsen eller med ILO-konvensjonens artikkel 15 som innebærer at samiske organer skulle vært hørt før det ble gitt letetillatelser og også fått «delta» aktivt i beslutningsprosessen, jf. NOU 1997:5 s. 39. At tillatelsene likevel ble gitt uten høring, viser at det er et klart behov for å konkretisere statens samepolitiske forpliktelser med lovgivning som sikrer samisk innflytelse på bruk av grunn og naturgoder i samiske bosettingsområder.

Det er en viktig del av samerettsutvalget oppdrag å bidra til en slik konkretisering. Og uansett hvor langt folkerettsreglene går i retning av å forplikte Norge til å endre intern rett, er koblingen mellom disse regler og myndighetenes samepolitiske utsagn så sterk at de må tillegges betydelig vekt ved utformingen av det fremtidige regelverk for bruken av land og vann i samiske bosettingsområder.

Det kan her vises til at Justisdepartementet forut for Norges ratifikasjon av ILO-konvensjonen uttalte at statsmyndighetene hadde gitt «såpass sterke og permanent bindende utsagn» om styrking av samiske rettigheter til naturressursene at med det innhold departementet tilla konvensjonen kunne denne «neppe ... sies å medføre noen tilleggsbindinger av vesentlig betydning», jf. St. prp. nr. 102 for 1989-90, s. 7. Myndighetene hadde dermed også før de foran gjengitte utsagn i St. meld. nr. 52 for 1992-93 (s. 9 og 42) og Innst. S. nr. 116 1993-94 (s. 8), kommet med «bindende» utsagn om å styrke samenes rett til land og vann i deres bosettingsområder.

Konkret vil dette innebære at den samiske forvaltningen av grunn og naturgoder og samenes rett til bruk av land og vann i samiske bruks- og bosettingsområder må styrkes. Det vil være påkrevd med ordninger som legger forholdene til rette for samisk forvaltning av grunn og naturgoder, og lokalbefolkningen må gis sterkere rett til utmarksgodene slik at det materielle en grunnlaget for samisk kultur kan sikres. Forslaget om Finnmark grunnforvaltning og om rett til og forvalting av utmarksgodene i kommunene vil ivareta disse hensyn ihvertfall et stykke på vei og særlig der befolkningsstrukturen er mer blandet. De medlemmer som i denne sammenhengen utgjør mindretallet, har således tiltrådt dette forslaget forsåvidt gjelder kommuner (og utenforliggende bygder) som ikke ønsker å slutte seg til Samisk grunnforvaltning.

Finnmark grunnforvaltning vil likevel ikke fullt ut ivareta hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og ressurser i de områder hvor samene er i klart flertall, og hvor historiske og befolkningsmessige forhold tilsier at det bør etableres en mer utpreget samisk forvaltningsordning. Samiske interesser vil riktignok få en klart sterkere rolle i forvaltningen av grunnen i Finnmark enn i dag, men dette vil neppe fullt ut være tilstrekkelig i disse områdene.

Dette hensynet vil derimot bli tilstrekkelig ivaretatt hvis reglene om Finnmark grunnforvaltning suppleres med regler om Samisk grunnforvaltning hvor det legges opp til at kommuner som ønsker det, kan etablere en egen forvaltningsordning for bruken av grunnen, der hensynet til samisk forvaltning er selve det bærende element. En slik ordning vil i praksis innebære at viktige deler av styringen med ressurs- og grunnutnyttelsen i området overlates til samene selv, ved et organ underlagt Sametinget. En naturlig del av organets myndighet vil være at det får hånd om de eierbeføyelser som i dag utøves av jordsalgsorganene, og videre at det gis en overordnet rolle i utmarksforvaltningen.

Ut fra en del relativt nylig avgitte uttalelser fra samisk hold synes det som om dette aspektet av egenforvaltning er i ferd med å bli en like viktig del av de samiske krav om retten til land og vann i Finnmark, som tidligere krav om adgang til uhindret bruk av utmarksgodene og hindring av konkurrerende bruk og naturinngrep.

Det er i utredningens vedlegg 2 gitt en oversikt over sentrale krav og uttalelser vedrørende bruken av land og vann i Finnmark, men det er likevel grunn til også her å gjengi følgende uttalelser fra Sametingsplanen for 1994-97 (s. 43-44):

> «Anerkjennelse av samiske rettigheter til land og vann og utvidet samisk forvaltning av naturressursene utgjør sentrale fremtidige utfordringer. ... Sametinget vil være det rette organ til å hevde samenes kollektive rettigheter, og til å delegere hevdelsen av rettighetene til andre samiske organ. Sametingets prinsipielle holdning om retten til land og vann i samiske områder er at områdets ressurser både over og under jorden tilhører det samiske folk. Denne formulering uttrykker også Sametingets grunnleggende holdning til forvaltning av ressursene i samiske områder og er i tråd med bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169. ...
>
> – Sametingets målsetting i rettighetsarbeidet er at samene skal eie og besitte sine tradisjonelle områder i tråd med samenes egen rettsoppfatning. Denne målsettingen er i tråd med intensjonen i ILO-konvensjonen nr. 169.
>
> ...
>
> – Ved etablering av forvaltningsorganer må Sametinget som den øverste politiske myndighet spille en avgjørende rolle. Her er det vesentlig med et samspill mellom Sametinget, og statlige regionale og lokale organer. Dette omfatter også muligheter for å opprette flere typer ordninger for forvaltningen av grunnen i samiske områder.
> – Sametinget ser det som høyst nødvendig at det etableres en forvaltningsmåte som er tuftet på samiske tradisjoner og samisk verdisyn.»

Samisk grunnforvaltning vil imøtekomme disse krav, idet en slik ordning nettopp vil sikre samisk rettslig og faktisk styring av bruk av grunn og naturgoder i organets virkeområde. Dette vil ha betydning i mange relasjoner. Blant annet hevdes det i dag ofte at mange føler seg umyndiggjort i forhold til bruken av naturgodene, fordi organer man i liten grad kan påvirke, har ansvaret for å styre bruken. Det vil med et slikt utgangspunkt lett kunne oppstå misbruk av ressursene,[19] og det er grunn til å tro at den egenforvaltning som Samisk grunnforvaltning åpner for, vil skape et større ansvar for bruken av området og dermed motvirke en slik utvikling.

Ansvaret for bruken av grunn og naturgoder i samiske områder er dessuten ikke bare statens. Bruk av naturen i fellesskap har lange tradisjoner i og har vært en viktig del av samisk kultur, men dette fellesskapet har bl.a. på grunn av den ovenfor omtalte «umyndiggjøring» ikke samme styrke som før. Ved at eierforvaltning og utmarksforvaltning i et samisk grunnforvaltningsområde legges dels til Samisk grunnforvaltning og dels til kommunene, som styrer bruken av grunn og utmarksgoder på vegne av de som bor i området, vil noe av tidligere tiders ansvar og fellesskap kunne gjenopprettes. Samtidig vil samiske hensyn komme i forgrunnen og det åpnes for en ressursforvaltning «tuftet på samiske tradisjoner og samisk verdisyn», jf. Sametingsplanen s. 44. Samene vil derved få betydelig kontroll med utviklingen i grunnforvaltningsområdet, og de vil selv kunne bestemme i hvilken grad dagens forhold skal endres, og i tilfelle i hvilken retning og med hvilken fart.

Kravene om samisk forvaltning gjelder, som bl.a. den gjengitte uttalelsen fra sametingsplanen viser, ikke bare selve grunnen og ressursene i undergrunnen, men

19. Se bl.a. «Konsekvenser lokalt av statlig ressursforvaltning; fra ansvarsfølelse til ansvarsfraskrivelse», innlegg av Lina Gaski på nordområdeseminar 2. desember 1993 arrangert av Universitetet i Tromsø, Senter for samiske studier (dok. 1132). Se også hennes hovedfagsoppgave «Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning», Inst. for Samf.vitenskap, UiTø, våren 1993.

også de fornybare utmarksgodene. I forhold til disse goder vil imidlertid, også slik mindretallet ser det, den i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 foreslåtte kommuneordning med rett til å opprette bygdebruksområder i tilstrekkelig grad ivareta hensynet til samisk forvaltning av utmarksgodene. Kommunal utmarksforvaltning vil i kommuner hvor samene er i flertall, i praksis gi samisk kontroll med bruken av disse goder, og kombinert med en rett for bygdefolk til å få avgrenset et bruksområde, vil også hensynet til samisk egenforvaltning i samiske bygder utenfor disse kommuner være ivaretatt.

Kombineres en særskilt samisk ordning for grunnforvaltningen med en kommunal rettighets- og forvaltningsordning for utmarksgodene som også åpner for opprettelse av bygdebruksområder i og utenfor grunnforvaltningsområdet, vil den samiske innflytelsen på bruken av grunnen og naturgodene til sammen bli sterk. Dette vil klart oppfylle de krav som trolig ligger i ILO-konvensjon nr. 169, og dermed også innebære den konkretisering av disse kravene som det er utvalgets oppgave å legge frem forslag om.

4.4.2.2.3 Særlig om ILO-konvensjon nr. 169

Den sentrale regel om *landrettigheter* i ILO-konvensjon nr. 169 er artikkel 14 nr. 1 som forplikter signatarstatene til å anerkjenne «vedkommende folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever», og når forholdene tilsier det, treffe tiltak for å sikre deres «rett til bruk av sine landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet». Det stilles her relativt konkrete krav om anerkjennelse av samiske landrettigheter, men det har likevel vært uklart hvor langt forpliktelsene rekker. Se *"ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater"* i punkt 4.3.1.6, der det fremgår at det foreligger ulike tolkninger av artikkel 14 nr. 1 første setning når det gjelder både spørsmålet om hva som ligger i uttrykket «landområder der de [urfolket] tradisjonelt lever» og hva kravet om anerkjennelse av deres rett til å «eie og besitte» disse landområder egentlig innebærer.

Med unntak av Owe, som redegjør for sitt syn i punkt 4.4.2.5 , er de medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning likevel av den oppfatning at det ikke kan være tvilsomt at den samiske bruk og rådighetsutøvelse i deler Finnmark har vært og er av en slik art at samene på kollektivt grunnlag kan kreve eiendoms- og besittelsesrettigheter til området i medhold av artikkel 14 nr. 1. Se bl.a. følgende uttalelse fra folkerettsgruppen (NOU 1997:5, s. 37):

> «... for at en urfolksgruppe skal ha krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til et område, må gruppen ha utøvd en bruk som er av en slik karakter at de har fått en viss form for faktisk rådighet over området. For at dette skal kunne sies å være tilfellet, kan det ikke stilles for strenge krav. Dersom befolkningsgruppen har hatt en noenlunde permanent bosetning i området, og de samtidig har vært de eneste som har brukt dette, vil kravene til faktisk rådighet normalt måtte anses oppfylt. Dersom også andre har brukt området, må den bruk som urfolksgruppen har utøvd, ha vært dominerende i forhold til den bruk som har vært utøvd av andre.
>
> I NOU 1993:34 legger Otto Jebens til grunn at den bruk som den samiske befolkning har gjort av Indre Finnmark (i det vesentlige Kautokeino og Karasjok kommuner og antagelig øvre Tana), er tilstrekkelig til at den samiske befolkning på grunnlag av artikkel 14 nr. 1 første punktum kan påberope eiendoms- og besittelsesrettigheter til dette området. Denne oppfatningen er vi enig i. Det kan også finnes andre områder som har vært brukt av den samiske folkegruppe på en slik måte at samene kan ha oppnådd eien-

> doms- og besittelsesrettigheter til områdene. Dette spørsmålet har imidlertid folkerettsgruppen ikke anledning til å gå nærmere inn på.»

Folkerettsgruppen er dermed enige med Jebens i at deler av Finnmark omfattes av det sterkeste rettighetsalternativet i artikkel 14 nr. 1. For at Norge skal oppfylle kravet om å anerkjenne samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter, er det ifølge gruppen (s. 37-38) ikke absolutt påkrevd at samene «tilkjennes formell grunnbokshjemmel som eier» til områdene, men de må bli «kjent reelt berettiget til å utøve alle eller de vesentligste av de faktiske beføyelser som normalt tilligger en eier.»

Rettsgruppeflertallets synspunkt om at det knapt er noen områder i Norge hvor samene kan kreve den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1, kan etter dette ikke legges til grunn. Videre er det nødvendig å gå lenger for å oppfylle kravet i bestemmelsen enn å tillegge samene en «sterkt vernet bruksrett», slik Justisdepartementet antok før Norges ratifikasjon av konvensjonen.[20] En slik bruksrett kan ikke sidestilles med å utøve «alle eller de vesentlige» eierbeføyelser.

Forslaget om Finnmark grunnforvaltning går, slik det er formulert i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 og kommer til uttrykk i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, klart lengre i retning av å tillegge samene rett til å utøve «alle eller de vesentlige» eierbeføyelser enn en «sterkt vernet bruksrett». Folkerettsgruppens utredning etterlater likevel en viss tvil om hvorvidt en felles forvaltningsordning for hele Finnmark, der Sametinget og Finnmark fylkesting hver oppnevner halvparten av de styrende organer, vil oppfylle kravet i artikkel 14 nr. 1 om anerkjennelse av samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter til de områder hvor de «tradisjonelt lever». Ifølge gruppen vil en slik anerkjennelse i utgangspunktet måtte innebære at samene i disse områder gis kontroll over utøvelsen av eierbeføyelsene gjennom et flertall i grunnforvaltningsstyret, jf. NOU 1997:5 s. 43 flg.

Gruppen antar riktignok at Finnmark grunnforvaltning vil kunne godtas dersom visse forutsetninger er oppfylt, og det kan også anføres andre argumenter i den retning, jf. foran i *"Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.1.6.3. Men det kan likevel være usikkert om en slik ordning alene vil være en fullgod oppfyllelse av kravene i artikkel 14. For å være på den sikre siden i forhold til konvensjonen, bør det derfor åpnes for at det kan innføres en mer utpreget kollektiv samisk forvaltningsordning i de områder hvor samene er i klart flertall, og hvor deres bruk har vært dominerende i forhold til andre folkegruppers bruk. Dette vil dessuten bety at Norge fortsatt kan anses som et urfolksrettslig foregangsland, mens det er mer tvilsomt om en innføring av Finnmark grunnforvaltning alene bør gi oss en slik status. Denne ordningen kan, bl.a. ut fra folkerettsgruppens utredning, hevdes kun å innebære en minimumsoppfyllelse av ILO-konvensjonen, og et foregangsland vil nødvendigvis måtte gå en del lengre enn dette i retning av å anerkjenne urfolkets eiendoms- og besittelsesrettigheter.

ILO-konvensjonen har også regler om urfolks rett til å *delta i forvaltningen* av naturgodene i sine bosettingsområder. Det heter i artikkel 7 nr. 1 at de bl.a. «skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad det angår ... de landområder de lever i eller bruker ...». Artikkel 15 nr. 1 slår fast at deres «rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt», herunder deres «rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene». Artikkel 15 nr. 2 har regler om at stater som beholder eiendomsretten til mineraler ol., ikke skal starte eller tillate «tiltak for utforskning av slik ressurser i disse folks landområder, før det er opprettet eller tatt i bruk rådføringsordninger med dem».

20. Se hhv. NOU 1993:34 s. 55-56 og St. prp. nr. 102 for 1989-90 s. 5.

Rettsgruppens flertall antar i NOU 1993:34 (s. 57) at artikkel 15 bare gjelder i de «landområder som urbefolkningene skal ha den sterkeste type rett til», og derfor «neppe [vil] få praktisk betydning for samene», jf. *"Forholdet mellom ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og forslaget om Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.1.6.3. Folkerettsgruppen anser i NOU 1997:5 s. 39 denne uttalelsen som «åpenbart uholdbar», idet man bl.a. med støtte i konvensjonens forarbeider og formål finner det klart at artikkel 15 ikke bare sikter til landområder som urfolket «tradisjonelt har rådet over, men også til landområder som urfolket tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold». Gruppen finner også støtte for sin tolkning i uttalelsen fra ILOs «ekspertkomite for anvendelse av konvensjoner og anbefalinger»[21] i brev 6. juni 1995 til Kommunaldepartementet, om at etterlevelse av artikkel 15 ikke avhenger av hva slags rettigheter som er anerkjent iht. artikkel 14 (do not depend on the form of rights recognized under Article 14).

Forslaget om Finnmark grunnforvaltning vil gjennom den betydelige medinnflytelse ordningen vil gi samene over forvaltningen av grunn og ressurser i samiske bosettingsområder trolig oppfylle artikkel 15. Det kan likevel hevdes at den *beste* måte å oppfylle disse kravene på der hvor samene har krav på den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1, vil være å innføre en forvaltningsordning der de er sikret flertall i de styrende organer.

4.4.2.3 Innvendinger mot Samisk grunnforvaltning

Det vil utvilsomt kunne bli reist en rekke innvendinger mot mindretallets forslag. En del innvendinger har fremkommet fra utvalgets flertall under de felles drøftelsene av forslaget. Det vil i det følgende bli knyttet noen kommentarer til disse og andre mulige innvendinger mot forslaget om Samisk grunnforvaltning.

4.4.2.3.1 Forslaget går ikke langt nok

Samisk grunnforvaltning åpner for forvaltning av grunn og naturgoder på samiske premisser, men har likevel klare begrensninger. En mulig innvending mot forslaget kan derfor være at det vil gi mindre samisk selvstyre enn f.eks. en «samisk region». Ordningen omfatter et begrenset sett av beføyelser, mens det i en region kan tenkes et vidt spekter av beføyelser som foruten grunn og utmarksforvaltning vil kunne omfatte plan- og konsesjonsmyndighet, styring av natur-, miljø- og ressursvern og utforming av nærings- og regionpolitikk. Regionen vil også kunne åpne for samisk styring på sektorer uten direkte tilknytning til bruk av grunn og ressurser, så som skatte- og sosialpolitikk, ideell kultur, språk og skole.

Samerettsutvalgets oppdrag er imidlertid avgrenset til å utrede retten til og disponeringen av land og vann i samiske bosettingsområder og til å foreslå eventuelle endringer av rettstilstanden på disse punkter (se *"Oppdrag"* i punkt 2.3 foran). Et samisk selvstyre av det ovenfor antydede omfang dekkes dermed ikke av utvalgets mandat. Dersom grunnforvaltning og overordnet utmarksforvaltning legges til et samisk organ, vil imidlertid dette danne en ytre ramme for samisk egenforvaltning. Denne rammen og begrunnelsen for den er som sådan en viktig del av mindretallets forslag. Dette bl.a. fordi en slik ramme senere vil kunne utfylles og utvides med ytterligere beføyelser, hvis statens myndigheter finner det hensiktsmessig.

Opprettelsen og eksistensen av et samisk grunnforvaltningsområde vil dessuten i seg selv være viktig for å bevare og sikre samekulturen, og ha betydelig virkning på samisk selvfølelse og kollektiv identitet. Denne virkningen vil være sterk i områ-

21. The Committee of experts on the application of conventions and recommendations.

det for Samisk grunnforvaltning, mens samer som bor andre steder, vil kunne se på dette området som et håndgripelig uttrykk for at samisk levemåte har sin egenverdi. Forslaget er et vesentlig bidrag til å bevare og sikre samisk kultur, og innen de rammer utvalgets mandat gir, har det en klart sterkere samepolitisk begrunnelse enn forslaget om å legge eierforvaltningen i hele fylket til Finnmark grunnforvaltning.

En overføring bare av eierbeføyelser og en viss (overordnet) utmarksforvaltning til Samisk grunnforvaltning vil dessuten virke mindre dramatisk enn en «samisk region». Dermed vil heller ikke de mulige innvendinger mot forslaget være like sterke. Det kan bl.a. tenkes at det ville blitt reist en del konstitusjonelle innvendinger mot et forslag om en mer overgripende samisk region. Før et slikt forslag er nærmere utformet er det riktignok vanskelig å vurdere hvilken relevans og vekt slike innvendinger ville ha, men uansett vil ikke disse kunne anføres med samme tyngde mot et forslag som er saklig avgrenset til disponering og bruk av land og vann. Et slikt forslag synes å være på trygg grunn både i forhold til grunnloven § 19 og mulige andre innvendinger av konstitusjonell art som kunne bli reist mot et «autonomt» samisk område. Se *"Allment"* i punkt 4.4.4.2.1 nedenfor der disse forholdene er kommentert noe nærmere.

4.4.2.3.2 To forvaltningsordninger i Finnmark

Samisk grunnforvaltning vil neppe bli innført i hele Finnmark, og dermed vil *en del samiske områder falle utenfor.* Dette står i motstrid med landsmøteuttalelse nr. 6/94 fra NSR, der det kreves en felles samisk forvaltningsordning for bruk av grunn og naturgoder i hele Finnmark og deler av Troms og Nordland. Sametinget, der NSR utgjør den klart største grupperingen, holder imidlertid i Sametingsplanen for 1994-97 (s. 44) muligheten åpen for «å opprette flere typer ordninger for forvaltningen av grunnen i samiske områder». Videre taler ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 dels om landområder der vedkommende urfolks rett til å eie og besitte skal anerkjennes, og dels om områder der deres rett til bruk skal sikres. Det er dermed åpnet for at det kan opereres med ulike ordninger for forvaltningen av grunn og ressurser i urfolkenes landområder.

Det er et viktig argument at en delt forvaltningsordning for grunnen i Finnmark kan skape en viss fare for at samiske hensyn og rettigheter blir nedtonet og svekket utenfor de kommuner og bygder som slutter seg til Samisk grunnforvaltning. Man kommer imidlertid ikke utenom at visse deler av Finnmark har større samisk bosetting enn andre. Således antar folkerettsgruppen i NOU 1997:5 s. 37 at det område hvor samene har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter etter ILO-konvensjonens artikkel 14, i første rekke er begrenset til de indre deler av av fylket. Det vil derfor være lettere å realisere en samisk forvaltningsordning i dette området enn ellers i Finnmark. Dessuten vil faren for nedtoning av samiske hensyn andre steder være relativt liten, idet også forslagene om Finnmark grunnforvaltning og kommune- og bygdebruksordningen vil medføre en betydelig styrking av disse hensyn.

Det kan videre gis særregler for å ivareta disse hensyn utenfor de kommuner som slutter seg til Samisk grunnforvaltning. Forslaget om at også bygder utenfor disse kommuner skal kunne slutte seg til denne forvaltningsordningen må ses i dette lys. Dertil er forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om vern av samisk kultur med næringer og samfunnsliv ikke avgrenset til et eget samisk forvaltningsområde, men tenkt gjort gjeldende i alle samiske bruksområder i Norge. Også forslagene i *"Reindrift"* i kapittel 6 om reindriftssamenes rettsstilling og *"Laksefiske i tana og alta"* i kapitlene 5.5 og *"Kyst- og fjordfiske"* i 5.6 om laksefisket i de «store» elvene og fjord- og kystfisket vil gjelde både i og utenfor det samiske for-

valtningsområdet. Sett ut fra samiske hensyn synes det fullt forsvarlig å operere med en delt forvaltningsordning for bruken av grunnen i Finnmark, der forvaltningen i de kommuner og bygder som ønsker det, legges til Samisk grunnforvaltning, og ellers til Finnmark grunnforvaltning.

Dette vil innebære en deling av grunnforvaltningen i Finnmark. Det kan umiddelbart synes uheldig om et likelydende regelverk skulle lede til *ulik praksis* og ulike resultater alt etter hvilket organ som forvalter det område hvor man befinner seg. Denne innvending har nok en viss vekt der vedtakene skal følge lovregler hvor det skjønnsmessige innslaget er lite, da det vil være ugunstig at ulike organer praktiserer et likelydende regelverk helt forskjellig. En slik utvikling kan imidlertid motvirkes ved at det gis klare lovregler og retningslinjer for lovtolkningen. På saksfelter hvor reglene *er* skjønnsmessige, vil derimot noe av hensikten være å åpne for sterkere vektlegging av samiske hensyn. Når konkrete vedtak skal bygges på skjønn, vil ulik praksis i og utenfor området for Samisk grunnforvaltning dermed kunne være en tilsiktet følge. Eventuelle ulikeheter mellom de to organers praksis vil dermed snarere være en positiv følge av forslaget enn en negativ.

Det har også vært hevdet at en forvaltningsmessig todeling av Finnmark vil virke negativt for *reindriftsnæringen*, som vil bruke grunn både i og utenfor et samisk forvaltningsområde. Fremtidens reindriftsforvaltning vil imidlertid forsatt skje ut fra reindriftsloven og dermed ikke være direkte påvirket av Samisk grunnforvaltning. Dessuten pågår også dagens reindrift på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og det har i flere hundre år vært drevet reindrift over riksgrensen mellom Norge og Sverige med grunnlag i Lappekodisillen av 1751 og senere reinbeitekonvensjoner mellom de to land.

Disse grenser vil trolig ha større praktisk betydning for reindriften enn den grense som eventuelt vil følge av en delt grunnforvaltning i Finnmark. En slik deling vil neppe medføre større praktiske vansker enn kommune-, fylkes- og riksgrenser. Det er tvertimot grunn til å tro at Samisk grunnforvaltning vil virke positivt for reindriften i Finnmark, bl.a. ved at de kommuner som trer inn i ordningen, vil føle et særskilt ansvar for å legge forholdene til rette for næringen.

En annen innvending mot Samisk grunnforvaltning har vært at en delt ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark vil være *lite praktisk*. Fylket er imidlertid meget stort og sett ut fra dets totale areal vil det ikke være påfallende å operere med to forvaltningsordninger, jf. at en slik deling har vært praktisert på andre sektorer enn grunnforvaltningen. Finnmark er f.eks. delt i to reinbeiteområder der områdestyrene for Vest- og Øst-Finnmark med tilhørende kontorer har viktige oppgaver innen reindriftsforvaltningen. Også skogforvaltningen i fylket har vært delt.

Forvaltningen av grunnen er dessuten så viktig at det kan hevdes at det også på dette feltet bør opereres med en delt ordning. Dette vil kunne gi en gevinst i form av større nærhet mellom befolkningen i fylket og de styrende organer for grunnforvaltningen, og være et skritt i retning av en mer desentralisert forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark enn i dag. Det vil dessuten neppe være mer problematisk eller kostbart at forvaltningen av grunnen i Finnmark forestås av to organer, enn at utmarksforvaltningen deles mellom fylkets 19 kommuner og eventuelt også en rekke bygder.

Enkelte av de medlemmer som har gått mot Samisk grunnforvaltning, har også påpekt at det er *usikkert hvilke virkninger* det vil ha for samisk kultur å innføre en delt forvaltningsordning, og at forslaget derfor bør ledsages av en konkret vurdering av disse forhold. Det vil imidlertid være umulig å gi noe fullgodt svar på et slikt spørsmål, da dette bl.a. vil bero på hvilken praksis de fremtidige forvaltningsorganer legger opp til.

Samekulturens fremtidige stilling vil imidlertid trolig være mer usikker hvis dagens regler beholdes enn hvis de endres i den retning som mindretallet foreslår. Dessuten er ikke bare forslaget om Samisk grunnforvaltning, men også mange av utvalgets andre forslag forbundet med en viss usikkerhet. Denne usikkerheten kan i og for seg anføres som en innvending mot ethvert forslag om endringer i dagens rettighets- og forvaltningsforhold i Finnmark. Ut fra føringene i utvalgets mandat og myndighetenes politiske, grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser overfor samene kan imidlertid dette knapt anses som noen relevant innvending.

En realisering av Samisk grunnforvaltning vil dessuten gi nye og bedre muligheter for en fremidig positiv utvikling i sameområdene. Disse muligheter må alt i alt anses som et argument *for* å foreslå endringer og ikke det motsatte. Samisk grunnforvaltning vil åpne for sterkere samisk styring med bruk av grunn og utmarksgoder i samiske bruks- og bosettingsområder. Det er derfor all grunn til å tro at ordningen vil være et viktig bidrag til å ivareta og utvikle samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Det vil i det alt vesentlige være tale om positive konsekvenser for samekulturen, og det er heller ikke grunn til å tro at en deling av forvaltningen vil ha nevneverdige negative virkninger for de deler av Finnmark som ikke vil bli omfattet av Samisk grunnforvaltning.

4.4.2.3.3 Hensynet til den ikke-samiske befolkning

En innvending mot en «samisk» ordning for forvaltning av grunnen i Finnmark kan også være at det ut fra demokratihensyn synes uheldig å underlegge forvaltningen et organ hvis styreflertall vil være oppnevnt av Sametinget, som ikke er valgt av alle som bor i området for Samisk grunnforvaltning. Det kan videre hevdes at når bare 18 av tingets 39 representanter er valgt fra Finnmark, vil det verken være representativt for den ikke-samiske eller den samiske befolkning i forvaltningsordningens virkeområde. En del vil trolig også anse det uheldig at det legges opp til at fem av sju styremedlemmer i Samisk grunnforvaltning skal oppnevnes av Sametinget og at tinget også skal være klageorgan for styrets enkeltvedtak.

Mindretallet har forståelse for en del av disse innvendinger, men anser dem ikke for å være avgjørende så lenge det er tale om myndighet som er saklig avgrenset til bruk av og disponering av grunnen og som også innenfor dette saksfelt vil være begrenset av lover og regler. Det synes dessuten å følge av ILO-konvensjonen at et urfolk i de områder hvor det har krav på den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1, har krav på å bli tillagt en form for kollektiv eierrådighet over grunnen, også om det bor andre i disse områder.

Vekten av disse innvendingene reduseres ytterligere av at det heller ikke i området for Samisk grunnforvaltning skal gjøres individuelle forskjeller på etnisk grunnlag når det gjelder den enkeltes adgang til å få utmålt grunn og rett til å bruke utmarksgodene. Alle som er bosatt i de kommuner og bygder som måtte slutte seg til ordningen, vil i så måte være likestilt. Heller ikke sammensetningen av styret kan anses som noen tung innvending mot forslaget. Dette bl.a. fordi det legges opp til frivillig tilslutning, og det i praksis må antas at det vil være en betydelig samisk majoritet i de kommuner og bygder som velger å tre inn i Samisk grunnforvaltning.

Det er derfor snarere grunn til å fremheve at styret vil bli bredt sammensatt. Når to av sju medlemmer foreslås oppnevnt av fylkestinget, vil trolig alle arealbruksinteresser i det samiske grunnforvaltningsområdet være sikret tilbørlig representasjon i styret og innflytelse på dets konkrete vedtak. Styringsorganene for Samisk grunnforvaltning vil dessuten ikke stå fritt, men være bundet av en rekke regler når det gjelder omfanget av og den konkrete utøvelsen av den myndighet de tillegges, og herunder også måtte ta hensyn til de ikke-samiske interesser som gjør seg gjeldende

i grunnforvaltningsområdet. Det må dessuten forventes at Sametinget, som det øverste politiske organ for den samiske minoritet i Norge, vil ta hensyn til den ikke-samiske minoriteten i de områder der samene er i flertall.

Forslaget om Samisk grunnforvaltning vil derfor i tilstrekkelig grad ivareta hensynet til alle folkegrupper i det område som måtte være omfattet av ordningen. Det kan imidlertid vurderes som et alternativ til de i *"Noen allmenne vurderinger"* i punkt 4.4.5.2.1 foreslåtte oppnevningsregler at styret helt eller delvis sammensettes ved direkte valg. I så fall vil alle som bor i forvaltningsområde måtte gis stemmerett. Sett i forhold til den relativt begrensede myndighet det er tale om, synes likevel et direkte valg ikke å være hensiktsmessig. Men hvis det skulle bli aktuelt å utvide styrets myndighetsområde, er det grunn til å undergi spørsmålet om direkte valg en fornyet vurdering.

4.4.2.4 Særskilt begrunnelse fra Stein Owe

Stein Owe støtter forslaget om en særskilt forvaltningsordning i samiske områder, Samisk grunnforvaltning. Han er enig i mange deler av den begrunnelse som foran er gitt for en slik ordning. Han vil imidlertid tillegge forholdet til ILO-konvensjon nr. 169 mindre vekt enn det de øvrige som støtter Samisk grunnforvalning, synes å ville gjøre. Owe er generelt skeptisk til de folkerettssakkyndiges tolkning av sentrale deler av denne konvensjonen slik det kommer til uttrykk i NOU 1997:5, og den fremtredende plass deres tolkning er gitt flere steder i begrunnelsen av utvalgets forslag. Denne skepsis vil bli utdypet noe nedenfor.

Forslaget om Samisk grunnforvaltning står etter Owes mening på egne ben som et naturlig forslag ut fra samerettsutvalgets mandat. Utvalget har i sine øvrige forslag i betydelig grad lagt vekt på å finne frem til nye ordninger for hele Finnmark. Man har lagt til grunn en vid forståelse av den del av mandatet som sier at utvalget i sitt arbeid for å trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosetningsområder, samtidig som man skal erkjenne den ikke samiske befolknings interesser. Det kan være gode grunner for en slik linje. Det er imidlertid etter Owes syn nærliggende å fremme forslag som åpner for en mer utpreget samisk ordning for de kommuner og bygder som i dag fremstår som klart samiske. Det sentrale element i en slik ordning er naturlig nok muligheten for samene til selv å styre den fremtidige utvikling i disse områder. Ulike former for egenforvaltning vil både direkte gjennom de beslutninger som fattes, og på andre måter bidra til samekulturens bevaring og videreutvikling.

Owes skepsis til de folkerettssakkyndiges utredning av ILO-konvensjon nr. 169 knytter seg først og fremst til tolkningen av den sentrale bestemmelse om landrettigheter i artikkel 14 nr. 1. Det er her tale om (minst) to ulike typer rettigheter: eiendoms- og besittelsesrett, og rett til bruk. Etter Owes mening synes de folkerettssakkyndige å stille for små krav når det gjelder hva som skal til for å få anerkjent den sterkeste type rett.

Vedkommende (ur)folk har rett til å eie og besitte de landområder der de «tradisjonelt lever». For landområder der de ikke er de eneste som lever (not exclusively occupied), men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold, skal det treffes tiltak for å sikre dem rett til å bruke disse områdene. Det synes ut fra en motsetningsslutning å være naturlig å stille krav om at urfolkenes bruk må ha vært enerådende eller i det minste klart dominerende for at deres rett til landområder skal være av den sterkeste typen. Også hensynet til andres interesser taler mot å anerkjenne en eiendoms- og besittelsesrett for urfolkene dersom det har vært felles eller konkurrerende bruk.

Et sentralt spørsmål er hvor langt opp mot nåtiden en slik enebruk må ha vart, dersom den nå er opphørt. Også her synes konvensjonens egen ordlyd å gi veiledning. I artikkel 14 nr. 1, første punktum brukes nåtidsformen «lever», mens annet punktum taler om landområder de «har hatt» tilgang til.

Det synes naturlig å forstå det første av disse uttrykkene slik at forholdet må vare ved, eller i det minste ha vart inntil nylig. I de folkerettssakkyndiges utredning nevnes en uttalelse som kan skape noe tvil om den nærmere betydning på engelsk av konvensjonens formuleringer, men også her synes det å gå frem at vedkommende kommentatorer mener at tilstanden må ha vart inntil relativt nylig. De folkerettssakkyndige gir derimot uttrykk for en betydelig større grad av fleksibilitet på dette punkt. Man taler bl.a. om at det må være tilstrekkelig at den bruk som påberopes som grunnlag for retten, har stått ved lag inn i vårt århundre. Det er ikke minst en slik tolkning som ligger til grunn, når det hevdes at samene kan gjøre krav på eiendoms- og besittelsesrettigheter i deler av Finnmark.

Uten å gå i detalj, vil Owe også bemerke at de folkerettssakkyndige synes å ha en mer restriktiv holdning til artikkel 34 om fleksibilitet mht. den konkrete gjennomføring av konvensjonens forpliktelser enn det norske myndigheter la til grunn ved ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 169.

Det er på det rene at konvensjonen er så ny at man ikke har fått autoritative avklaringer mht. dens nærmere forståelse gjennom ILOs håndhevelsesorganer og statenes praksis. Som de folkerettssakkyndige selv nevner, er dette bl.a. påpekt av utvalget til gjennomføring av menneskerettigheter i norsk rett, som med denne begrunnelse inntil videre ikke gikk inn for å inkorporere konvensjonen i norsk rett. Utvalget nevner særskilt at rekkevidden av konvensjonens bestemmelser om landrettigheter har vært omdiskutert, jf. NOU 1993:18 s. 143.

I en slik situasjon bør man være varsom med å legge til grunn vidtgående og detaljerte utlegninger av ILO-konvensjonen.

4.4.3 Området for Samisk grunnforvaltning

4.4.3.1 Allment om avgrensningsspørsmålet

4.4.3.1.1 Utgangspunkt – frivillig tilslutning

Hovedkonklusjonen i det historiske bakgrunnsmaterialet for samerettsutvalget i NOU 1994:21 er at hele Finnmark historisk sett må anses som et samisk område. Dette kunne umiddelbart tilsi at Samisk grunnforvaltning bør gis direkte anvendelse i hele Finnmark. Selv om et slikt forslag kan begrunnes ut fra historiske forhold, og også bety at man unngår en to-deling av fylket, synes likevel ikke dette som noen ønskelig løsning. Som anført i punkt 4.4.2.4.2, vil en geografisk deling neppe medføre uoverstigelige ulemper.

Både forvaltningsordningens karakter og begrunnelse tilsier at det samiske befolkningsinnslaget bør være relativt stort i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. En mulighet kunne f.eks. være å knytte avgrensningen (indirekte) opp til at det må bo en viss andel samer i virkeområdet. Det ville imidlertid i praksis trolig være enklere å avgrense området ut fra en geografisk angivelse av hvilke områder som i lovens forstand kan anses som «samiske».

Hvis området skulle avgrenses ut fra slike retningslinjer, ville det ihvertfall måtte omfatte Kautokeino og Karasjok kommuner. Disse utgjør i dag landets mest utpregede samiske bosettingsområder. De har et svært høyt samisk befolkningsinnslag, og er den del av landet hvor samisk bruk av grunn og utmarksgoder har vært og er mest konsentrert. Inntil nylig har samene nærmest vært enerådende i og utøvd en relativt eksklusiv bruk av disse områder.

Disse argumenter kan imidlertid med stor tyngde anføres også for andre deler av Finnmark, bl.a. området vest for Porsangerfjorden (Stabbursnes, Igeldas, Smørfjord og Russenes) og de øvre deler av Tana kommune (gamle Polmak kommune).

Videre synes historiske forhold å trekke i denne retning. Ikke minst gjelder dette for Øvre Tana (gamle Polmak kommune). I sin dissens om eiendomsretten til grunnen i Finnmark i Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 266 flg., konkluderer Otto Jebens med at Kautokeino, Karasjok og Øvre Tana, som frem til 1751 lå under svensk jurisdiksjon, ikke er eid av staten, men kollektivt av den samiske befolkning som har bodd i og brukt dette området. Hvis området for Samisk grunnforvaltning ble avgrenset slik, ville avgrensningen kunne knyttes opp til og begrunnes med de synspunkter Jebens trekker frem i sin redegjørelse. Se også punkt 3.3.3.2 i folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 der gruppen tiltrer Jebens oppfatning om at samene i disse områder har krav på den sterkeste rett etter ILO-konvensjonens artikkel 14. nr. 1.

Det vil imidlertid ikke være uproblematisk å gi området en utstrekning som her antydet, der det foruten Kautokeino og Karasjok omfatter Øvre Tana og kanskje deler av Porsanger kommune. Blant annet vil det kunne by på visse praktiske vansker å trekke grenser tvers gjennom en kommune. En slik oppdeling vil også kunne komplisere forvaltningen av grunn og naturgoder i «delte» kommuner.

Hvis det først skulle bli lagt opp til en ordning der virkeområdet for Samisk grunnforvaltning skal avgrenses ved lov eller av et statlig organ, vil likevel disse innvendinger ha relativt liten vekt. De vil heller ikke ha avgjørende vekt dersom det åpnes for frivillig tilslutning, da det neppe er store praktiske hindre i veien for å åpne for at deler av en kommune som har en relativ stor samisk befolkningsandel, f.eks. gamle Polmak kommune eller vestsiden av Porsangerfjorden, kan tre inn i Samisk grunnforvaltning. Skal tilslutningsadgangen først være frivillig, vil det imidlertid som et utgangspunkt være mer praktisk om ordningens virkeområde faller sammen med de eksisterende kommunegrenser. Blant annet vil dette gi en noe enklere tilslutningsprosedyre.

I så fall ville en forutsetning for at sameområdene i Øvre-Tana og Vest-Porsanger skal omfattes av Samisk grunnforvaltning, være at dette gjelder hele Tana og Porsanger kommuner. I tillegg ville området nødvendigvis måtte omfatte Kautokeino og Karasjok. Det kunne dermed synes nærliggende å avgrense forvaltningsområdet i samsvar med virkeområdet for språkreglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56, jf. § 3-1 nr. 1 og merknadene i ot.prp. nr. 60 for 1989-90 s. 45. Dette ville innebære at området i tillegg til de fire nevnte kommuner også ville omfatte Nesseby kommune.

Samelovens språkregler er imidlertid av en annen art enn reglene om Samisk grunnforvaltning. Språkreglene gir enkeltpersoner rett til svar på samisk fra lokale forvaltningsorganer og til å bruke samisk overfor rettsvesen, helse- og sosialvesen. Samisk grunnforvaltning er en særegen forvaltningsordning for bruk av grunn i områder som må anses som samiske, men hvor det også vil være innslag av andre folkegrupper. Denne artsforskjellen mellom individuelle rettigheter og mer områdebaserte kollektive rettigheter tilsier at det, ihvertfall hvis Samisk grunnforvaltning skal innføres ved et lovvedtak, bør være et større samisk befolkningsinnslag der denne ordningen skal gjelde enn i språkreglenes virkeområde.

Dette har bl.a. sammenheng med at Sametinget er tiltenkt et hovedansvar for oppnevningen av styret for Samisk grunnforvaltning og at ikke alle som bor i ordningens virkeområde, vil kunne stemme ved sametingsvalget. Det kan gis regler som sikrer denne del av befolkningen plass i grunnforvaltningsstyret, men disse vil med dagens valgregler likevel ikke ha samme mulighet til å øve innflytelse på forvaltningen som de som kan stemme ved sametingsvalget. Hvis grunnforvaltning-

området allerede i utgangspunktet også skulle omfatte områder hvor det bor relativt mange ikke-samer, er det fare for at mange av de som bor der vil være mot ordningen.

Både Porsanger og de nedre deler av Tana har en ganske sammensatt befolkning, herunder et betydelig kvensk innslag. Det ville derfor trolig være en for vid avgrensning å lovfeste at disse kommuner i tillegg til Karasjok og Kautokeino skal utgjøre området for Samisk grunnforvaltning. Nesseby er en mer utpreget samekommune, men også her er det en så vidt stor ikke-samisk befolkning at det ikke i utgangspunktet synes naturlig å la kommunen omfattes av Samisk grunnforvaltning.

Liknende innvendinger kan anføres mot å avgrense området i samsvar med det til enhver tid gjeldende virkeområde for Samisk utviklingsfond i Finnmark. Dette omfatter i dag flere strøk hvor det samiske innslaget er relativt lite. En slik avgrensning ville også gå på tvers av kommunegrensene. Fondet er dessuten knyttet til iverksettelse av enkelttiltak og går derfor i en annen retning enn forslaget om Samisk grunnforvaltning.

Hvis området for Samisk grunnforvaltning ble avgrenset til Kautokeino og Karasjok, ville derimot vekten av disse innvendinger være liten. Et stort flertall av befolkningen er her av samisk herkomst, og et forslag om å opprette et samisk forvaltningsområde som automatisk får virkning i de to kommuner vil trolig bli godt mottatt. Et samisk forvaltningsområde avgrenset til Kautokeino og Karasjok vil også kunne fremtre som et referanseområde der samisk materiell kultur har særlig gode vilkår. Som anført i punkt 4.4.2.4.1 , vil dette kunne virke positivt også for andre samiske områder.

En avgrensning i lovs form av området for Samisk grunnforvaltning til Kautokeino og Karasjok vil likevel kunne skape et inntrykk av at Norge bare har to samiske kommuner, og medføre en viss fare for marginalisering av sameområder utenfor disse kommuner. Dette vil være uheldig sett i forhold de senere års betydelige oppblomstring av samisk kultur også i andre kommuner.

Inntrykket av Kautokeino og Karasjok som landets eneste samekommuner vil imidlertid bli dempet hvis tilslutningsspørsmål overlates til kommunene selv, fremfor at det ved lov bestemmes at disse kommuner skal utgjøre virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. Selv om det trolig vil være lokal tilslutning til at det innføres en særskilt samisk forvaltningsordning i de to kommuner, kan det dessuten under enhver omstendighet være grunn til å la kommunene selv avgjøre spørsmålet på demokratisk vis. En frivillig tilslutningsadgang vil gi en garanti for at Samisk grunnforvaltning har støtte der ordningen innføres, og gi den en legitimitet som strekker seg ut over de argumenter som kan anføres for å begrunne ordningen som sådan. Ettersom det dreier seg om en forvaltningsordning som etter sin art og sitt innhold vil bryte relativt sterkt med det som gjelder i dag, kan det nettopp være behov for en slik særskilt legitimitet.

Samisk grunnforvaltning bør derfor ikke innføres med umiddelbar virkning i kommunene Kautokeino og Karasjok. I stedet bør disse kommuner selv avgjøre om de vil slutte seg til forvaltningsordningen. Tilslutningsadgangen bør dessuten ikke begrenses til disse to kommuner, idet også andre kommuner i Finnmark med en relativt betydelig samisk befolkningsandel bør kunne tre inn i Samisk grunnforvaltning. Når tilslutningen vil være frivillig og ordningen har en særskilt samisk forankring og begrunnelse, vil det foruten Kautokeino og Karasjok, trolig i første rekke være Porsanger, Tana og Nesseby som vil vurdere og eventuelt gå inn for slik tilslutning. Hvis det skulle legges opp til at det samiske grunnforvaltningsområdet fastsettes ved lov, ville det være nærliggende å ta med disse fem kommuner, og

eventuelt gi nærmere regler om hvordan grensen skal trekkes utenfor kommunene Karasjok og Kautokeino.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at tilslutningsadgangen er åpen for alle kommuner i Finnmark. Dette vil gjøre Samisk grunnforvaltning til en fleksibel ordning, som på sikt også vil kunne omfatte kommuner der det samiske i dag ikke er særlig fremtredende. Det har mange steder i Finnmark vært og er fortsatt en utvikling i holdningen til samiskhet og økt aksept for det samiske. Dette må i seg selv anses som et sterkt argument for ved en frivillig ordning å åpne for gradvis tilslutning til Samisk grunnforvaltning etterhvert som tiden blir moden for det. Hvis tilslutningen er frivillig, er det heller ikke spesielt betenkelig at Sametinget gis større innflytelse på forvaltningen av grunnen enn Finnmark fylkesting.

En regel om at en kommune kan bestemme at usolgt statsgrunn skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning kunne i og for seg også gis anvendelse for samiske kommuner utenfor Finnmark. Samerettsutvalgets annen utredning er imidlertid for disse spørsmålenes del avgrenset til dette fylket. Videre vil de materielle regler for grunnforvaltningens virksomhet langt på vei være sammenfallende med det som foran er foreslått for Finnmark grunnforvaltning. Det er derfor naturlig at tilslutningsadgangen inntil videre bare gjøres gjeldende i Finnmark.

Dette er likevel ikke til hinder for at adgangen senere utvides til kommuner utenfor dette fylket. Riktignok vil det, med forbehold for kommunene i Nord-Troms, trolig bare relativt få steder utenfor Finnmark være noe reelt ønske om slik tilslutning. Hvis det først er flertall for det, er det imidlertid ikke noe prinsipielt i veien for at også andre kommuner slutter seg til Samisk grunnforvaltning. Spørsmålet om de skal gis en slik tilslutningsadgang må imidlertid vurderes i sammenheng med de problemstillinger som ellers er aktuelle i sameområdene utenfor Finnmark, og hører derfor naturlig hjemme i samerettsutvalgets tredje utredning, som nettopp vil omhandle retten til land og vann i disse områdene.

En mulig innvending mot en frivillig kommunal tilslutningsadgang til Samisk grunnforvaltning kan nok være at en del samiske områder i kommuner med blandet befolkning kan falle utenfor ordningen. Det kan f.eks. tenkes at en del av kommunen stort sett har samisk bosetting, mens bosettingen i andre deler er blandet eller overveiende ikke-samisk. For å åpne for at bare den «samiske» del av kommunen kan tre inn i Samisk grunnforvaltning, kunne det kanskje gis regler om at kommunestyret også kan vedta tilslutning for en del av kommunen, hvis et flertall av befolkningen i den aktuelle del går inn for det. Et alternativ til å overlate spørsmålet til kommunen kunne være en form for statlig avgrensning i de tilfeller hvor en del av en kommune er dominert av samer og en annen ikke.

Utenfor Kautokeino og Karasjok er det imidlertid, med forbehold for øvre Tana og vestsiden av Porsangerfjorden, mer tale om spredte samiske bygdesamfunn enn om større sammenhengende områder. Fremfor at kommunestyret eller staten kan vedta at en del av kommunen skal tiltre Samisk grunnforvaltning, forslås det derfor at finnmarksbygder utenfor de tilsluttede kommuner, skal ha en selvstendig adgang til å tre inn i denne ordningen uavhengig av kommunens standpunkt til tiltredelsesspørsmålet, jf. *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3.

4.4.3.1.2 Forholdet til ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 2

En regel om frivillig tilslutning til Samisk grunnforvaltning har som påvist foran, gode grunner for seg, men synes likevel å reise visse spørsmål i forhold til ILO-konvensjonens artikkel 14. nr. 2. Statens myndigheter pålegges her å «ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder der vedkommende folk tradisjonelt lever, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse». Det er etter ordlyden

tale om å identifisere de områder som urfolket skal ha den sterkeste rett til etter artikkel 14 nr. 1, men folkerettsgruppen legger i NOU 1997:5 s. 49 flg til grunn at identifikasjonskravet også må omfatte de områder hvor urfolkets bruksrettigheter skal sikres.

I denne sammenhengen er likevel kravet om identifikasjon av området for urfolkets eiendoms- og besittelsesrett mest interessant. Folkerettsgruppen antar (s. 37) at ihvertfall i Karasjok, Kautokeino og øvre del av Tana kommune og muligens også i en del samebygder utenfor dette sammenhengende området, har den samiske bruken av naturgodene vært så dominerende i forhold til andres bruk at de har krav på få anerkjent slike rettigheter.

I utredningen «Identifisering av samiske områder», som ble utført for Kommunaldepartementet i 1992, antar Otto Jebens og Johan Albert Kalstad at i Finnmark er bl.a. Kautokeino, Karasjok, Nesseby og Øvre Tana, samt bygder som Vestertana, Langfjorden, Indre Laksefjord, Indre Billefjord, Smørfjord, Snøfjord, Slåtten, Lillefjord, Revsbotten, Rognsund og Store og Lille Lerresfjord omfattet av artikkel 14 nr. 1 første setning. Det samme gjelder en del samiske bygder sør for Finnmark, særlig i Nord-Troms (i Kvænangen, Nordreisa, Kåfjord, Lyngen og Storfjord), men også i andre deler av Troms fylke (bl.a. i Målselv og Bardu), og Nordland fylke (bl.a. i Tysfjord, Evenes og Ballangen).

En regel om *frivillig* tilslutning til Samisk grunnforvaltning for kommuner og bygder kan ikke uten videre sies å samsvare med ordlyden i konvensjonens artikkel 14 nr. 2, ettersom det her tales om en plikt for staten til å identifisere de landområder der samene skal ha den sterkeste rett etter artikkel 14 nr. 1. Rent umiddelbart kunne dette kanskje tilsi at det i stedet for en frivillig tilslutningsordning gis en regel som overlater til Kongen å bestemme i hvilke områder reglene om Samisk grunnforvaltning skal gjelde, etter at de aktuelle «landområder» er identifisert og avgrenset.

Det er imidlertid uklart hvor langt identifikasjonskravet i artikkel 14 nr. 2 rekker, og i hvilken grad dette har selvstendig betydning ved siden av kravet om å anerkjenne urfolkets eiendoms- og besittelsesrett og sikre deres rett til bruk, jf. punkt 3.3.8 i folkerettsgruppens utredning. Det kan være nærliggende å anta at hvis identifikasjonskravet var mer absolutt, ville det ha blitt kommentert i det foran omtalte brev 6. juni 1995 fra ILOs ekpertkomité at Norge ikke har foretatt noen slik identifikasjon.

Dette kan også tyde på at kravet må ses i sammenheng med, og muligens er noe underordnet kravet i artikkel 14 nr. 2 om å «sikre effektivt vern» av urfolkets landrettigheter. Kravet om avgrensning må dessuten være underordnet i forhold til kravet i artikkel 14 nr. 1 om anerkjennelse av urfolkets rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever og sikre deres rett til bruk i andre områder. En forutsetning for å kunne anerkjenne og sikre slike rettigheter vil nødvendigvis være at det klarlegges i hvilke områder rettighetene skal gjelde. Identifiseringen av rettighetsområdet vil som sådan ha begrenset verdi, hvis den ikke knyttes til regler om anerkjennelse og sikring av rettigheter og et sterkere inngrepsvern.

Ut fra konvensjonens formål og tendens må det også anses viktigere at alle samiske bruksområder i landet, enten det er tale om områder hvor samenes rett til å eie og besitte skal anerkjennes eller områder hvor deres rett til bruk skal sikres, blir vernet mot inngrep, enn at det isolert sett foretas en avgrensning av de ulike områder. Ses forslaget i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om at reglene om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur skal gjelde i alle samiske bruksområder i landet i sammenheng med forslaget om frivillig tilslutning til Samisk grunnforvaltning, kan mye tyde på at dette er tilstrekkelig til å oppfylle konvensjonens krav om identifisering av disse områder.

En slik antagelse styrkes ytterligere av at ILO-konvensjonen stiller opp ulike mål og standarder for de ratifiserende stater, men samtidig gir statene en viss frihet når det gjelder måten for gjennomføringen av konvensjonen i intern rett. Dette slås fast i artikkel 34 der det sies at arten og omfanget av de tiltak som treffes for å iverksette konvensjonen, «skal fastsettes på en fleksibel måte, og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land». Ett særegent forhold som kan tilsi at identifikasjonskravet ikke skal tolkes strikt etter ordlyden, er at avgrensingen av de områder hvor samene har krav på rettigheter etter artikkel 14, kan by på større problemer i Norge enn i stater der urfolket har levd samlet og mer avgrenset fra den øvrige befolkning.

En ordning der folk i samiske områder selv får velge om de vil tiltre Samisk grunnforvaltning, kan etter dette neppe sies å være i motstrid med de grunnleggende prinsipper bak ILO-konvensjonen. Ordningen vil dessuten, kombinert med regler om styrket inngrepsvern, fullt ut kunne realisere konvensjonens formål. Den tolkning av artikkel 14 nr. 2 som det ovenfor er redegjort for, antas derfor å samsvare med det folkerettslige effektivitetsprinsipp om at internasjonale konvensjoner ikke nødvendigvis skal tolkes strikt etter ordlyden, men slik at deres formål kan oppfylles på en mest mulig praktisk og effektiv måte.

En mulig innvending mot dette kan nok være at en frivillig tilslutningsordning vil åpne for at den ikke samiske del av befolkningen kan blokkere for at kommunen eller bygda slutter seg til Samisk grunnforvaltning, selv om dette er ønsket av et flertall av kommunens eller bygdas samiske befolkning. Som antydet i *"Utgangspunkt – frivillig tilslutning"* i punkt 4.4.3.1.1, kan nok det forhold at en del av en kommune kan være samisk dominert og en annen ikke, være et argument for statlig avgrensning av det samiske grunnforvaltningsområdet.

I de kommuner og bygder i Finnmark hvor tilslutning til Samisk grunnforvaltning vil være mest aktuelt, vil det imidlertid trolig være en så vidt stor samisk majoritet at dette ikke vil være noe praktisk problem. Regler om frivillig tilslutning vil dermed neppe være noe reelt hinder for at de kommuner og bygder i Finnmark hvor samenes rett til å «eie og besitte» landområdene skal anerkjennes etter artikkel 14 nr. 1 og avgrenses etter nr. 2, kan slutte seg til Samisk grunnforvaltning. En frivillig tilslutningsadgang vil dessuten medføre at forvaltningordningen kan innføres også i områder hvor det er tilstrekkelig å sikre samenes rett til bruk, og dermed fremstå som et tilbud også til befolkningen i slike områder.

Det kan tilføyes at det er grunn til å anta at en identifisering av samiske landområder kombinert med en regel om frivillig tilslutning i den forstand at adgangen til å tre inn i Samisk grunnforvalting ble begrenset til områder som på forhånd er «identifisert» som samiske, vil samsvare med artikkel 14 nr. 2. Det kan da neppe være mer problematisk i forhold til dette kravet at tilslutningsadgangen ikke bare er åpen for kommuner og bygder i slike særskilt avgrensede «samiske» områder, men for kommuner og bygder i hele Finnmark.

Den ordning som skisseres i dette kapittel, hvor det foreslås en frivillig tilslutningsadgang for alle kommuner i Finnmark, antas derfor å samsvare med ILO-konvensjonen. Se også folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 s. 46 der det uttales at så lenge samene fortsatt er i klart flertall i de deler av Finnmark hvor de vil kunne ha krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter etter artikkel 14 nr. 1, vil frivillig tilslutning til Samisk grunnforvaltning «ikke kunne være i strid med ILO-konvensjonen».

4.4.3.2 Nærmere om kommunenes tilslutningsadgang

Det foreslås på bakgrunn av den foregående drøftelse at en kommunes adgang til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning ikke skal være betinget av at den har en

bestemt samisk befolkningsandel, men i prinsippet være åpen for alle kommuner i Finnmark, jf. lovutkastets § 3-1 første ledd. Forutsetningen for slik tilslutning er imidlertid at det treffes et flertallsvedtak om dette i kommunen.

Myndigheten bør i utgangspunktet tilligge «kommunen». Etter kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 6 er kommunestyret øverste kommunale myndighet. Vedtak der treffes med alminnelig flertall (§ 35 nr. 1). Hvordan behandlingen av tilslutningsspørsmålet ellers skal foregå og hvordan vedtak skal forberedes, bør kommunen selv avgjøre innenfor rammen av de allminnelige saksbehandlingsregler for kommunale vedtak. Det kan tenkes at man vil holde rådgivende folkeavstemning i kommunen om saken. I prinsippet vil vedtaksmyndigheten også kunne delegeres til et annet kommunalt organ, selv om det kanskje synes lite naturlig.

Mindretallet har ut av dette ikke funnet grunn til å foreslå noen nærmere regler for kommunens vedtak om tilslutning til Samisk grunnforvaltning, men skulle det vise seg å være behov for slike regler vil slike kunne gis ved forskrift etter lovutkastets § 3-1 siste ledd.

Et annet spørsmål er om vedtak om tilslutning til Samisk grunnforvaltning skal medføre at kommunen umiddelbart tiltrer ordningen eller om tilslutningen også må stadfestes av Kongen (regjeringen) eller ved et særskilt lovvedtak. Dette siste gjelder for utvidelser av virkeområdet for samelovens språkregler, jf. Ot.prp. nr. 60 for 1989-90 s. 14-16, der det bl.a. sies at lovgiveren bør vurdere en slik utvidelse «når reglene har virket en stund». I motsetning til det som gjelder for språkreglene, vil det imidlertid være et vilkår for tilslutning til Samisk grunnforvaltning at det er fattet et flertallsvedtak i kommunen. Det bør også være relativt enkelt å slutte seg til Samisk grunnforvaltning hvis det først er et flertall for det. Tilslutning bør derfor ikke kreve et særskilt vedtak av Kongen eller Stortinget, i tillegg til et kommunalt flertallsvedtak.

Et spørsmål som har vært vurdert særskilt, er om det bør gis regler om at et bestemt antall kommuner må vedta å tiltre ordningen for at den skal tre i kraft. Etableringen av ordningen og dens styrende organer vil nødvendigvis medføre en del kostnader og også være et administrativt løft av en viss tyngde, noe som nok kan være et argument for at det ble stilt som vilkår for ikrafttreden at f.eks. minst to kommuner må ha vedtatt inntreden.

Utmarksforvaltningen vil imidlertid allerede i utgangspunktet ligge til kommunene, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2. En eventuell senere overføring av grunnforvaltningen vil derfor neppe være noen uoverkommelig økonomisk, praktisk og administrativ byrde, heller ikke om Samisk grunnforvaltning bare skulle bli tiltrådt av én kommune. Det kan i den forbindelse vises til at da Kautokeino kommune høsten 1995 søkte om forlengelse av frikommuneforsøket for lokal utmarksforvaltning, ønsket kommunen også å bli tillagt grunnforvaltningen. Man anså det dermed ikke som en byrde å bli tillagt nye forvaltningsoppgaver, men heller som en mulighet for å styrke sin innflytelse på bruken av grunn og naturressurser i kommunen.

Det bør derfor være tilstrekkelig for å etablere Samisk grunnforvaltning at én kommune slutter seg til ordningen. Hvis først én kommune vedtar slik tilslutning, er det dessuten sannsynlig at den vil få følge av flere. Den her omtale problemstilling vil derfor neppe være særlig aktuell sett i et litt lengre tidsperspektiv.

For øvrig bør den fremgangsmåte som her er skissert for en kommunes inntreden i Samisk grunnforvaltning, gjelde tilsvarende ved eventuell *uttreden*. Uttredelsesspørsmålet vil måtte avgjøres av kommunen. Noe krav om at uttredelsesvedtaket må godkjennes av andre er det imidlertid ikke grunn til å stille. Det vises ellers til merknadene til lovutkastets § 3-1 tredje ledd, der bl.a. virkningen av en eventuell uttreden er nærmere kommentert.

4.4.3.3 Bygders tilslutningsadgang

Den foreslåtte frivillige kommunale tilslutningsadgangen gjør det sannsynlig at et fremtidig samisk grunnforvaltningsområde vil danne et sammenhengende område, bestående av kommunene på Finnmarksvidda og muligens noen av de tilgrensende kommuner. Får området en slik utstrekning, vil imidlertid en del viktige samiske bosettingsområder i kommuner som ikke er tilsluttet Samisk grunnforvaltning, falle utenom. Det vil bl.a. være tale om sjøsamiske bygder der det knytter seg sterke samiske interesser til bruken av utmarka. De hensyn som forslaget om Samisk grunnforvaltning bygger på, vil dermed også her kunne anføres med stor tyngde.

Det er derfor grunn til å gi bygder en selvstendig adgang til å gå inn i Samisk grunnforvaltning, uavhengig av hva den kommune bygda ligger i, måtte mene om tilslutningsspørsmålet. En slik adgang vil motvirke faren for at samiske hensyn og rettigheter svekkes utenfor det sammenhengende grunnforvaltningsområdet. Adgangen vil også medføre at grunnlaget for retten til og forvaltningen av naturgodene ikke blir dårligere i bygder utenfor enn innenfor de kommuner som har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning.

Tilslutningsadgangen til Samisk grunnforvaltning bør etter dette være åpen også for bygder utenfor de tilsluttede kommuner, i praksis ved at et flertall i bygda kan kreve at det opprettes et særskilt bruksområde for bygda i samsvar med de regler som er nærmere omtalt i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4. Det er her gitt en egen drøftelse av spørsmålet om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i det samiske grunnforvaltningsområdet, og i den forbindelse også redegjort for adgangen til å fremsette krav om avgrensning av bygdebruksområde, jf. *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2.

Forutsetningen for slik tilslutning vil imidlertid være at minst én kommune har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning, slik at ordningens styringsorganer er i funksjon. Videre vil kravet måtte ha tilslutning av et flertall i bygda, slik at det også i denne relasjonen vil være snakk om en frivillig tilslutning.

I tillegg til disse vilkår kunne det synes nærliggende å operere med et krav om at det må dreie seg om ei *samisk* bygd. Dette ville ikke innebære noen forfordeling av ikke-samiske bygder, idet disse uansett ville kunne få opprettet bygdebruksområde iht. reglene om utmarkforvaltningen i kommunene, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3. Et slikt krav kan videre synes naturlig ut fra begrunnelsen og idégrunnlaget for Samisk grunnforvaltning og forslagets nærmere innhold.

Det kan hevdes at det vil harmonere dårlig med hensynet til samisk forvaltning av grunn og utmarksgoder om også ikke-samiske bygder skulle ha adgang til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. Videre er hensynet til samisk bruk en viktig del av begrunnelsen for forslaget om at det også i tilknytning til denne ordningen skal kunne opprettes bygdebruksområder. Formålet med disse vil nettopp være at de skal styrke tradisjonell samisk utmarksbruk. I den grad slike områder skal kunne knyttes til en samisk forvaltningsordning, kan det derfor synes nærliggende å bruke befolkningssammensetningen som grunnlag for å sondre mellom bygder som skal kunne knyttes til Samisk grunnforvaltning og bygder hvor dette ikke er naturlig.

Det er imidlertid tvilsomt om ikke-samiske bygder i Finnmark vil ønske å delta i en samisk forvaltningsordning, når de uansett vil kunne få avgrenset et bygdebruksområde på annet grunnlag. Selv om det kan anføres visse prinsipielle argumenter for å begrense tilslutningsadgangen til samiske bygder, vil det praktiske behovet for å avgrense mot ikke-samiske bygder neppe være særlig stort. En slik avgrensning ville også medføre at det måtte gis visse retningslinjer for hvilke bygder som skal regnes som samiske i lovens forstand.

Det kunne nok i den forbindelse gis visse mer objektive holdepunkter, f.eks. at tradisjonell samisk ressursbruk må ha en viss betydning for den lokale bosetting, at det må bo en viss andel samer i bygda eller at bygda må ligge innenfor det gjeldende virkeområde for Samisk utviklingsfond i Finnmark. Også historiske forhold og sammenhengen mellom tidligere tiders og dagens bruk kunne være relevante momenter i en slik vurdering, f.eks. slik at det legges vekt på i hvilken grad bygda rent faktisk har vært og er utgangspunkt for (tradisjonell) samisk næringsvirksomhet og ressursbruk.

Det ville imidlertid trolig være mer hensiktsmessig å treffe avgjørelsen på fritt grunnlag, der det etter en konkret helhetsvurdering tas stilling til om bygda kan anses som samisk. Et vel så viktig moment i en slik vurdering som de ovennevnte, kunne være om bygdefolket selv oppfatter bygda som samisk, herunder om de anser sin utmarksbruk som samisk bruk, jf. at også adgangen til å delta i sametingsvalget delvis er basert på subjektive kriterier. Hvis flertallet i ei bygd først krever å få delta i Samisk grunnforvaltning, har det en klar presumsjon for seg at bygda må regnes som samisk, da det ellers neppe ville ha blitt fremsatt et slikt krav.

Det er dessuten ikke stilt noe krav om at en kommune må være «samisk» for å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. De argumenter som kan anføres for at denne ordningen også skal kunne omfatte kommuner der det samiske i dag ikke er så fremtredende, kan med stor tyngde også anføres i forhold til bygdenes tilslutningsadgang. Som bemerket i *"Utgangspunkt – frivillig tilslutning"* i punkt 4.4.3.1.1, er det mange steder i Finnmark fortsatt en utvikling i holdningen til samiskhet og økt aksept for det samiske. En slik utvikling vil kunne ytterligere styrkes av at adgangen til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning også er åpen for de bygder hvor denne utviklingen i dag ikke har kommet så langt. Selv om det i praksis trolig bare vil være aktuelt for de bygder som anser seg som samiske å slutte seg til Samisk grunnforvaltning, er det derfor neppe grunn til å lovfeste noe krav om at bare «samiske» bygder skal kunne slutte seg til ordningen.

Hvis ei bygd overfor Samisk grunnforvaltning har fremsatt et krav om å delta i denne forvaltningsordningen, må den etter dette i prinsippet anses som ei samisk bygd, med krav på å få avgrenset et bygdebruksområde. De nærmere vurderinger i tilknytning til fremsettelsen av opprettelseskravet og den etterfølgende avgrensningen vil falle sammen med vurderingen av de tilsvarende spørsmål for bygdebruksområder i kommuner som har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning. Det vises derfor til *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2 der disse spørsmål er drøftet, og hvor det stort sett er bygget på de regler som er skissert i *"Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder"* i punkt 5.3.3 om opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder i kommuner tilknyttet Finnmark grunnforvaltning.

Bygdene utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning vil falle i to kategorier. Bygder som ikke har fått avgrenset bruksområde etter kommuneordningen, kan kreve å få avgrenset et område som skal tilsluttes Samisk grunnforvaltning. Bygder som alt er tillagt et bruksområde, kan kreve at dette for fremtiden skal forvaltes etter reglene om Samisk grunnforvaltning og ikke etter kommuneordningens regler. Bygder utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning som oppfyller vilkårene for å få opprettet et bruksområde, vil dermed kunne velge om de vil fremsette et krav om bygdebruksområde overfor kommunen eller Samisk grunnforvaltning. Folk i bygder i kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning vil på sin side bare kunne kreve å få avgrenset bygdebruksområder i medhold av denne ordningens regler. De vil dermed ikke ha det samme valget som folk i bygder utenfor de tilsluttede kommuner.

Som følge av drøftelsen i dette punktet er det foreslått en egen lovregel om «utenforliggende» bygders adgang til å slutte seg til Samisk grunforvaltning. Se

lovutkastets § 3-1 annet ledd, jf. § 6-2 annet ledd. Spørsmålet om eiendomsretten til grunnen i de bygder som måtte tiltre den samiske grunnforvaltningsordningen, er drøftet nærmere i *"Eiendomsretten til grunnen i «utenforliggende» bygdebruksområder"* i punkt 4.4.4.2.2, mens spørsmålene om bygdebruksområdenes avgrensning mv. er behandlet i punkt 5.3.2.2 .

4.4.4 Eiendomsretten til grunnen

4.4.4.1 Utgangspunkt

Som fremholdt flere ganger i det forgående, er hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og ressurser det bærende element i forslaget om Samisk grunnforvaltning. De forhold som har tilknytning til disponering av grunn og naturgoder, er dermed blant dets viktigste bestanddeler. Et spørsmål som i denne forbindelse har særlig interesse, er hvordan eiendomsretten til den grunn som måtte bli omfattet av ordningen skal reguleres. Mer konkret dreier det seg om hvilket organ som skal tillegges hjemmel som eier av grunnen og dermed få adgang til å få tinglyst disposisjoner over grunn og rettigheter, og om hvordan organet skal organiseres.

Dagens regelverk for forvaltningen av grunnen i Finmark bygger på den forutsetning at staten er grunneier, mens hjemmelen som eier tilligger Statskog SF. Det er i *"Forholdet mellom Finnmark grunnforvaltning, Statskog SF og den sentrale statsforvaltning"* i punkt 4.3.2 foreslått at hjemmelen skal overføres til Finnmark grunnforvaltning. Koblingen til andre statsorganer blir dermed langt mer beskjeden enn i dag. Samene vil dessuten gjennom reglene om oppnevning av grunnforvaltningstyret får medeiendomsrett til grunnen i Finnmark.

I Samisk grunnforvaltnings virkeområde vil imidlertid samiske interesser gjøre seg særlig sterkt gjeldende, samtidig som det er tale om en samisk forvaltningsordning. I dette området bør derfor eiendomsretten overføres til et kollektivt samisk rettssubjekt, for øvrig uten at det for overføring av eiendomsrett til og fra dette organet i medhold av loven om forvaltning av grunn i Finnmark betales tinglysningsgebyr og dokumentavgift til statskassen, jf. *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i punkt 4.2.2.4.

Det vil i *"Allment"* i punkt 4.4.4.2.1 bli gitt en allmenn begrunnelse for hvorfor eiendomsretten bør overføres. Spørsmålet om eiendomsretten til grunnen i eventuelle «utenforliggende» bygdebruksområder omtales særskilt i *"Eiendomsretten til grunnen i «utenforliggende» bygdebruksområder"* i punkt 4.4.4.2.2. I *"Rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.2.3 behandles det rettssubjekt den «samiske» eiendomsretten skal tilkomme, mens organiseringen av dette rettssubjektet er tatt opp i *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3.

4.4.4.2 Overføring av grunneiendomsrett i Finnmark til et samisk rettssubjekt

4.4.4.2.1 Allment

Som det fremgår av redegjørelsen i *"Rettsvirkninger som følge av at eiendomsrett overføres fra staten til en annen juridisk person"* i punkt 4.2.2 for hvilke rettsvirkninger det vil ha å overføre eiendomsrett fra staten til en annen juridisk person, vil en endring av eierforholdene neppe være av de endringer som i seg selv vil ha størst praktisk betydning i forbindelse med opprettelsen av Samisk grunnforvaltning. Det vil trolig være langt viktigere at det iverksettes en ordning for samisk forvaltning av grunn og naturgoder, enn hvem som formelt sett eier grunnen i ordningens virkeområde. Også reglene for denne forvaltningen, herunder hvilke organer

som skal kunne fatte vedtak og hvilke skranker som skal gjelde for deres vedtaksmyndighet, vil være viktigere enn spørsmålet om eiendomsretten.

Spørsmålet om eiendomsrettens og eierrådighetens nærmere *innhold*, vil derfor bli klarlagt i *"Samisk grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.4.6. Både de skranker som der er foreslått i adgangen til å avhende grunn, og forslaget om at forvaltningsloven skal gjelde for Samisk grunnforvaltnings virksomhet begrenser eierrådigheten i forhold til den rådighet en grunneier normalt vil ha. Eierrådigheten vil også være begrenset av lokalbefolkningens rett til å bruke utmarksgodene, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3. De spørsmål som drøftes i disse underpunkter, vil være avgjørende for eiendomsrettens innhold og vil praktisk sett være viktigere enn spørsmålet om *hvem* som skal tillegges retten. Dette vil imidlertid være prinsipielt viktig, og også ellers ha en viss reell betydning.

Uttrykket «eiendomsrett» er som påvist i *"Begrepet eiendomsrett – innhold og begrensninger"* i punkt 4.2.1, et samlebegrep for de typer rådighet «eieren» har på sin hånd i forhold til en bestemt gjenstand. Hvis det ikke gis regler om noe annet, vil denne rådighet følge med en overføring av eiendomsretten og overtas av den nye eier. Slik reglene om Samisk grunnforvaltning er foreslått, vil imidlertid grunnforvaltningsorganet, uavhengig av hvem som formelt er grunneier, få hånd om den eierrådighet som vil ha betydning for bruken av området, bl.a. salg og bortfeste av grunn. Organet vil også ha kontroll med mineralvirksomheten, og være klageorgan i forhold til kommunens forvaltning av utmarksgodene.

En formell overføring av eiendomsretten vil dermed ikke gi mulighet for å styre bruken av grunn og ressurser ut over det som vil følge allerede av at myndigheten til å opptre på vegne av eieren ved lov legges til Samisk grunnforvaltning. Videre vil reglene om forvaltningen av området angi retningen for den fremtidige bruken av grunn og naturgoder, og legge viktige begrensninger på utøvelsen av eierrådigheten. Dette siste gjelder også reglene om rett til bruk av utmarka i området. Disse vil i større grad enn reglene om eiendomsretten avgjøre hvem som kan bruke området og i hvilket omfang, og vil ikke innholdsmessig bli påvirket av hvem som er grunneier. Reglene om befolkningens bruksrettigheter i Samisk grunnforvaltnings område vil kunne gis nøyaktig det samme innhold, enten staten eller et samisk rettssubjekt er grunneier.

Med mindre det gis særlige regler om noe annet, vil en overføring av eiendomsretten heller ikke omfatte undergrunnsressurser som mutbare mineraler og petroleum i undergrunnen idet disse med grunnlag i bergregalet og lov 23. mai 1973 nr. 21 § 1 tilligger staten uansett hvem som er grunneier. Det kan imidlertid gis særregler om bruken og disponeringen av disse ressurser også om grunneiendomsretten ikke overføres til et samisk rettssubjekt. Utvalget foreslår i *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5, jf. lovutkastets § 2-7, at Finnmark grunnforvaltning skal gis myndighet i forbindelse med leting og utvinning av mineraler i Finnmark. I *"Særlig myndighet ved leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.4.6.3.8 foreslås det at Samisk grunnforvaltning skal ha tilsvarende myndighet. Disse regler kan iverksettes uavhengig av hvem som eier det aktuelle område. En overføring av eiendomsretten som sådan vil derfor ikke ha selvstendig betydning i denne sammenhengen.

Også de regler som er foreslått i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder, vil trolig ha større betydning for å verne naturgrunnlaget for samisk kultur enn hva en overføring av grunneiendomsretten isolert sett vil ha. Dette bl.a. fordi eiendomsrett ikke i seg selv gir noen garanti mot at det vedtas iverksatt naturinngrep som eieren ikke ønsker. Eiendomsretten vil riktignok sikre at slike vedtak ikke foretas uten at eieren er hørt på

forhånd, og det vil som kompensasjon for iverksatte inngrep måtte betales erstatning for grunneieres og andre rettshaveres økonomiske tap som følge av inngrepet. Eiendomsretten alene vil likevel ikke avverge uønskede naturinngrep. Et slikt vern må primært realiseres ved regler som setter materielle og/eller prosessuelle skranker for iverksettelsen av denne type inngrep.

De konkrete virkninger av å legge eiendomsretten til et samisk rettssubjekt vil etter dette ikke være så store, ihvertfall ikke hvis dette vurderes alene ut fra de rettslige og praktiske følger det vil ha. Samisk grunnforvaltnings styringsorganer vil uansett kunne tillegges ulike former for eierrådighet. Retten til å bruke utmarksgodene vil gjelde uavhengig av hvem som eier grunnen. Og selv om en overføring av eiendomsretten til et samisk rettssubjekt vil bli en del av et generelt sterkere vern av området, vil et slikt vern langt på vei kunne realiseres også uten at eierforholdene endres. En slik endring vil neppe være av de viktigste elementer i vernet, og strengt tatt heller ikke *nødvendig* for å skape et reelt vern av naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv.

En endring av eierforholdene i Finnmark ved at grunneiendomsretten i deler av fylket tillegges «samene» vil således neppe være noe hovedvirkemiddel for å videreutvikle vernet av samisk kultur og næring, slik det tidvis har vært hevdet fra samisk hold. Slike utsagn synes å bygge på en antagelse om at eiendomsrett vil gi styring med bruken av naturgodene og vern mot uønskede inngrep, men som påvist i det foregående er den praktiske realitet at eiendomsrett isolert sett ikke er av de viktigste elementer i en slik sammenheng.

Et forslag om at grunneiendomsretten skal tilkomme et samisk rettsubjekt vil derfor ikke kunne begrunnes alene ut fra et styrings- og vernemotiv. Det kan imidlertid likevel anføres en rekke argumenter til fordel for et slikt forslag, da en endring av eierforholdene vil ha betydning i mange andre relasjoner.

Eiendomsretten vil for det første fange opp den rådighet som ikke uttrykkelig tilligger andre enn eieren, f.eks. ved ulike samfunnspålagte skranker eller andres bruksrettigheter. Eiendomsretten er etter dagens rettsterminologi negativt begrenset og eieren har den rådighet («restrett») som ikke er spesielt unntatt. Hvis de regler som gir rådighet til andre enn eieren oppheves uten at det gjøres nye unntak, vil rådigheten igjen tilfalle grunneieren. Skulle f.eks. viltlovens regler om at offentlige myndigheter fastsetter hvilke arter det kan jaktes på til hvilke tider bli opphevet i Finnmark, ville det være opp til grunneieren å avgjøre hvilke former for jakt som skal tillates. Eieren rykker inn på de offentlige myndigheters plass.

Det vil likevel ikke ha særlig stor praktisk betydning at de ikke-lovregulerte sider av eiendomsretten vil følge med denne hvis det ikke bestemmes noe annet. Retten er i dag sterkt lovregulert, og det er neppe sannsynlig at offentligrettslige beføyelser i forbindelse med bruken av land og vann vil bli endret slik som antydet i eksemplet ovenfor. Heller ikke dette er derfor tilstrekkelig til å begrunne en overføring av grunneiendomsrett til «samene».

Det er derimot grunn til å legge betydelig vekt på at en overføring av eiendomsretten vil ha stor *prinsipiell betydning*. Det har fra samisk hold ofte vært hevdet at eiendomsretten til grunnen i samiske områder også i dag tilligger samene, og at samene ihvertfall i fremtiden bør tilkjennes slik eiendomsrett. Se f.eks. de foran refererte utsagn fra Sametingsplanen for 1994-97 s. 43 om at ressursene «både over og under jorden tilhører det samiske folk» og at «Sametinget vil være det rette organ til å hevde samenes kollektive rettigheter».

Bakgrunnen for disse utsagn synes nettopp å være at norske myndigheters aksept av samisk eiendomsrett vil være prinsipielt viktig. Eierbetegnelsen gir et signal om at eieren har særlig tilknytning til gjenstanden eller eiendommen. En overføring av eiendomsretten til grunnen i samiske områder til «samene» kan anses som

et uttrykk for en anerkjennelse av denne tilknytningen, og som en tilbakeføring til den tilstand som gjaldt før den norske stat begynte å gjøre seg gjeldende i sameområdene.

Selv om det ikke nødvendigvis vil ha særlig stor reell betydning i forhold til den daglige bruk og forvaltning av området, er det heller ikke til å komme utenom at Samisk grunnforvaltning kan stå noe friere i sin forvaltning hvis grunnen er eid av et samisk og ikke et statlig rettssubjekt. Som påpekt i *"Styret for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.4, er det mulig at grunnloven § 19 om styringen av statens eiendommer må anses som et kongelig prerogativ. I så fall vil regjeringen eller et organ underlagt denne måtte gis en formell overordnet styringsfunksjon i forhold til bruken av disse eiendommer. Statlig eiendomsrett til grunnen i det samiske forvaltningsområdet vil dermed formelt sett kunne åpne for større statlig styring enn om eiendomsretten ligger til «samene».

Det har imidlertid aldri vært avklart *om* § 19 er et prerogativ, slik at det ikke er sikkert at bestemmelsen stiller et slikt krav. Som påvist i *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i punkt 4.3.4.2.3, går tendensen i nyere statsrettslig teori og praksis klart i retning av å tolke bestemmelsen slik at de krav den eventuelt måtte stille til regjeringens formelle styringsadgang er relativt små. Enten § 19 anses som et prerogativ eller ikke, er det derfor neppe noe i veien for å etablere en ordning der et statlig organ er grunneier, men hvor eierforvaltningen tillegges et samisk organ og det forutsettes at staten i liten grad skal gripe inn i organets virksomhet. Så lenge det fortsatt hersker en viss usikkerhet omkring prerogativspørsmålet, vil imidlertid samisk eiendomsrett til grunnen i Samisk grunnforvaltnings virkeområde gi grunnforvaltningens styringsorganer en mer avklart stilling i forhold til staten og andre enn en ordning der staten fortsatt er den formelle grunneier.

Hvis man først ønsker at disse organer skal disponere mest mulig fritt over grunnen i området, innenfor de skranker som følger av lov og andres bruksrett, er det derfor gunstigere å legge eiendomsretten til et samisk rettssubjekt enn å beholde den hos staten.

En fortsatt formell statlig eiendomsrett gir dessuten staten en vanskelig dobbeltrolle. Den har et grunnlovsmessig og folkerettslig ansvar for å legge forholdene til rette for at samene kan utvikle sin kultur, men vil samtidig som grunneier risikere å fremstå som en motpart til samiske og lokale interesser. Det som skjedde høsten 1993 og vinteren 1994 da statlige organer ga Rio Tinto Zink og Ashton Mining tillatelse til å lete etter diamanter på Finnmarksvidda uten å høre Sametinget, viser at staten den gang ikke mestret denne dobbeltrollen. Senere er det underliggende regelverk endret, og dette vil bli underlagt ytterligere endringer hvis samerettsutvalgets forslag om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur blir vedtatt. Dette vil lette statens dobbeltrolle, men vil ikke nødvendigvis forhindre at staten igjen kan komme i liknende situasjoner.

Det vil derfor være mer betryggende å legge eiendomsretten til grunnen i det samiske forvaltningsområdet til et samisk rettssubjekt enn å beholde den hos staten. Hvis også den formelle eiendomsretten ligger til et samisk rettssubjekt, den samiske styringen over grunn og naturgoder vil få det sterkest mulige innhold, innen de rammer som i alle tilfelle må settes for myndighetsutøvelsen. Selv om det kanskje ikke vil ha så stor reell betydning, bør derfor ikke bare eierforvaltningen, men også eiendomsretten overføres til et samisk organ.

En ordning der arealene innenfor Samisk grunnforvaltning er eid av et samisk og ikke et statlig organ, synes også best egnet til å realisere de mål som er trukket opp i begrunnelsen for ordningen i *"Begrunnelse"* i punkt 4.4.2, og i best samsvar med hensynet til utstrakt samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder. Disse

hensyn vil nok i stor grad kunne ivaretas, også hvis det forutsettes at en eventuell fortsatt statlig eiendomsrett til det samiske grunnforvaltningsområdet skal innebære at statsforvaltningen ikke driver noen form for aktiv styring av området. Men skal det først opprettes en samisk forvaltningsordning, synes det likevel å være prinsipielt uheldig at andre statlige organer enn Stortinget (ved lovgivning) skal kunne styre virksomheten, og det gjelder også i forhold til regjeringen og de organer som er underlagt denne.

Det er også grunn til å peke på ILO-konvensjonenes artikkel 14 nr. 1 første setning der det i den norske oversettelsen heter at «vedkommede folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes». Ordlyden i konvensjonen synes klart å trekke i retning av at den formelle eiendomsretten til grunnen i de aktuelle områder må overføres til urfolket, og også det foran nevnte brev 6. juni 1995 fra ILOs ekspertkomité trekker i denne retning. Komitéen sier riktignok i den vedlagte «observation report» (s. 37) at den ikke anser at artikkel 14 nr. 1 innebærer at formell eiendomsrett («title») skal anerkjennes i alle tilfeller hvor et urfolk har rettigheter til et landområde der de tradisjonelt lever. Det påpekes imidlertid også at en slik anerkjennelse alltid vil være i samsvar med konvensjonen, og videre at man med interesse avventer den endelige avklaringen av dette spørsmålet i Norge.[22]

Når komitéen avventer en slik avklaring, synes den å legge til grunn at det også i Norge er områder hvor samene «tradisjonelt lever» i artikkel 14 nr. 1's forstand. Videre kan utsagnet om at en anerkjennelse av eiendomsrett alltid vil samsvare med konvensjonen tolkes slik at komitéen anser forholdene i Norge for å være slik at samisk eiendomsrett bør anerkjennes ihvertfall til deler av de landets tradisjonelle samiske bruksområder. En slik rett er imidlertid ikke anerkjent i dag, og ettersom samene i dag bare har en bruksrett til sine områder som for en rekke utmarksgoders vedkommende ikke kan sies å være spesielt sterkt vernet, kan norsk lovgivning neppe i dag sies å oppfylle kravene i artikkel 14 nr. 1. Samtidig har norske myndigheter selv ved gjentatte anledninger uttalt at de *ikke* vil nøye seg med å overholde folkerettens minimumskrav, men ligge i forkant av den internasjonale urfolksrettslige utvikling.[23]

Denne utviklingen går i dag klart i retning av å styrke urfolks landrettigheter og anerkjenne deres formelle eiendomsrett til «tradisjonelle landområder». Tendensen synes i relativt liten grad å ha sammenheng med om de aktuelle stater har ratifisert ILO-konvensjonen. Utviklingen i Australia, som ikke har ratifisert konvensjonen, er i så måte illustrerende. I den såkalte Mabo-saken fra 1992 konkluderte den australske Høyesterett med at «Merfolket har, overfor resten av verden, retten til å eie, besitte, bruke og nyte godt av landområdene på Murray-Islands». Etter dette vedtok Australias lovgivende forsamling i desember 1993 en lov om urinnvånernes landrettigheter, som av mange er betegnet som vidtrekkende.[24]

Skal norske myndigheter opptre i samsvar med de mål de selv ofte har uttrykt, er det etter dette påkrevd å endre gjeldende intern rett. Dette er ikke bare nødvendig for å ligge i forkant av den internasjonale urfolksrettslige utvikling, men også for å overholde de folkerettslige forpliktelser staten har i dag. De foreslåtte regler om Finnmark grunnforvaltning og kommunal utmarksforvaltning vil være et langt skritt

22. De refererte synspunkter er gjengitt i sitats form i utredningens kap. 4.3.1.5.1.
23. Se oversikten over den samepolitiske utvikling siden 1984 foran i *"Samepolitisk utvikling siden 1984"* i kap. 3.3.2, samt vedlegg 2 til utredningen.
24. Jennifer Clarke redegjør i NOU 1997:5, del II *"Reindrift"* i kapittel 6 for den urfolksrettslige utvikling i Australia. Se også kap. 4 i folkerettsgruppens utredning i samme NOU for en mer allmenn oversikt over nyere internasjonal urfolksrettslig utvikling.

i riktig retning. Det kan imidlertid være tvilsomt om disse regler alene vil være tilstrekkelig til å oppfylle kravene i ILO-konvensjonen i de deler av Finnmark hvor samisk bruk har vært og er mest dominerende.

Riktignok holder folkerettsgruppen i NOU 1997:5 *"Oppsummering"* i punkt 3.3.7 muligheten åpen for at Finnmark grunnforvaltning kan oppfylle konvensjonens krav, men det vil i så fall være tale om en minimumsoppfyllelse. Hvis den norske stat skal opptre i samsvar med mål om å beholde rollen som pådriver innen internasjonal urfolksrett, kan den neppe nøye seg med å regulere eierforholdene i Finnmark slik at dens forpliktelser såvidt er oppfylt. For å beholde denne rollen må staten vedta regler som klart oppfyller artikkel 14 nr. 1. Og i så måte vil utvilsomt en ordning som åpner for overføring av grunneiendomsretten i de deler av fylket hvor samene har krav på å få anerkjent sine eiendoms- og besittelsesrettigheter, til et rettssubjekt der samene er sikret flertall i de styrende organer, vil være den ordning som *best* oppfyller denne bestemmelsen.

Den norske stat bør derfor innføre en ordning for at disse rettigheter kan anerkjennes ved at kommuner og bygder gis adgang til å etablere en særskilt forvaltningsordning under navnet «Samisk grunnforvaltning», som også innebærer at eiendomsretten til grunnen i de områder som slutter seg til ordningen, overføres til et samisk rettssubjekt. Dette vil innebære en klar oppfyllelse av artikkel 14 nr. 1. Samtidig synes det å samsvare med den internasjonale rettsutvikling ellers, statens samepolitiske mål og de sentrale hensyn bak forslaget om Samisk grunnforvaltning.

Som påvist foran, vil dessuten de konkrete virkninger av at eiendomsretten overføres være små. Det vil uansett gjelde en rekke materielle og prosessuelle begrensninger for Samisk grunnforvaltnings utøvelse av eierrådigheten. Videre vil kanskje den viktigste offentlige kontrollmulighet – Stortingets lovgivningsmyndighet – være i behold, også om eiendomsretten overføres. En overføring av eiendomsretten vil imidlertid som påvist foran, ha stor prinsipiell betydning. Det er særlig dette moment som har vært avgjørende for forslaget om å legge eiendomsretten til grunnen i Samisk grunnforvaltning til et særskilt samisk rettssubjekt.

4.4.4.2.2 Eiendomsretten til grunnen i «utenforliggende» bygdebruksområder

Drøftelsen i *"Allment"* i punkt 4.4.4.2.1 er i hovedsak knyttet til spørsmålet om eiendomsretten til grunnen i de kommuner som måtte slutte seg til Samisk grunnforvaltning. Som det fremgår av *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3, skal imidlertid folk i bygder *utenfor* de tilsluttede kommuner ha en selvstendig adgang til å tre inn i ordningen ved å fremsette krav om å få opprettet bygdebruksområde tilknyttet Samisk grunnforvaltning. Ved en slik tiltreden vil forvaltningen av grunnen i området måtte overføres til Samisk grunnforvaltning, og det synes også nærliggende at dette må gjelde for eiendomsretten til grunnen i det bruksområde som vil bli avgrenset for bygda iht. de regler som er skissert i *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3 og nedenfor i *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2.

Det kan muligens virke noe underlig å gi bygdefolk adgang til både å unnta utmarksgodene i bygdebruksområdet fra allmenn kommunal bruk, og til å unndra grunnen i området fra Finnmark grunnforvaltnings rådighet. Men det meste av det som er anført i *"Allment"* i punkt 4.4.4.2.1 har også relevans for grunnen i de utenforliggende bygder hvor folket benytter sin adgang til å tre inn i Samisk grunnforvaltning. Hvis det først er tale om bygder som ligger i områder hvor samene har krav på den sterkeste rett etter ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1, kan også denne bestemmelsen trekke i retning av at eiendomsretten til grunnen i disse bygdene må tillegges Samisk grunnforvaltning.

Forskjellen mellom en ordning der bare forvaltningen av grunnen og ikke eiendomsretten overføres til Samisk grunnforvaltning, og en ordning hvor både forvaltning og eiendomsrett overføres vil kanskje ikke være særlig stor i praksis. Det siste alternativet vil imidlertid gi den samiske styringen med grunn og ressurser i bygdebruksområdet et sterkere innhold enn en ordning der bare forvaltningen overføres. Hvis først folket i ei bygd utenfor en av kommunene i Samisk grunnforvaltning slutter seg til denne ordningen, bør følgelig den umiddelbare virkning av dette være at eiendomsretten til grunnen i bygdebruksområdet overføres til Samisk grunnforvaltning.

4.4.4.2.3 Rettssubjekt

Det kan også i drøftelsen av hvilket *rettssubjekt* den «samiske» eiendomsretten skal tilkomme, vises til ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1, hvor det tales om «vedkommende folks rett til å eie og besitte» landområdene. Rettssubjektet er med andre ord urfolket selv.

Ifølge folkerettsgruppen tar imidlertid ikke konvensjonen med uttrykket «vedkommende folk» sikte på å definere subjektet for de rettigheter konvensjonen hjemler. Gruppen fremholder at det i den nærmere angivelsen av rettssubjektet må tas utgangspunkt i den personkrets som har utøvd den bruk som danner grunnlaget for rettigheten. Hvis det er tale om et område som har vært brukt i fellesskap, taler mye for å se på rettighetene som en grupperettighet, der individene i fellesskap anses som rettighetssubjekter. Andre viktige momenter ved vurderingen av hvordan rettighetssubjektet skal defineres, er vedkommende urfolks egne oppfatninger av spørsmålet, deres sedvaner og rettsoppfatninger, praktiske hensyn, rimelighetsbetraktninger og hensynet til hvordan urfolket kan bevare og videreutvikle sin kultur. Se NOU 1997:5 s. 42.

Det synes etter dette nærliggende å etablere en form for kollektiv samisk eiendomsrett til grunnen i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning, siden det her er tale om områder som er brukt av samene i fellesskap. Se også Otto Jebens særruttalelse om eiendomsretten til grunnen i Finnmark i NOU 1993:34 s. 266 flg. Jebens legger der til grunn at de indre deler av fylket er kollektivt eid av den befolkning som har bodd i og brukt områdene. Etter å ha vist til det historiske utgangspunktet, konkluderer han med at «man må bli stående ved kollektive rettssubjekter, fortrinnsvis innenfor visse lokale områder som bærere av .. «samiske rettigheter»» (s. 297).

Jebens synspunkt om at man bør operere med et kollektivt samisk rettssubjekt for retten til land og vann har åpenbart mye for seg. For eiendomsretten til grunnen i Samisk grunnforvaltnings geografiske virkeområde slik det til enhver tid måtte fremtre, synes det likevel mer nærliggende å operere med ett «felles» samisk rettssubjekt, enn med flere rettssubjekter avgrenset til bygder eller kommuner.

Man kan etter dette si at eiendomsretten til grunnen i Samisk grunnforvaltnings virkeområde i prinsippet vil ligge til «de som bebor området», og at forvaltningen av retten tillegges områdets styringsorganer. En så upresis angivelse av rettssubjektet er imidlertid lite tilfredsstillende, og det er derfor grunn til å konstruere en egen juridisk person som retten kan legges til.

En mulighet kunne være å legge retten til Sametinget, jf. uttalelsen i Sametingsplanen for 1994-97 s. 43 om at «Sametinget vil være det rette organ til å hevde samenes kollektive rettigheter». Det er imidlertid mer nærliggende å tolke dette som et krav om at Sametinget må få myndighet til å forvalte bruken av land og vann i samiske bosettingsområder, enn som et krav om at tinget bør være «subjekt» for en kollektiv samisk eiendomsrett til grunnen i disse områder. Forslaget om Samisk

grunnforvaltning vil gjennom den sentrale plass Sametinget er tiltenkt i forvaltningsordningen, langt på vei være en imøtekommelse av et slikt krav.

Det er neppe noe egentlig behov for å gjøre Sametinget til subjekt for en samisk eiendomsrett til grunnen i Samisk grunnforvaltnings virkeområde. Så lenge tinget av praktiske grunner neppe selv vil kunne besørge forvaltningen av området, synes det også mer nærliggende å overføre grunnbokshjemmelen til området til det organ som forvalter det, og ikke til Sametinget.

Det foreslås derfor at Samisk grunnforvaltning gjøres til subjekt for og hjemmelsinnehaver av en kollektiv samiske eiendomsrett til den grunn som til enhver tid vil ligge innenfor grunnforvaltningens virkeområde.

4.4.4.3 Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt

"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning" i Kapittel 4.3.3 inneholder en utførlig drøftelse av Finnmark grunnforvaltnings organisering, som leder frem til at det er foreslått to alternative organisasjonsmodeller. 13 medlemmer går inn for å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, noe som både formelt og reelt vil gi organet en uavhengig stilling i forhold til statsforvaltningen. De resterende tre vil organisere Finnmark grunnforvaltning som et frittstående forvaltningsorgan, og med det gi organet en viss formell tilknytning til den øvrige statsforvaltning, men også deres forslag er preget av at Finnmark grunnforvaltning reelt sett vil få en uavhengig stilling.

De medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning, har ulikt syn på Finnmark grunnforvaltnings organisering. Jernsletten, Kåven og Nystø tilhører det flertall som foreslår at Finnmark grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt, mens Falch og Owe foreslår at organet skal være et frittstående forvaltningsorgan. De nevnte medlemmer er derimot enige om at Samisk grunnforvaltning bør organiseres som et selvstendig rettssubjekt.

Dette er den av de vurderte organisasjonsformer som vil gi organet størst selvstendighet, og dette hensyn må i forhold til Samisk grunnforvaltning tillegges enda større vekt enn i forhold til Finnmark grunnforvaltning. Se også folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 s. 43 flg. der det antas at Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt vil oppfylle kravet i ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 om anerkjennelse av samiske eiendoms- og besittelsesrettigheter der samene kan påberope seg den sterkeste rett etter konvensjonen. Derimot er det ifølge gruppen tvilsomt om kravet vil være oppfylt hvis organet gjøres til et frittstående forvaltningsorgan.

Det kan for øvrig presiseres at hvis Samisk grunnforvaltning blir et selvstendig rettssubjekt og kombineres med Finnmark grunnforvaltning, vil ILO-konvensjonen ikke kreve at også det sistnevnte organet må være et selvstendig rettssubjekt. Samisk grunnforvaltning vil oppfylle kravene til samisk rådighetsutøvelse der samenes eiendoms- og besittelsesrettigheter skal anerkjennes etter artikkel 14. Utenfor disse områder er det derimot ikke påkrevd å anerkjenne slike rettigheter for samene. Følgelig vil Finnmark grunnforvaltning her være i samsvar med konvensjonen også om organet gjøres til et forvaltningsorgan. Det er bare for det tilfelle at Finnmark grunnforvaltning *ikke* kombineres med Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt, at spørsmålet om organisasjonsform kan komme på spissen i forhold til ILO-konvensjonen.

Det er ellers grunn til å fremheve at Samisk grunnforvaltning er en ny og særegen forvaltningsordning, og et nytt og særegnet organ som «eier» av grunnen i de områder som måtte bli omfattet av ordningen. Organet kan i visse henseende minne om en selveiende stiftelse, men det er i første rekke tale om en særskilt samisk for-

valtningsordning, der det styrende organ foreslås organisert som et selvstendig rettssubjekt. Det er derfor neppe noe å tjene på å karakterisere Samisk grunnforvaltning med et juridisk begrep som bare vil være delvis dekkende for hva slags organ det er tale om. I denne sammenhengen må det være tilstrekkelig å slå fast at organet skal være subjekt for den samiske eiendomsretten til grunnen i de kommuner og bygder som velger å slutte seg til denne ordningen, uten at det samtidig gjøres noe forsøk på å karakterisere grunnforvaltningen med et særskilt juridisk begrep.

De regler som foran er foreslått for organiseringen av Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt, bør i praksis gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning. Det er således utformet en regel om Samisk grunnforvaltnings *partsstilling* som er sammenfallende med regelen om Finnmark grunnforvaltnings partsstilling som selvstendig rettssubjekt, jf. § 3-6 og 2-15. Bortsett fra at Sametinget bør ha to årsmøterepresentanter og ikke én, foreslår videre Jernsletten, Kåven og Nystø at reglene i lovutkastets §§ 2-16 til 2-20 om *årsmøte* mv. skal ha tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. Det samme gjelder §§ 2-21 og 2-22 om *regnskap, revisjon og kontroll*. Se deres utkast til § 3-7 (årsmøte) og § 3-8 (regnskap, revisjon og kontroll). Falch og Owe som foreslår at Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan har på sin side utformet regler med et tilsvarende innhold og forslått at disse inntas i lovutkastets §§ 3-7 til 3-13.

Det er ikke grunn til her å gå utførlig inn på disse reglene, da det er redegjort for deres innhold foran i *"Flertallets forslag: Selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2. Reglene om Samisk grunnforvaltnings *årsmøte* bør likevel omtales noe nærmere, da det kan virke underlig at det legges opp til at vedkommende statsråd skal være representert på årsmøtet som bare skal kunne fatte vedtak ved enstemmighet.

Selv om hjemmelen som eier av grunnen skal tilligge rettssubjektet Samisk grunnforvaltning, vil det likevel være nyttig at statens myndigheter deltar med en representant på årsmøtet. Disse myndigheter er forpliktet bl.a. etter ILO-konvensjon nr. 169, og bør være orientert om virksomheten til Samisk grunnforvaltning. Selv om de ikke vil ha noe direkte ansvar for organets virksomhet, vil det likevel være gunstig at de ved deltagelse på årsmøtet får innsyn i denne. Dette vil bl.a. kunne ha betydning for samordningen av statens samepolitikk, og man vil fra statens side kunne redegjøre for denne politikken. Det synes derfor naturlig at statsråden i det departement som har ansvaret for gjennomføringen og samordningen av norsk samepolitikk, det vil i praksis si kommunalministeren, deltar på Samisk grunnforvaltnings årsmøte.

Mens statsrådens årsmøtedeltagelse er begrunnet ut fra informasjons- og orienteringshensyn, må forslaget om *enstemmige*årsmøtevedtak ses i sammenheng med reglene om årsmøtets myndighet. Årsmøtet vil i hovedsak være beskjeftiget med «typiske» årsmøtesaker, som å behandle årsmelding, årsoppgjør, regnskap ol., men så lenge møtet skal ha samme myndighet som Finnmark grunnforvaltnings årsmøte, *kan* også saker av materiell art kan komme opp, jf. *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4.

Årsmøtet vil imidlertid i praksis trolig være lite beskjeftiget med slike saker. Dessuten vil dets materielle myndighet både være begrenset av de rammer lovutkastets § 1-1 og § 3-2, jf. §§ 2-2 til 2-7, vil gi for Samisk grunnforvaltnings virksomhet, og av kravet om enstemmighet. Hvis f.eks. en årsmøtedeltager foreslår at retningslinjene for Samisk grunnforvaltnings virksomhet skal endres, vil det kreves et enstemmig årsmøtevedtak for at dette skal få gjennomslag. Oppnås ikke enstemmighet vil styret måtte fortsette sin virksomhet som før. Kravet om enstemmighet

vil derfor gi sikkerhet mot kortsiktige endringer av de mer allmenne retningslinjer for Samisk grunnforvaltnings «politikk».

Utøvelsen av eierbeføyelsene vil ligge til styret enten årsmøtevedtakene fattes ved enstemmighet eller ikke, og når det legges opp til enstemmige årsmøtevedtak vil styrets myndighet fremtre enda klarere, ettersom det da må et enstemmig årsmøte til for å øve innflytelse på styrets virksomhet. Et slikt enstemmig vedtak vil imidlertid de to sametingsrepresentantene på årsmøtet alltid kunne forhindre. Årsmøtet vil følgelig ikke være overordnet styret i spørsmål som gjelder forvaltning av grunn og andre naturgoder. Regelen om at dets vedtak fattes ved enstemmighet kan følgelig ikke komme i strid med kravet i ILO-konvensjonen om at de vesentlige eierbeføyelser der samene har krav på den sterkeste rett, må tilligge et organ der et flertall av styremedlemmene er oppnevnt av Sametinget, jf. folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5 s. 45.

Mindretallet har også vurdert å foreslå lovhjemmel for å gi vedtekter for Samisk grunnforvaltning. Organet kan minne om en selveiende stiftelse, som etter stiftelsloven § 6 skal ha egne vedtekter. Samisk grunnforvaltning er imidlertid foreslått organisert i samsvar med særskilte lovregler og organets myndighet er foreslått fastlagt i lov. Reglene er søkt gjort uttømmende, og det skulle ikke være behov for ytterligere regler i form av vedtekter. Det vil imidlertid ikke være noe til hinder for at styret eller årsmøtet – innenfor lovens ramme – selv fastsetter regler for virksomheten, særlig kan det tenkes å være aktuelt for saksbehandlingen.

Mens Finnmark grunnforvaltning vil bli opprettet umiddelbart som følge av et lovvedtak og eventuelt vil måtte avvikles ved et slikt vedtak, vil opprettelsen av Samisk grunnforvaltning være betinget av at minst én kommune tiltrer ordningen. Dette kunne muligens tilsi at det for det tilfelle at alle tilsluttede kommuner skulle tre ut, burde gis en avviklingsregel. Slik masseutreden er imidlertid lite sannsynlig, og i alle tilfelle vil dette ikke ha andre umiddelbare følger enn at grunnbokshjemmelen til grunnen i kommunene og tilsluttede bygdebruksområder må tilbakeføres til Finnmark grunnforvaltning, samtidig som de styrende organer trer ut av funksjon. Disse følger vil inntre enten det gis en lovregel om det eller ikke.

4.4.5 Samisk grunnforvaltning – organer

4.4.5.1 Sametinget og Samisk grunnforvaltning

Hovedformålet med forslaget om Samisk grunnforvaltning er å legge til rette for samisk forvaltning av grunn og naturgoder i samiske bosettingsområder. Dette tilsier at det bør konstrueres en særskilt samisk forvaltningsordning, og det synes naturlig å gi *Sametinget*, som både er et folkevalgt og representativt samisk organ, en sentral plass i en slik ordning. Det kan riktignok innvendes at et landsomfattende organ ikke uten videre bør tillegges forvaltningsmyndighet i et regionalt avgrenset område, men det finnes i dag ingen regionale folkevalgte samiske organer. Dessuten har mange av Sametingets oppgaver også i dag særlig tilknytning til Finnmark, uten at dette er noe større praktisk problem. Det vises ellers til begrunnelsen for forslaget i *"Oppnevning"* i kap 4.3.4.2 om å la Sametinget oppnevne fire av de åtte medlemmene i Finnmark grunnforvaltnings styre.

Statens myndigheter har et grunnlovsmessig og folkerettslig ansvar for å legge forholdene til rette for at samene selv skal kunne sikre og videreutvikle sin kultur. På grunn av den sentrale plass bruk av naturens ressurser har hatt og har som materielt grunnlag for samisk kultur, er den beste måten å bidra til en slik tilrettelegging, å gi samene, ved Sametinget, et sterkere ansvar for bruk av grunn og ressurser i sine bosettingsområder. Det er derfor ikke den samiske styringen med ressursutnyttelsen

som må grunngis særskilt, men derimot de regler som eventuelt vil svekke denne styringen.

Dette utgangspunktet må likevel modifiseres noe. Blant annet er det neppe formålstjenlig at Sametinget får hånd om *all* forvaltning som knytter seg til bruken av grunn og ressurser i Samisk grunnforvaltnings virkeområde, jf. *"Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?"* i punkt 4.4.6.4. Videre synes det av praktiske grunner ikke hensiktsmessig å legge den daglige forvaltningen til Sametinget som førsteinstans. Man kunne riktignok tenke seg at sametingsadministrasjonen og Sametinget overtok jordsalgsadministrasjonens og jordsalgsstyrets roller, men forvaltningsoppgavenes art tilsier likevel at det vil være lite aktuelt å gi Sametinget i plenum en slik rolle. Derimot kunne det nok synes mer aktuelt å gi rollen til et av organene i sametingssystemet.

Et slikt direkte forvaltningsansvar ville imidlertid innebære en betydelig arbeidsbyrde for Sametinget, og det ville ihvertfall bety at tingets administrasjon måtte utvides for å kunne ivareta disse nye oppgavene i tillegg til de man allerede har. Selv etter en slik utvidelse er det imidlertid grunn til å tro at mye av kapasiteten vil gå med til forberedelse og avgjørelse av enkeltssaker. Videre ville Sametinget med dette fremtre som et ordinært forvaltningsorgan, noe som vil kunne svekke dets stilling som samepolitisk organ. Selv om tinget bør ha en sentral rolle i styringen av det området som til enhver tid er underlagt reglene om Samisk grunnforvaltning, bør det ikke stå for den daglige forvaltningen av området. Det foreslås derfor at det oppnevnes et eget *styre* for Samisk grunnforvaltning, for å ta seg av disse oppgavene, jf. *"Oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret"* i punkt 4.4.5.2.

Det er ellers grunn til å understreke at *statsforvaltningen* ikke bør kunne påvirke eller overprøve de beslutninger som treffes som ledd i styringen av det samiske grunnforvaltningsområdet. Det ville være uforenlig med begrunnelsen for ordningen om sentrale organer skulle kunne gi bindende retningslinjer for styringen av området, og overprøve vedtak i enkeltssaker. En slik styrings- og instruksjonsadgang for sentralforvaltningen vil også være lite forenlig med at Samisk grunnforvaltning skal eie sitt virkeområde.

Videre vil de ulike saksbehandlings- og klageregler, jf. *"Sakbehandling og klage"* i punkt 4.4.8, i tilstrekkelig grad ivareta hensynet til betryggende saksbehandling og rettssikkerhet. Virksomheten vil dessuten kunne reguleres av Stortinget ved lov og i noen grad styres ved bevilgninger. De konkrete vedtakene vil, med unntak for de skjønnsmessige overveielser de bygger på, også kunne overprøves av domstolene. Ved å overføre eiendomsretten går man også klar av de krav grunnloven § 19 eventuelt måtte stille til at statsforvaltningen må ha en viss formell styrings- og instruksjonsadgang overfor Samisk grunnforvaltning. Når det ikke er noen plikt til å operere med en slik adgang, er det heller ikke grunn til å gi noen regler i den retning.

En overføring av grunneiendomsretten vil dessuten automatisk føre til at det område som omfattes av reglene om Samisk grunnforvaltning, vil bli fristilt både fra sentralforvaltningen og fra Statsskog SF, som i dag har et hovedansvar for forvaltningen av grunnen i Finnmark. Det synes verken aktuelt, nødvendig eller naturlig å gi regler som åpner for en mer direkte statlig styring av virksomheten, enn det Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet åpner for. Det vil imidlertid kunne gis visse signaler om hvilke hensyn som bør vektlegges i forvaltningen. Slike mer uformelle signaler bør i tilfelle komme fra departementet, Regjeringen eller Stortinget.

4.4.5.2 Oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret

4.4.5.2.1 Noen allmenne vurderinger

Når den daglige forvaltningen av Samisk grunnforvaltnings virkeområde foreslås lagt til et styre og det er tale om en samisk ordning for forvaltning av grunn og ressurser, vil hovedtyngden av styrets medlemmer måtte oppnevnes som representanter for områdets samiske brukerinteresser. Disse interesser må forventes å stå særlig sterkt i de kommuner og bygder som vedtar å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. I grunnforvaltningsområdet vil imidlertid også ikke-samiske brukerinteresser gjøre seg gjeldende. Isolert sett kan noen av disse, bl.a. langvarige norske og kvenske utmarksinteresser, være like beskyttelsesverdige som tilsvarende samiske interesser. Selv om hovedtyngden av styremedlemmene i Samisk grunnforvaltning bør representere samiske brukerinteresser, er det også grunn til å gi andre interesser en viss representasjon.

Det kunne f.eks. gis regler om at det (eller de) organ(er) som tillegges oppnevningsmyndighet på vegne av de samiske interesser, også ble pålagt å oppnevne andre interesserepresentanter til styret. Fremfor på denne måten å binde oppnevningsorganet, synes det likevel mer nærliggende å legge oppnevningsmyndighetene til et organ som i denne sammenhengen vil opptre på vegne av «ikke-samiske» interesser. Ikke minst vil det kunne styrke tilliten til Samisk grunnforvaltning at også slike interesser har en viss direkte innflytelse på styrets sammensetning.

I likhet med det som i *"Oppnevning"* i punkt 4.3.4.2 er foreslått for Finnmark grunnforvaltning, bør det derfor opereres med to oppnevningsorganer, der ett organ oppnevner styrets «samiske» del og et annet dets «ikke-samiske» del. Det vil nedenfor bli redegjort for *hvilke organer*som bør oppnevne de samiske og ikke-samiske styremedlemmer i Samisk grunnforvaltning (*"Oppnevningsorganer"* i punkt 4.4.5.2.2), og om det eventuelt skal gis særregler om interesserepresentasjon (4.4.5.2.3). Videre vil bl.a. spørsmålet om funksjonstid, leder- og nestlederverv, vedtaksførhet og flertallskrav og forholdet mellom styre og tjenesteverk bli omtalt (4.4.5.2.4). Først er det imidlertid grunn til å drøfte hvor mange medlemmer styret bør ha, og fordelingen av styremedlemmene. Også spørsmålet om direkte valgt eller oppnevnt styre vil bli behandlet i denne mer allmenne sammenhengen.

Om *styrets størrelse* er det i *"Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre"* i punkt 4.3.4.1 sagt at et organ av den art det her er tale om, bør være stort nok til at de viktigste av de interesser dets virksomhet berører, er representert, og samtidig ikke så stort at det blir ineffektivt. Flertallet foreslår derfor at Finnmark grunnforvaltnings styre skal ha åtte medlemmer, fire oppnevnt av Sametinget og fire av Finnmark fylkesting. Antall og fordeling er motivert ut fra det likevektshensyn som ligger til grunn for forslaget om Finnmark grunnforvaltning. Dette hensynet er imidlertid ikke relevant i forhold til Samisk grunnforvaltning, idet denne ordningen forutsetter at samiske interesser skal ha sterkest innflytelse. Det foreslås derfor at styret skal ha sju medlemmer. Dette synes rimelig ut fra de ovenfor anførte hensyn om bred interesserepresentasjon og effektivitet, og tilsvarer antall medlemmer i dagens jordsalgsstyre.

Om *fordelingen* av styremedlemmene mellom de samiske og ikke-samiske oppnevningsorganer er det alt sagt at et klart flertall av styremedlemmene bør representere samiske interesser. Av styrets sju medlemmer vil derfor minst fire, og kanskje så mange som seks, måtte oppnevnes av organer som representerer slike interesser. Dette siste ville imidlertid bety at styrets «ikke-samiske» medlem ville bli stående alene, og dermed ha liten påvirkningskraft. Hvis fem av styrets sju medlemmer representerer samiske, og to ikke-samiske interesser, vil derimot også de sistnevnte interesser kunne få en viss innflytelse på styrets avgjørelser. Samtidig vil de

samiske interesser være så sterkt representert at det ikke rokkes ved at Samisk grunnforvaltning er en samisk forvaltningsordning.

Også spørsmålet om *oppnevnt eller direkte valgt* styre er drøftet i *"Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre"* i punkt 4.3.4.1. Et direkte valgt styre vil, som der bemerket, overflødiggjøre regler om styrets oppnevning og sammensetning, og kunne begrunnes med at et valgt organ vil fremtre som mer demokratisk enn et oppnevnt. Det kan i forlengelsen av dette også hevdes at et direkte valgt styre kanskje i større grad enn et organ oppnevnt f.eks. av Sametinget ville kunne ivareta hensynet til grunnforvaltningsområdets ikke-samiske befolkning. Dette bl.a. fordi alle som bor i området, enten de har stemmerett ved sametingsvalget eller ikke, kan gis stemmerett ved valg av grunnforvaltningsstyre.

Den ikke-samiske befolkning vil likevel ikke være sikret representasjon i et direkte valgt styre. I praksis vil trolig hensynet til denne befolkningsgruppe kunne ivaretas vel så bra ved regler om oppnevningsorganer og interesserepresentasjon for ulike interesser. Så lenge det kun er aktuelt å tillegge styret grunnforvaltningen og en viss (overordnet) utmarksforvaltning i sitt område, og det også på disse saksfelter vil gjelde en del skranker for styrets myndighet, vil det dessuten være nokså tungvint å operere med direkte valg.

Det foreslås derfor at styret for Samisk grunnforvaltning, i likhet med styret for Finnmark grunnforvaltning, oppnevnes etter nærmere regler. Hvis det senere skulle bli aktuelt å utvide styrets myndighetsområde, kan det dog være grunn til å vurdere spørsmålet om direkte valg på nytt. Og blir det først gitt regler om et direkte valgt styre, bør alle som bor i styrets virkeområde, ha stemmerett.

4.4.5.2.2 Oppnevningsorganer

Det følger allerede av det som er sagt i *"Sametinget og Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.5.1 at *Sametinget* skal være oppnevningsorgan for den «samiske» delen av grunnforvaltningsstyret. Dette følger bl.a. av hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og ressurser, og av den signaleffekt en slik ordning vil ha for å fremme kollektiv samisk identitet og selvfølelse.

Oppnevningsmyndigheten vil riktignok måtte suppleres med regler om at Sametinget i visse sammenhenger skal være klageorgan, og tinget vil også kunne gi visse (uformelle) retningslinjer for styrets virksomhet. Dette vil i praksis kanskje være vel så viktig for Sametingets mulighet til å styre bruk av grunn og ressurser i området for Samisk grunnforvaltning, men det er likevel mest forenlig med de bærende hensyn bak ordningen at det også gis et hovedansvar for oppnevningen av styret.

Videre kunne mye tale for at de *kommuner* som slutter seg til Samisk grunnforvaltning, gis en viss oppnevningsmyndighet ved siden av Sametinget. Som fremholdt i *"Nærmere om kommunenes tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.2, vil det være opp til kommunene *om* de ønsker å tre inn i Samisk grunnforvaltning, og dermed i realiteten også om og når ordningen skal realiseres. Hvis de tilsluttede kommuner kunne oppnevne en representant hver til grunnforvaltningsstyret, ville de få innflytelse på forvaltningen av grunnen. Dette kunne tjene som en oppfordring til kommunene om å tre inn i Samisk grunnforvaltning, og bidra til økt oppslutning om ordningen. Organets virksomhet vil dessuten i betydelig grad berøre bruken av grunn og ressurser i de tilsluttede kommuner, slik at også det kan tilsi at de bør gis en viss direkte oppnevningsmyndighet.

Enten de trer inn i Samisk grunnforvaltning eller ikke, vil imidlertid kommunene ha hånd om den lokale arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven, og de vil etter utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark også få hånd om den

lokale utmarksforvaltningen. De vil dermed uansett få økt sin innflytelse på bruken av de lokale ressurser. Intet av denne innflytelsen vil gå tapt ved inntreden i Samisk grunnforvaltning.

Videre tilsier de grunnleggende hensyn bak Samisk grunnforvaltning, jf. *"Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner"* i punkt 5.4.2 og 5.4.5.1 , at Sametinget bør ha hovedansvaret for oppnevningen av organets styre. Kommunene i Samisk grunnforvaltning bør derfor ikke gis direkte oppnevningsrett. Sametinget vil dermed oppnevne fem av de sju styremedlemmene. Kommunene bør imidlertid kunne påvirke sammensetningen av styret og dets virksomhet. Det foreslås derfor at tre av de fem sametingsoppnevnte styremedlemmer skal oppnevnes *etter forslag fra* de kommuner som har tiltrådt Samisk grunnforvaltning.

En slik ordning vil være enkel å praktisere hvis én eller tre kommuner slutter seg til ordningen. Med én tiltrådt kommune vil Sametinget måtte oppnevne tre styremedlemmer etter forslag fra denne kommunen. Har tre kommuner tiltrådt, vil det måtte oppnevnes ett medlem etter forslag fra hver av kommunene. Hvis to, fire eller flere kommuner har tiltrådt synes det nærliggende at kommunene i fellesskap fremsetter et forslag om hvem de ønsker oppnevnt. Fremsettelsen av et slik felles forslag vil trolig kreve en viss forutgående møtevirksomhet mellom kommunene, men det er neppe grunn til å foreslå noen nærmere lovregulering av disse forholdene.

Hvis en kommune trer inn i Samisk grunnforvaltning etter at styret er oppnevnt og trådt i funksjon, vil denne måtte vente med å foreslå styremedlem til tidspunktet for oppnevning av nytt styre. Det vil si til neste gang Sametinget skal oppnevne styremedlemmer, jf. *"Funksjonstid. Styreleder og nestleder. Vedtaksførhet og flertallskrav. Tjenesteverk"* i punkt 4.4.5.2.4 der det foreslås at forvaltningsstyrets funksjonstid skal være fire år og knyttet til oppnevningsorganenes valgperiode.

Det er ovenfor lagt opp til at Sametinget som det eneste folkevalgte samiske organ skal oppnevne den «samiske» del av styret. Det synes dermed nærliggende at også resten av styret oppnevnes av et folkevalgt organ. Samtidig bør organet være lokalt, slik at valget i praksis vil stå mellom de tilsluttede kommuner og Finnmark fylkesting. Av de fem medlemmer Sametinget skal oppnevne, skal imidlertid tre oppnevnes etter forslag fra kommunene i Samisk grunnforvaltning. Dette vil trolig gi disse tilstrekkelig sterk innflytelse på styrets sammensetning. Videre er det tale om å oppnevne ikke-samiske interesser, og så lenge Samisk grunnforvaltning i første rekke vil få oppslutning i kommuner med stor samisk bosetting, må det antas at det i disse kommuner særlig er de samiske brukerinteresser som gjør seg gjeldende. De aktuelle styremedlemmer skal dessuten representere ikke-samiske interesser ikke bare i de tilsluttede kommuner, men slike interesser i hele Finnmark.

Det synes derfor å være i best samsvar med reglenes formål å la *Finnmark fylkesting* oppnevne denne delen av grunnforvaltningsstyret. Dette er valgt av hele befolkningen i fylket, og må som sådan antas å være et egnet oppnevningsorgan. Det vises ellers til den argumentasjon som er anført i *"Finnmark fylkesting"* i punkt 4.3.4.2.2 for hvorfor fylkestinget bør oppnevne fire medlemmer av Finnmark grunnforvaltnings styre.

For øvrig vil det i praksis være noe enklere å legge oppnevningsmyndigheten til fylkestinget enn til kommunene, bl.a. fordi det i utgangspunkt ikke er gitt hvilke kommuner som vil utgjøre Samisk grunnforvaltning, samtidig som antall tilsluttede kommuner vil kunne endre seg over tid. Det kan imidlertid likevel være grunn til å vurdere endringer i den her skisserte oppnevningsordning etterhvert som det blir klart hvilke kommuner som vil være tilsluttet Samisk grunnforvaltning, og også hvis det senere blir aktuelt å la ordningen strekke seg ut over Finnmarks grenser.

Drøftelsen av oppnevningsreglene har munnet ut i et lovforslag som er inntatt i lovutkastets § 3-3 første og annet ledd. Det er her gitt regler om at styret for Samisk

grunnforvaltning skal ha sju medlemmer, og at disse oppnevnes av Sametinget og fylkestinget i samsvar med det som er skissert ovenfor. Av disse regler fremgår det også at oppnevningsorganene også oppnevner varamedlemmer for styremedlemmene, etter tilsvarende prinsipp som i lovutkastets § 2-9 annet ledd er foreslått for Finnmark grunnforvaltnings styre.

I likhet med det som er foreslått for Finnmark grunnforvaltnings styre foreslås det også at de som oppnevnes til det samiske grunnforvaltningsstyret må være *fast bosatt i Finnmark*. En slik regel vil bl.a. i betydelig grad redusere de innvendinger som kan reises mot at Sametinget som et landsdekkende organ skal oppnevne et styre som får (deler av) Finnmark som virkeområde. Det vises ellers til argumentasjonen for den tilsvarende regel i *"Bosettingskrav"* i punkt 4.3.4.5.

4.4.5.2.3 Interesserepresentasjon?

Verken bygdebruksinteresser, bestemte næringsinteresser eller andre brukerinteresser vil iht. det foregående ha direkte oppnevningsrett til styret for Samisk grunforvaltning. Det betyr imidlertid ikke at disse vil være uten mulighet til å bli representert i styret, og heller ikke at de vil være uten innflytelse på dets sammensetning. Eksempelvis vil oppnevningsorganenes myndighet i noen grad kunne bindes ved at det gis regler om at bestemte interesser skal eller bør oppnevnes til styret.

I vurderingen av det allmenne behovet for slike regler, og herunder av hvilke interesser som i tilfelle bør tilgodeses, vil stort sett de samme spørsmål måtte stilles som i forhold til mulige regler om interesserepresentasjon i styret for Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon"* i punkt 4.3.4.3. Dette forslaget omfatter imidlertid hele fylket og er ikke i samme grad som forslaget om Samisk grunnforvaltning begrunnet ut fra samiske hensyn. De ulike interessegruppers behov for representasjon i de respektive styrende organer vil derfor kunne variere, slik at det ikke er gitt at de følgende konklusjoner vil bli de samme som i forhold til Finnmark grunnforvaltning.

Sametinget skal oppnevne fem av styremedlemmene i Samisk grunnforvaltning, hvorav tre etter forslag fra de kommuner som er tilsluttet ordningen og to på fritt grunnlag. Tinget vil ventelig sørge for at styret får en sammensetning som i tilstrekkelig grad ivaretar ulike samiske interesser, også om det ikke er gitt noe direkte pålegg om det i lovs form. Også de styremedlemmer som kommunene foreslår, må antas å representere slike interesser, da disse nødvendigvis vil stå sterkt i de kommuner som vedtar å tre inn i Samisk grunnforvaltning. For øvrig tilsier også de hensyn til reell samisk egenforvaltning som forslaget om Samisk grunnforvaltning generelt sett bygger på, at tinget bør stilles relativt fritt innenfor de begrensninger som settes for dets oppnevningsmyndighet.

Behovet for regler om særskilt samisk representasjon i styret er dermed lite. De ovenfor anførte argumenter tilsier videre at heller ikke behovet for regler om at bestemte næringsinteresser, så som reindrift, jordbruk og lokale utmarksbrukere, skal være representert i styret, er spesielt stort. Dette forsterkes av at det fortrinnsvis vil være kommuner og bygder med et stort samisk befolkningsinnslag, som i praksis vil tre inn i Samisk grunnforvaltning. Nærings- og utmarksinteressene i disse kommuner og bygder vil dermed i hovedsak ha samisk tilknytning. Det må antas at Sametinget og de tiltrådte kommuner vil sørge for en rimelig fordeling av disse interesser, også om dette ikke detaljreguleres i loven.

Som påpekt foran, vil også allmenne brukerinteresser gjøre seg gjeldende i det samiske grunnforvaltningsområdet. Hensynet til disse vil imidlertid trolig være tilstrekkelig ivaretatt ved forslaget om at fylkestinget skal oppnevne to styremedlemmer. Det er derfor neppe behov for regler om at Sametinget f.eks. skal oppnevnte én

representant for disse interesser. En slik regel kunne dessuten dreie styrets sammensetning i ikke-samisk retning, og ville dermed ikke harmonere med forutsetningen om at det bør være en klar overvekt av samiske interesser i Samisk grunnforvaltnings styre.

Det må videre antas at i de tilsluttede kommuner og bygder vil de fastboendes nærings- og utmarksinteresser i hovedsak være sammenfallende og ikke følge av etnisk tilhøriget, men av næringstilknytning og bosted. De som oppnevnes i styret fra samisk hold, vil derfor ivareta slike lokale interesser i sin allminnelighet, og ikke kun de tilsvarende samiske interesser. Samisk grunnforvaltning vil ikke innebære noe etnisk skille i den enkeltes rett til å bruke utmarksgodene, og alle fastboende vil, med et visst unntak for oppnevningen av grunnforvaltningsstyret, på lik linje kunne delta i forvaltningen av de lokale utmarksrettigheter.

Dessuten er det kun tale om innflytelse på styrets sammensetning, og ikke om innholdet av dets vedtak. På dette siste punktet vil loven gi en del begrensninger og det legges dessuten opp til en grundig saksbehandling hvor alle relevante hensyn skal fremlegges for styret og vurderes før avgjørelsene treffes, og hvor styrets enkeltvedtak dessuten vil kunne påklages, jf. *"Sakbehandling og klage"* i punkt 4.4.8. Det er derfor ikke grunn til å binde Sametingets oppnevningsmyndighet eller kommunenes forslagsrett. Disse bør fritt kunne avgjøre hvem som skal oppnevnes, eller foreslås oppnevnt til forvaltningsstyret.

Fylkestingets oppnevningsmyndighet har et noe annet grunnlag enn Sametingets. Begrunnelsen for fylkestingets oppnevningsmyndighet ligger i hensynet til ikke-samiske interesser, og det er derfor påregnelig at det vil oppnevne styremedlemmer med en annen bakgrunn enn de sametingsoppnevnte. Det er likevel ikke grunn til å binde fylkestingets myndighet i den retning, da dette også bør kunne oppnevne representanter for samiske interesser hvis det finnes ønskelig.

Det foreslås derfor ingen regler om at konkrete interesser *skal* være representert i styret for Samisk grunnforvaltning, jf. at det heller ikke er foreslått slike regler for Finnmark grunnforvaltnings styre.

Et alternativ til regler av denne art vil være å gi en del angitte brukerinteresser rett til å *foreslå* styremedlemmer, som oppnevningsorganene kan ta hensyn til, men ikke være forpliktet til å etterleve. Slike regler ville i tilfelle supplere den foreslåtte regel om at tre av de fem sametingsoppnevnte styremedlemmene skal oppnevnes etter forslag fra de tilsluttede kommuner.

Det knytter seg imidlertid så mange ulike interesser til bruken av grunn og naturgoder i Finnmark, at det, ihvertfall så lenge styret bare skal ha sju medlemmer, vil være vanskelig å knytte en forslagsrett til bestemte grupper. De interesser som eventuelt ikke fikk en slik rett kunne føle seg tilsidesatt. Det samme vil gjelde dersom flere grupper enn det er plass til i styret fikk forslagsrett. En slik rett ville skape forventninger om styrerepresentasjon, og når noen likevel må utelukkes, kan det lett skape misnøye.

Skal det først gis regler om forslagsrett, bør derfor retten ikke knyttes opp til bestemte interesser, men åpne for at alle aktuelle interesser i området for Samisk grunnforvaltning kan fremme forslag. En slik regel er foreslått for oppnevningen av styret til Finnmark grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 2-9 tredje ledd annen setning. Det er intet i veien for å gi tilsvarende regler for oppnevningen av styret for Samisk grunnforvaltning. En regel om at det skal sørges for at «interesserte organisasjoner og offentlige organer» kan foreslå kandidater til styret vil i og for seg ikke gi disse noen rett ut over den de allerede vil ha, idet alle i prinsippet vil kunne foreslå sine kandidater til styret så lenge det ikke fastsettes konkrete skranker. Selv om det trolig er unødvendig å slå det fast i lovs form, bør det på dette punktet gjelde tilsvarende

regler for de to foreslåtte grunnforvaltningsorganer i Finnmark. Se ellers *"Forslagsrett"* i punkt 4.3.4.3.2 der forslagsretten er nærmere begrunnet.

Oppnevningen av styret for Finnmark grunnforvaltning er også foreslått underlagt den begrensning at de aktuelle interesser skal være *bredt representert*, jf. § 2-9 tredje ledd første setning. Trolig vil både Sametinget og fylkestinget ønske et bredt sammensatt styre og sørge for at de mest aktuelle interesser blir representert. Det vil f.eks. være utenkelig at reindriften ikke blir med i styret og i praksis vil også andre sentrale interesser som jordbruket og lokale utmarksbrukere måtte gis representasjon, enten det gis regler om «bred» sammensetning eller ikke. Mindretallet har likevel kommet til at det også på dette punktet bør gjelde tilsvarende regler for de to grunnforvaltningsorganene.

Det foreslås derfor en regel i lovutkastets § 3-3 tredje ledd som gir reglene i § 2-9 tredje ledd første (bred sammensetning) og annen setning (forslagsrett) tilsvarende anvendelse for sammensetningen av Samisk grunnforvaltnings styre.

4.4.5.2.4 Funksjonstid. Styreleder og nestleder. Vedtaksførhet og flertallskrav. Tjenesteverk

Det er i *"Funksjonstid"* i punkt 4.3.4.6 foreslått at *funksjonstiden* for Finnmark grunnforvaltnings styre skal være fire år, knyttet til oppnevningsorganenes valgperiode. For styret i Samisk grunnforvaltning kunne nok det forhold at Sametinget skal oppnevne et klart flertall, tilsi at funksjonstiden bør knyttes til tingets valgperiode både for de styremedlemmer det selv har oppnevnt og de øvrige. Argumentet er likevel ikke særlig tungtveiende, og det foreslås derfor av hensyn til mest mulig likeartede regler at reglene om funksjonstid for styret for Finnmark grunnforvaltning gis tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltnings styre. Se lovutkastets § 3-3 annet ledd siste setning.

Reglene om Finnmark grunnforvaltnings styre anviser også hvordan valg av *leder og nestleder* skal foregå og hvordan disse verv skal fordeles mellom oppnevningsorganene, jf. lovutkastets § 2-9 fjerde ledd. Disse reglene er imidlertid begrunnet ut fra et likevektshensyn. Samisk grunnforvaltning er på sin side basert på hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder i sentrale samiske bosettingsområder, og det er derfor neppe grunn til å foreslå særlige regler om leder- og nestlederververvet ut over at disse velges direkte av styret, jf. lovutkastets § 3-3 fjerde ledd.

Det er for Finnmark grunnforvaltnings styre foreslått en nærmere regulering av styrets *vedtaksførhet og flertallskrav* i lovutkastets § 2-10, som innebærer at styret er vedtaksført når det møter minst fem medlemmer eller varamedlemmer. Det bør gjelde en liknende regel for styret for Samisk grunnforvaltning, men slik at det her vil være nok at det møter minst fire medlemmer eller varamedlemmer ettersom dette styret skal ha sju medlemmer.

Det er også grunn til å gi regelen om flertallskrav i § 2-10 annet ledd tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. Det samme gjelder § 2-11 om styrets oppgaver.

Den ovenfor skisserte regel foreslås inntatt i lovutkastets § 3-3 siste ledd. Det kan for øvrig også være grunn til at styret selv gir visse regler om sin arbeidsmåte, eller eventuelt at Sametinget gir slike regler. Det foreslås imidlertid ingen konkrete regler om dette.

Samisk grunnforvaltning vil i likhet med Finnmark grunnforvaltning måtte ha et *tjenesteverk*, som kan opptre som saksforberedende organ for styret og også kunne bli tillagt en viss utøvende myndighet. Styret for Samisk grunnforvaltning vil riktignok ha et mindre geografisk virkeområde enn hva dagens jordsalgsorganer

har, og trolig også mindre enn hva Finnmark grunnforvaltnings styre vil få. Virksomheten vil imidlertid likevel kunne bli relativt omfattende, bl.a. som følge av at Samisk grunnforvaltning er tiltenkt særskilte oppgaver i forbindelse med avgrensningen av eventuelle bygdebruksområder, jf. *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2 og lovutkastets § 6-2.

På samme måte som Finnmark grunnforvaltnings styre og tjenesteverk vil være en forvaltningsmessig enhet, vil styret og tjenesteverket for Samisk grunnforvaltning være en slik enhet. Styret bør selv kunne avgjøre og gi regler om sitt forhold til tjenesteverket, herunder om intern arbeidsfordeling og delegering av myndighet til tjenesteverket. Det foreslås derfor en regel i lovutkastets § 3-4 som gir § 2-12 om Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltnings tjenesteverk. For øvrig omhandler også § 2-11 om styrets oppgaver i noen grad forholdet mellom styre og tjenesteverk. Også disse regler bør gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning, jf. utkastets § 3-3 siste ledd.

4.4.6 Samisk grunnforvaltnings myndighet

4.4.6.1 Innledning

Samisk grunnforvaltning kunne i prinsippet tillegges myndighet på en rekke felt. Som anført i *"Begrunnelse"* i punkt 4.4.2, er imidlertid samerettsutvalgets mandat begrenset til bruken av og disponeringen over land og vann. Forslaget om Samisk grunnforvaltning er innholdsmessig avgrenset i samsvar med dette. Hvorvidt det forvaltningssystem som eventuelt innføres med denne ordningen, bør utvides til også å gjelde andre former for myndighet, er det etter begrensningene i mandatet ikke opp til utvalget å vurdere. Det kan imidlertid bemerkes at en slik utvidelse eventuelt bør komme ved særskilt lovvedtak.

Mindretallet vil i det følgende gå nærmere inn på hvilken myndighet Samisk grunnforvaltning bør gis til å foreta ulike disposisjoner knyttet til bruken av grunn og ressurser. Det synes som et naturlig utgangspunkt at organet gis myndighet av samme art som det som i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5 er foreslått for Finnmark grunnforvaltning.

Dette utgangspunktet er utdypet i *"Avhending av grunn"* i punkt 4.4.6.2. Videre er det i *"Avhendingsbegrensinger"* i punkt 4.4.6.3 drøftet hvilke regler som allment bør gjelde for Samisk grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn og naturgoder, og om det bør gis særregler for adgangen til å feste bort hyttetomter og om organets myndighet i forhold til mineralutvinning og andre tunge inngrep. Det er imidlertid også grunn til å vurdere om Samisk grunnforvaltning på enkelte punkter bør gis myndighet som går lenger enn den myndighet Finnmark grunnforvaltning tillegges. Således er det i *"Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?"* i punkt 4.4.6.4 drøftet om organet også bør tillegges visse sider av utmarksforvaltningen og ulike former for offentligrettslig myndighet som planmyndighet og konsesjonsmyndighet.

4.4.6.2 Avhending av grunn

Den rådighet som skal drøftes her har nær sammenheng med eiendomsretten til grunnen. For grunnen i Finnmark, er rådigheten i stor grad tillagt jordsalgsorganene, hvis myndighet dels har sitt rettslige grunnlag i jordsalgslovgivningen og dels i (statens) eierrådighet. Det er i *"Innledning"* i kapittel 4.1 gitt en oversikt over dagens jordsalgsordning.[25]

I *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5 foreslås det å overføre jordsalgsorganenes myndighet vedrørende forvaltningen av grunnen (eierforvalt-

ningen) til Finnmark grunnforvaltning, mens det i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 foreslås at deres oppgaver innen utmarksforvaltningen tillegges kommunene. Det er nærliggende å operere med en tilsvarende sondring når Samisk grunnforvaltnings myndighet skal fastlegges, men likevel slik at det er grunn til å vurdere særskilt om dette organet skal tillegges hele eller deler av jordsalgsorganenes utmarksforvaltning, jf. *"Utmarksforvaltning"* i punkt 4.4.6.4.1. Hovedspørsmålet her blir imidlertid i hvilken grad jordsalgsorganenes myndighet når det gjelder salg, bortfeste og annen avhending av grunn, i Samisk grunnforvaltnings virkeområde skal tillegges organene i denne særegne forvaltningsordningen.

Som redegjørelsen for jordsalgsorganenes eierforvaltning i *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3 viser, har disse organer stor innflytelse på spørsmålet om til hvilke formål grunnen i Finnmark skal brukes og deres virksomhet er viktig for de fleste interesser knyttet til bruken av grunn og ressurser.

De oppgaver som i dag tilligger jordsalgsorganene vil også i fremtiden være blant de viktigste mht. bruken av grunn og naturgoder, både i Finnmark som helhet og den del av fylket som eventuelt vil bli omfattet av Samisk grunnforvaltning. Videre er formålet med denne ordningen å legge til rette for samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder. For å realisere dette slik at den samiske forvaltningen får et reelt innhold, må viktige sider ved styringen med grunn- og ressursbruken overlates til samene, og man kan i den forbindelse ikke komme utenom at jordsalgsorganenes myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn og rettigheter må overføres til Samisk grunnforvaltning.

Organet vil med dette få et instrument til å øve innflytelse på forholdet mellom de ulike brukergrupper i sitt virkeområde; ved disponeringen av grunn til jordbruksformål på forholdet mellom reindriften og jordbruket, og ved disponeringen av hyttetomter mv., på forholdet mellom tilreisende og lokale brukere, og mellom fritidsbrukere og husbehovs-/næringsbrukere. Som grunneierorgan vil Samisk grunnforvaltning videre få direkte og indirekte styring med bruken av grunn og ressurser i sitt forvaltningsområde. Dette gjelder såvel den mer tradisjonelle utmarksbruken og bruk av grunnen til hyttebygging ol, som bruk knyttet til de «tunge inngrep», hvor iverksettelsen vedtas sentralt og ofte på et høyt politisk nivå.

Jordsalgsorganene spiller riktignok i dag ingen selvstendig rolle ved de sistnevnte inngrep ut over å sørge for at nødvendige grunnavståelser mv. kommer i stand. De kan imidlertid i høringsrunden forut for slike vedtak og ved eventuelle konsekvensutredninger, komme med synspunkter på tiltaket og påpeke hvilke hensyn som er relevante iht. jordsalgslovgivningen. Organene trekkes også inn ved kraftutbygginger og når forsvaret har behov for grunn til anlegg og øvelser. De har også en viss innflytelse på bygging av kraftlinjer og veier, og ved leting og utvinning av ikke-mutbare mineraler, men derimot bare mer unntaksvis ved de mutbare.[26]

I likhet med Finnmark grunnforvaltning, bør også Samisk grunnforvaltning forpliktes til å foreta en selvstendig avveining av de hensyn som taler for og mot avhending av grunn og rettigheter ut fra avhendingsbegrensningene i den fremtidige lovgivningen om forvaltningen av grunnen i Finnmark. Får Samisk grunnforvalt-

25. For en mer utførlig oversikt vises det til forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark s. 412 flg.
26. For en nærmere beskrivelse av den rolle jordsalgsorganene spiller på de nevnte fovaltningsområder, vises det til Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 562-565 (mineraler), s. 575-576 (vannkraft), s. 580-581 (kraftledninger), s.584-585 (forsvaret) og s. 588 (veibygging). Se også s. 450-451 der det gis visse allmenne merknader om jordsalgsorganenes rolle ved de «tunge» inngrep.

ning en tilsvarende rolle mht. de tunge inngrep, vil organet trolig allerede ut fra sin sammensetning, i større grad enn dagens jordsalgsorganer prøve å øve innflytelse på de vedtak som treffes.

På bakgrunn av de skranker som er stilt opp i denne lovgivningen, vil Samisk grunnforvaltning kunne unnlate å avhende grunn og rettigheter hvis man finner at disse hensyn er trådt for nære. Samlet sett vil dermed den samiske innflytelsen på den fremtidige bruken av grunn og ressurser i det området som blir underlagt denne forvaltningsordningen bli sterk hvis jordsalgsorganenes eierforvaltning overføres til Samisk grunnforvaltning.

De muligheter som synes å ligge i eierforvaltningen, vil dessuten supplere de i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 foreslåtte regler om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Ses forslaget om å legge eierforvaltningen til Samisk grunnforvaltning i sammenheng med regler om vektlegging og høring av samiske interesser og tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget, vil det ligge godt til rette for en positiv utvikling i landets samiske områder.

Når det legges opp til et forvaltningssystem der den daglige forvaltningen utøves av et særskilt oppnevnt styre og dets administrasjon, vil Samisk grunnforvaltning i praksis neppe møte større vansker i eierforvaltningen enn jordsalgsorganene. Organet vil dessuten kunne dra nytte av de kunnskaper dagens organer sitter inne med og bygge opp en administrasjon med slike kunnskaper. Det er dermed all grunn til å tro at Samisk grunnforvaltning vil kunne påta seg de samme oppgaver som Finnmark grunnforvaltning, og avgjøre konkrete saker på et forsvarlig rettslig og faktisk grunnlag.

Det foreslås derfor at Samisk grunnforvaltning i sitt virkeområde får tilført rådighet over grunn og naturgoder, jf. lovutkastets § 3-2 første ledd. Det vil i hovedsak dreie seg om myndighet til å treffe beslutninger om ulike former for avhending av grunn.

4.4.6.3 Avhendingsbegrensinger

4.4.6.3.1 Skal det gjelde andre regler innenfor enn utenfor det område som omfattes av Samisk grunnforvaltning?

Samisk grunnforvaltnings myndighet skal iht. det overstående være saklig begrenset til å foreta ulike rettslige disposisjoner over grunnen. Organet bør imidlertid stilles relativt fritt på de saksfelter hvor det tillegges myndighet. Dette følger bl.a. av at ordningen er begrunnet ut fra hensynet til samisk forvaltning, og at en slik fri stilling vil være nødvendig for at forvaltningen skal få et reelt innhold. Til tross for dette kommer man imidlertid ikke utenom at det må gjelde visse begrensninger i organets myndighet.

Ved etableringen av Samisk grunnforvaltning vil forvaltningen av grunnen i Finnmark bli delt, og det blir dermed et sentralt spørsmål i hvilken grad det skal gjelde andre regler innenfor enn utenfor grunnforvaltningens virkeområde. Det er imidlertid foran lagt opp til at Samisk grunnforvaltning skal ha myndighet av *samme art* som Finnmark grunnforvaltning vil ha vedrørende bruken av og disponeringen over grunn og undergrunnsressurser. Det forhold at Samisk grunnforvaltning er en særegen samisk forvaltningsordning kan nok tilsi at organet bør gis en enda friere stilling enn Finnmark grunnforvaltning. Det synes likevel nærliggende, ihvertfall i utgangspunktet, å operere med de samme regler for innholdet i og utøvelsen av den myndighet det her er tale om, enten man er innenfor eller utenfor området for Samisk grunnforvaltning.

Umiddelbart kan dette foranledige et spørsmål om det har noen hensikt å innføre en delt forvaltningsordning i Finnmark, hvis de samme regler som skal gjelde

i begge områder. Enkelte vil kanskje finne grunnlag for en delt ordning hvis de ulike organer gis ulike myndighet i sine respektive områder. Derimot vil noen kanskje finne det mer problematisk at det til tross for like regler skal kunne oppstå ulik praksis i de to områdene fordi styringsorganene vil basere sine konkrete avgjørelser på ulike hensyn.

Som anført i begrunnelsen for Samisk grunnforvaltning i punkt 4.4.2.4.2, kan det nok være uheldig hvis en delt forvaltningsordning skulle føre til ulik praksis i saker hvor forvaltningen skal følge et lovverk som gir lite spillerom for skjønnsmessige vurderinger. Hvis det gis klare lovregler og presiseres i forarbeidene hvordan reglene skal forstås, er det imidlertid liten fare for at praksisen vil bli ulik. Videre har innvendingen om ulik praksis liten vekt i tilfeller hvor avgjørelsene er forutsatt å skulle være skjønnsmessige, f.eks. at avgjørelsen av om et grunnstykke skal avhendes skal skje etter en samlet vurdering av interessene i området, men hvor det skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

I slike tilfeller vil det kunne utvikle seg en annen praksis i enn utenfor Samisk grunnforvaltnings område, men dette er nettopp noe av hensikten med forslaget om en egen samisk forvaltningsordning. Selv om et likelydende regelverk vil gi et felles utgangspunkt for myndighetsutøvelsen, vil det kunne oppstå forskjeller i den daglige forvaltningen fordi de faktiske forhold i og utenfor det samiske forvaltningsområdet vil være ulike. Utbredelsen og tilgjengeligheten av naturgodene vil variere og det vil kunne gjøre seg gjeldende ulike bruksmønstre. Videre vil befolkningssammensetningen være annerledes i de to områder, siden det i Indre Finnmark er betydelig overvekt av folk med samisk opprinnelse. Samiske interesser vil også stå sterkere i oppnevningen av forvaltningstyret, slik at dette kanskje i større grad enn styret for Finnmark grunnforvaltning vil legge vekt på samiske rettsoppfatninger når det treffer sine vedtak.

Det vil ut fra dette trolig gjøre seg gjeldende ulike synspunkter på bruk av grunn og ressurser i og utenfor det samiske forvaltningsområdet. Dette vil gjenspeiles i organenes skjønnsutøvelse, og bety at disse fra tid til annen vil legge vekt på andre hensyn og interesser. Hensikten med Samisk grunnforvaltning er imidlertid nettopp å åpne for grunn- og ressursforvaltning på samiske premisser, slik at de saker som oppstår i dette området skal kunne angripes fra en annen vinkel enn tilsvarende saker utenfor området.

Selv om det underliggende regelverk vil være likt, vil det reelle innholdet i de to forvaltningsordninger dermed kunne skille seg fra hverandre. Dette gjør det klart berettiget med to ordninger for bruk av grunn og ressurser i Finnmark, også om det underliggende regelverk for ordningene gis en likeartet utforming.

4.4.6.3.2 Formålsparagraf

Det er i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 foran foreslått følgende formålsparagraf for forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark:

> «Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk».

Utvalget har med dette villet fremheve de overordende mål og hensyn for forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark. De nevnte hensyn vil selvsagt også stå sentralt ved forvaltningen av grunn og naturgoder i Samisk grunnforvaltnings virkeområde. Verken Samisk grunnforvaltning eller Sametinget vil imidlertid trenge noe pålegg om å forvalte grunn og naturgoder slik at samiske hensyn blir tilstrekkelig

ivaretatt, og det kan derfor spørres om det egentlig er grunn til å gi en slik regel for Samisk grunnforvaltning.

Paragrafen setter imidlertid de samiske hensyn inn i et større perspektiv, ved å angi at grunn og naturgoder skal forvaltes til beste for innbyggerne i Finnmark og med sikte på en økologisk forsvarlig bruk. Den bør derfor gjelde all forvaltning som skjer med hjemmel i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, også virksomheten til Samisk grunnforvaltning. Det vises ellers til drøftelsen i *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2 og merknadene til lovutkastets § 1-1.

4.4.6.3.3 Hovedregel – grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk

Det er i *"Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn"* i punkt 4.3.5.3 foreslått at grunn og naturgoder i Finnmark som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, men kan avhendes til enebruk. Det kan også gis tillatelse til mineralleting og samtykke til at det utstedes mutingsbrev mv.

Slike disposisjoner skal imidlertid etter § 2-3 ikke kunne foretas hvis grunnen «nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein». Videre følger det av § 2-4 at vedtak om avhending etter § 2-2, jf. § 2-7 skal skje ut fra «en samlet vurdering av alle interessene» i det område hvor det er aktuelt å disponere over grunnen. Det skal legges «særlig vekt på» å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næring og samfunnsliv, herunder om grunnen må anses som nødvendig «bruksområde» for reindrift eller beiteområde for bufé. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsliv eller andre forhold tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk. For en nærmere oversikt over de vurderinger som ligger bak dette forslaget, vises det til drøftelsen i *"Myndighet vedrørende salg og bortfeste av grunn"* i punkt 4.3.5.3.

Innholdet i avhendingsbegrensningene vil dermed et stykke på vei være de samme som i dag, bl.a. har forslagene om at det ikke skal kunne disponeres over reindriftens flyttleier og at det skal tas hensyn til natur og miljø mv. sitt motstykke i jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav b og c. Og selv om det foreslås uttrykkelig lovfestet at avhendingsbegrensningene ikke bare gjelder ved de egentlige salg, men også ved bortfeste og andre disposisjoner over grunnen, må dette anses som en presisering av gjeldende rett.[27]

Selv om det ikke av dagens lov fremgår uttrykkelig at det skal foretas noen avveining, vil heller ikke den foreslåtte anvisning om at avgjørelser om disponering av grunn skal treffes etter en samlet vurdering av interessene i det aktuelle område, innebære noen substansiell endring i forhold til dagens jordsalgspraksis.[28] At det i denne avveningen skal tas «særlig hensyn til samisk kultur og næring» vil imidlertid være nytt i den forstand at disse hensyn får forrang i forhold til andre relevante interesser. Dertil er det også foreslått en viss omformulering og generalisering av den salgsbegrensning som dagens bokstav a) gir for nødvendige reinbeiteområder, ved at begrensningen foreslås knyttet til næringens bruksområder, og ikke bare beiteområdene i snever forstand. Videre er det foreslått at områder som brukes for bufébeite, skal gis samme vern som reindriftens bruksområder. Dette siste er en gjeninnføring av den regel som gjaldt frem til jordsalgsloven av 1965.

De som står bak forslaget om Samisk grunnforvaltning, er av den oppfatning at det bør gis en regel som på liknende vis begrenser dette organets myndighet til å avhende grunn og naturgoder. Det er likevel ikke uten videre opplagt at en slik regel bør utformes helt identisk, slik at det i *"Materielle avhendingsbegrensninger –*

27. Se NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark s. 440-441.
28. Se nærmere i Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 436 flg.

hvilke interesser skal vernes?" i punkt 4.4.6.3.4 vil bli gitt en nærmere drøftelse av dette spørsmålet.

Det kan imidlertid først vises til at det i *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2 er konkludert med at det bør gjøres den endring i forhold til dagens jordsalgspraksis at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha noen *plikt* til å avhende grunn, selv om man finner at ingen avgjørende interesser taler mot avhending. Organet vil dermed i prinsippet stå fritt til å vurdere om et grunnstykke skal avhendes, noe som er begrunnet med at eierorganet uansett bør foreta en helhetlig vurdering av om det er ønskelig å avhende et konkret areal til et bestemt formål. Det samme gjør seg kanskje enda sterkere gjeldene i Samisk grunnforvaltnings virkeområde, idet hensynet til samisk forvaltning av grunn og naturgoder her kommer inn med full tyngde. Det vil derfor heller ikke her være noen avhendelsesplikt i tilfeller hvor ingen konkrete grunner taler (tilstrekkelig) mot avhending.

Hovedregelen vil derfor også i Samisk grunnforvaltnings område være at grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, men at det på visse nærmere vilkår ved salg, bortfeste, tillatelse, samtykke eller på annen måte «kan» avhendes grunn og naturgoder til enebruk. Se lovutkastets § 3-3 annet ledd som gir bl.a. § 2-2 tilsvarende anvendelse for dette organets rådighet.

4.4.6.3.4 Materielle avhendingsbegrensninger – hvilke interesser skal vernes?

Det kan nok bl.a. ut fra hensynet til samisk egenforvaltning hevdes at det er mindre grunn til å begrense Samisk grunnforvaltnings enn Finnmark grunnforvaltnings avhendingsadgang. Som fremholdt ovenfor, bør det likevel gjelde visse begrensninger. Det er særlig grunn til å vurdere om de interesser som er nevnt i reglene om Finnmark grunnforvaltnings avhendingsadgang, bør gis et vern også i reglene om Samisk grunnforvaltnings tilsvarende adgang.

Reindriftsnæringen er en svært viktig samisk næring, og vil bruke det meste av den grunn som vil være omfattet av reglene om Samisk grunnforvaltning. Næringen bør derfor gis et særlig vern i reglene om adgangen til å disponere over denne grunnen. Reindriften har dessuten i dag et visst vern ved salg og bortfeste av grunn i Finnmark. Å oppheve dette vernet i et samisk forvaltningsområde under henvisning til hensynet til samisk egenforvaltning, vil virke underlig. Blant annet kunne dette gi inntrykk av at reindriften har tapt sitt vern i området, og dermed i realiteten fått svekket sin stilling som følge av ordningen. Se også den begrunnelse som i *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3 og *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i 4.3.5.3.4 er anført for å nevne reindriften særskilt i reglene om Finnmark grunnforvaltnings avhendingsadgang.

Innholdet i begrensningene bør være sammenfallende med det som der er skissert. Det vil si at begrensningene skal gjelde alle former for disponering over grunnen. Flyttleiene skal gis et absolutt vern, og det skal også gjelde avhendingsskranker for de områder som er «nødvendige bruksområder» for reindrift. Se lovutkastets § 3-2 annet ledd som bl.a. gir § 2-3 og § 2-4 annet ledd annen setning tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. Som bemerket i *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4, er formuleringen valgt for å fange opp også andre viktige reindriftsområder enn flyttleier og beiteområder, og for å klarere markere at reindriftens behov for å alternere fra område til område er en grunnleggende forutsetning for næringen.

Utkastet til § 2-4 har også en regel om at det i vurderingen av om et grunnstykke skal avhendes skal legges vekt på om området er «*nødvendig bufébeiteområde*». Slike områder bør likestilles med «nødvendige bruksområder for reindrift», og dette

bør gjelde for både Finnmark grunnforvaltnings og Samisk grunnforvaltnings avhendingsadgang. Se ellers det som er anført i *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4 om at også jordbruket er en viktig samisk næring, og at det bør være et generelt utgangspunkt for grunndisponeringen i Finnmark at jordbruk og reindrift er mest mulig likestilt.

§ 2-4 har også en regel om at det ved salg og bortfeste av grunn skal «legges særlig vekt på» å sikre *naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv*. Det er nokså opplagt at det må gjelde en slik regel for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning, jf. drøftelsen i *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4. Derimot kan det synes mindre behov for en slik regel for Samisk grunnforvaltning. Hensynet til samisk forvaltning av grunn og ressurser gjenspeiles i reglene om grunnforvaltningens styrende organer, og det må derfor forutsettes at forvaltningen uansett vil skje ut fra samiske interesser. Det er dermed neppe noe egentlig behov for en regel om hensynstagen til samisk kultur, og særlig ikke når reindrift og jordbruk i alle tilfelle vil være nevnt i reglene om salg og bortfeste av grunn.

En allmenn regel om hensynstagen til samisk kultur med næringer og samfunnsliv rekker likevel videre enn reglene om reindrift og jordbruk, og vil bl.a. også kunne omfatte annen samisk bruk, herunder næringsmessig bruk av utmarksgodene og bruken av disse goder i et bygdebruksområde. Denne avhendingsbegrensningen bør derfor gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning.

Det er slik mindretallet ser det også grunn til å gi en regel om at det ved avhending av grunn i det samiske grunnforvaltningsområdet også skal tas hensyn til *natur- og miljøvern og allmenne jakt, fiske og friluftsinteresser*, jf. at det er foreslått en slik regel for Finnmark grunnforvaltning i lovutkastets § 2-4 annet ledd siste setning. Som begrunnelse for dette kan det vises til det som er anført i *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4, og dessuten bemerkes at dette vil bidra til at også avveiningen av spørsmålet om det skal avhendes grunn i området for Samisk grunnforvaltning treffes på et bredt grunnlag.

4.4.6.3.5 Forbuds- eller avveiningsregel?

Det fremgår av det overstående at dagens absolutte vern av reindriftens flytteier og områder som trolig vil bli benyttet til slike formål skal opprettholdes. I forhold til slike områder vil det dermed ikke gjelde noen regel om nærmere avveining av de hensyn som taler for og mot at et bestemt grunnstykke avhendes. Disse områdene er særlig viktige for reindriftsnæringen og bør ha et absolutt vern mot avhending, jf. det som er sagt i *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3 foran.

Derimot er det også for Samisk grunnforvaltning naturlig å legge opp til en *avveiningsregel* når det er spørsmål om det skal kunne disponeres over områder som må anses som «nødvendige» som bruksområder for reindrift eller beiteområder for bufé, eller som av andre grunner er viktig for naturgrunnlaget for samisk kultur, f.eks. et bygdebruksområde. For å begrunne forslaget nærmere kan det vises til *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i punkt 4.3.5.3.5 om en tilsvarende regel for Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende grunn og naturgoder. Også selve innholdet i den avveining som må foretas når det er spørsmål om å avhende grunn eller rettigheter er omtalt der.

Det antas at Samisk grunnforvaltning vil ivareta reindriftens, såvel som andre arealbruks- og utmarksinteresser på en forsvarlig måte i sin daglige forvaltning. Reindriftsnæringen, jordbruket og andre samiske næringer og interesser vil stå sterkt i grunnforvaltningsområdet, og ha rett til å avgi uttalelser i konkrete saker. De

viktigste næringene, bl.a. reindriften, vil i praksis også måtte være representert i styret.

Se ellers det som sies i *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i punkt 4.3.5.3.5 om at den egentlige skjønnsmessige vurderingen i forhold til *om* et område er nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé skal kunne avhendes, ikke er om området er nødvendig, men den etterfølgende avveining mellom de hensyn som tilsier at et slikt område kan avhendes og de hensyn som taler mot dette. Se også det som er sagt om avveiningen i merknadene til lovutkastets § 3-2 annet ledd, jf. § 2-4 annet ledd, i utredningens *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3 og *"Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i 10.2.4.

Det understrekes ellers at også i det samiske forvaltningsområdet vil alle spørsmål om avhending av grunn og naturgoder måtte avgjøres uten at det legges vekt på individuelle etniske forhold. Har f.eks. en jordbruker søkt om utmål av tilleggsjord vil søknaden måtte avgjøres ut fra en faglig vurdering av de involverte interessers behov, og det vil ikke være tillatt å ta hensyn til søkerens etnisitet. Se ellers det som er sagt om dette i *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 om likebehandling av alle som bor i samme område.

4.4.6.3.6 Adgang til å sette vilkår og unnta visse rettigheter fra avhending

Det legges i *"Adgang til å sette vilkår ved avhending"* i punkt 4.3.5.3.6 opp til at Finnmark grunnforvaltning skal kunne fastsette avgifter og nærmere vilkår ved avhending av grunn og rettigheter, jf. lovutkastets § 2-4 annet ledd. Videre foreslås det i *"Adgang til å unnta bestemte rettigheter fra avhending"* i punkt 4.3.5.3.7 at organet skal kunne unnta visse rettigheter ved salg eller bortfeste av den grunn disse rettigheter ligger til, og dermed unnta disse fra alminnelig privat eiendomsrett. Se lovutkastets § 2-5 der det er foreslått at alle vann- og strandrettigheter og grunneierens rettigheter til mineraler og bergarter, «til vanlig» skal unntas fra avhending, og eventuelt i stedet kan leies bort særskilt.

Samisk grunnforvaltning bør ut fra sin selvstendige stilling ikke ha snevrere adgang til å fastsette avgifter og vilkår, og til å unnta visse rettigheter fra avhending enn Finnmark grunnforvaltning. Det kan også spørres om det ikke er for strengt at de nevnte rettigheter «til vanlig» skal unntas. En slik formulering vil innebære at rettighetene skal unntas hvis ikke særlige forhold tilsier noe annet, og vil i praksis være en viss begrensing av avhendingsadgangen i forhold til det som vil gjelde for grunneiere i sin allminnelighet.

En «kan»-regel ville gi Samisk grunnforvaltning større frihet til å avgjøre om rettighetene skulle unntas, og synes dermed å samsvare med hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og naturgoder. Hensynet til allmennheten og en kontrollert utnyttelse av vannkraft og undergrunnsressurser tilsier likevel at rettighetene ofte bør unntas fra avhending. Også det forhold at Samisk grunnforvaltning sikres fortsatt kontroll med disse rettigheter, selv om den grunn de ligger til blir avhendet, vil være i samsvar med de hensyn som begrunner ordningen. Følgelig bør det også her være like regler for Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning. Det foreslås derfor at henvisningsregelen i lovutkastets § 3-2 annet ledd også skal gjelde for § 2-4 annet ledd om avgifts- og vilkårsfastsettelse og § 2-5 om unntak fra avhending.

4.4.6.3.7 Særlige avhendingsbegrensninger ved bygging av fritidshytter

De ovenfor foreslåtte avhendingsbegrensinger vil også gjelde når det er tale om å avhende grunn til hyttebygging ol. I gjennomgangen av mulige begrensninger i Finnmark grunnforvaltnings avhendingsadgang er det imidlertid drøftet om det bør innføres et *allment plankrav*, slik at det eventuelt ikke vil være adgang til salg og bortfeste av grunn med mindre dette er i samsvar med kommunens arealplanlegging. Hensikten med en slik regel ville bl.a. være å motvirke spredt hyttebygging og samordne eierforvaltningen med virksomheten til de kommunale planmyndigheter. Det konkluderes imidlertid i *"Allment plankrav?"* i punkt 4.3.5.4.1 med at det ikke vil være behov for noen slik regel, som dessuten ville medføre en uforholdsmessig stor begrensning av Finnmark grunnforvaltnings myndighet.

Et allment plankrav ville gi en sterk binding av og i realiteten åpne for omfattende kommunal «kontroll» med eierforvaltningen. Samisk grunnforvaltnings frie stilling ville bli betydelig begrenset hvis det skulle gjelde et slikt krav. De hensyn som taler mot et allment plankrav for Finnmark grunnforvaltning, taler derfor kanskje i enda sterkere grad mot at slike regler skal gjelde for Samisk grunnforvaltning. Det foreslås således ingen regel i den retning.

Selv om utvalget har gått mot et allment plankrav, er det imidlertid i *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2 foreslått et *plankrav for hyttebygging*, jf. lovutkastets § 2-6 første ledd. Et slikt krav vil forhindre spredt hyttebygging. Eierorganet vil ikke kunne feste bort tomter til fritidsbebyggelse utenfor områder som er regulert til slik bebyggelse iht. plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 1 og nr. 2, og annet ledd c, samtidig som kommunens dispensasjonsadgang etter lovens § 7 i praksis vil bli virkningsløs.

Selv om det er grunn til å lovfeste et slikt plankrav for Finnmark grunnforvaltning, er det kanskje ikke like opplagt at det bør gjelde et tilsvarende krav for Samisk grunnforvaltning ettersom et slikt krav vil innskrenke organets myndighet. Det vil imidlertid også i Samisk grunnforvaltnings fremtidige virkeområde være behov for planmessig hyttebygging. Dessuten skal grunnen også i dette området som hovedregel ligge til felles bruk. En begrensning av grunnforvaltningens myndighet å gi enkeltpersoner adgang til enebruk av grunnen, til ved bortfeste av spredte hyttetomter vil dermed i praksis ikke innebære noen stor begrensning av organets myndighet.

Mindretallet har derfor også på dette punktet kommet til at reglene i og utenfor området for Samisk grunnforvaltning bør være de samme. Det vises ellers til drøftelsen i *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2, samt lovutkastets § 3-2 annet ledd, jf. § 2-6 med merknader.

Hvis ei bygd får opprettet et *bygdebruksområde* bør den ha en viss kontroll med bygging av hytter og gammer i området, enten dette er opprettet etter reglene om Samisk grunnforvaltning eller kommuneordningen. Oppføring av hytter og gammer i et bygdebruksområde bør derfor være betinget av bygdefolks samtykke også i de områder som opprettes i medhold av reglene om Samisk grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 3-2 annet ledd som gir § 2-6 annet ledd tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. De synspunkter som ligger til grunn for dette forslaget er utdypet i *"Hyttebygging i bygdebruksområder"* i punkt 4.3.5.4.3, der det foreslås at Finnmark grunnforvaltning skal underlegges en tilsvarende myndighetsbegrensning.

4.4.6.3.8 Særlig myndighet ved leting og utvinning av mineraler

Samisk grunnforvaltning vil som grunneier ha en viss innflytelse når det er spørsmål om mineralutvinning og andre «tunge» inngrep i sitt virkeområde, men bør likevel gis en særlig sterk stilling i forhold til leting og utvinning av mineraler.

Dette vil i praksis innebære at den som ønsker å lete etter mineraler, enten de er mutbare eller ikke, i området for Samisk grunnforvaltning på forhånd må innhente tillatelse fra forvaltningsstyret. Videre vil man måtte ha tillatelse herfra til å igangsette prøvedrift, og eventuelt utvinning av ikke-mutbare mineraler (herunder diamanter og alluvialt gull). For de mutbare mineraler, bør bergverksmyndighetene ikke kunne tillate muting og utmål og gi driftskonsesjon etter bergverkslovgivningen, før Samisk grunnforvaltning har gitt samtykke. Grunnforvaltningen bør også sikres en viss kontroll over disponeringen av undergrunnsressursene og et utbytte av eventuell utvinning, og herunder kunne fastsette vilkår for driften og kreve avgifter for gitte tillatelser mv.

Samisk grunnforvaltning vil dermed, som grunneiere ellers (også jordsalgorganene), ha myndighet til å gi tillatelse til leting, prøvedrift og utvinning av ikke-mutbare mineraler. I tillegg vil de ved å kunne tillate leting etter mutbare mineraler og samtykke til at bergverksmyndighetene tillater muting, utmål og drift, komme sterkt inn ved de mutbare mineraler, der grunneieren pga. bergfrihetens prinsipp og bergregalet i dag har liten innflytelse. Samisk grunnforvaltning vil dermed i praksis stå langt sterkere i forhold til bergverksdrift enn hva grunneiere vanligvis gjør.

En slik særstilling er imidlertid nødvendig ut fra de hensyn som ligger til grunn for forslaget og ut fra den aktualitet bergverksvirksomhet i Finnmark, og kanskje særlig i de indre deler av fylket, vil kunne få i fremtiden. Dessuten har utvalget foreslått at Finnmark grunnforvaltning skal gis en slik stilling, og det er enda sterkere grunn til å foreslå det samme for Samisk grunnforvaltning, da det er særlig viktig å bringe bergverksvirksomheten i de sentrale samiske bruks- og bosetningsområdene i fylket under samisk kontroll. Se ellers *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5 der forslaget om Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten er begrunnet.

4.4.6.3.9 Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon

De ovenfor behandlede prinsipper om vern av viktige reindrifts- og jordbruksområder, under særlig hensynstagen til samisk kultur med næringer og samfunnsliv, bør også gjelde ved de såkalte «tunge» inngrep (veier, kraftutbygging, gruvedrift ol.). Det samme bør reglene om at det ved avhending av grunn skal tas hensyn til natur- og miljø og allmenne jakt-, fiske- og friluftsinteresser.

Dagens praksis, hvor sentrale myndigheter gir tillatelse til «tunge» inngrep og jordsalgsorganene stiller grunn til disposisjon uten å vurdere inngrepenes forhold til jordsalgslovgivningens avhendingsskranker, er uheldig. Det kan ikke forventes at konsesjonsorganet på egen hånd vil vurdere et inngrep i forhold til de skranker som følger av lovgivningen om eierforvaltningen i Finnmark. Følgelig bør det både i og utenfor området for Samisk grunnforvaltning, foretas en selvstendig vurdering i forhold til reglene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, slik at disse vil virke ved siden av konsesjonslovgivningen. I praksis vil dette bl.a. ha den virkning at Samisk grunnforvaltning vil kunne nekte utnyttingsmåter også på saksområder hvor dagens jordsalgsorganer har forholdt seg passive, f.eks. når det gjelder vassdragsutbygging og bergverksdrift.

Se ellers de argumenter som er anført for at Finnmark grunnforvaltning også når det er tale om å avhende grunn til «tunge» inngrep, bør foreta en selvstendig vur-

dering i forhold til de foreslåtte avhendingsskranker, jf. *"Adgangen til ekspropriasjon etter gjeldende rett"* i punkt 4.3.5.6.2. I forhold til mineralutvinning kan det dessuten vises til at Finnmark grunnforvaltnings myndighet vedrørende leting og utvinning mv. av mineraler, er foreslått gitt tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning, jf. *"Særlig myndighet ved leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.4.6.3.8 og lovutkastets § 3-2 annet ledd, jf. § 2-7.

Hvis Samisk grunnforvaltning motsetter seg de her nevnte eller andre «tunge» inngrep, f.eks. samferdselsutbygging eller større forsvarsanlegg, bør det videre ikke kunne *eksproprieres* grunn og rettigheter i Samisk grunnforvaltnings virkområde.

Se den begrunnelse som i *"Ekspropriasjon til mineralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3 og *"Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?"* i 4.3.5.6.4 er gitt for det tilsvarende forslag i forhold til Finnmark grunnforvaltning, og som må veie enda tyngre når det er tale om å forhindre ekspropriasjon av grunn og rettigheter til et inngrep Samisk grunnforvaltning ikke har villet tillate. Mindretallet er oppmerksom på at det kan anføres viktige innvendinger mot en slik regel, men når det først gis regler om at organet skal ha selvstendig myndighet når det er tale om å avhende grunn og rettigheter til slike inngrep, vil det være mest konsistent at det ikke er adgang til å tilsidesette dets vurderinger ved et ekspropriasjonsvedtak. Dette gjelder kanskje især i forhold til mineralvirksomheten der det legges opp til særlig sterk myndighet for Samisk grunnforvaltning, men har også allmenn vekt.

4.4.6.4 Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?

4.4.6.4.1 Utmarksforvaltning

Det er i *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3 gitt en oversikt over den myndighet jordsalgsorganene er tillagt i forbindelse med forvaltningen av utmarksgodene i Finnmark. Som denne oversikten viser, går deres utmarksmyndighet i stor grad ut på å besørge ulike former for tildelinger (utvisning av lauvtre, multer, garnfiske og lakseplasser på sjøgrunn, og bortforpaktning av innlands- og laksefiske i elv og egg- og dunvær) av bestemte utmarkgoder mellom de som har rett til å utnytte dem, samt å fordele og styre bruken av disse goder (kortsalg, oppsyn ol.). Det dreier seg for det meste om goder hvor bruken etter sin art er slik at det er praktisk og nødvendig med en viss fordeling mellom brukerne for å oppnå et kontrollert ressursuttak.

De ytre rammer for den myndighetsutøvelse det her er tale om, ligger langt på vei fast gjennom de lover og forskrifter som gjelder for bruken av de ulike utmarksgodene. Selv om jordsalgsorganens utmarksmyndighet langtfra er uttømmende, er det imidlertid likevel tale om beslutninger som vil ha stor betydning for de interesser som gjør seg gjeldende i forbindelse med bruken av utmarka i Finnmark.

Det kunne derfor synes nærliggende at Samisk grunnforvaltning fikk hånd om jordsalgsorganenes utmarksforvaltning innenfor ordningens virkeområde. Dette ville styrke innholdet av den samiske forvaltningen av grunn og naturgoder bl.a. ved at det unngås at andre foretar utvisninger eller bortforpaktninger som strider mot interessene til de som er hjemmehørende i det samiske grunnforvaltningsområdet. Ytterligere et argument for å legge utmarksforvaltningen til Samisk grunnforvaltning er at dette i organets virkeområde ville samle den myndighet som i dag er tillagt jordsalgsorganene på en hånd. Det vil dermed bli skapt et ryddig og oversiktelig forvaltningssystem og bli lagt til rette for at det kan dannes et etter forholdene stort og sammenhengende samisk ressursområde, der det unngås at forvaltningen av grunn og ressurser blir for delt og oppstykket.

Utvalget foreslår imidlertid i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 å overføre de her omtalte former for utmarksforvaltning til et

utmarksstyre i hver kommune. Beslutningene vil med dette bli flyttet nærmere de lokale brukere. Samtidig vil kommunal utmarksforvaltning i samiske kommuner reelt sett innebære samisk forvaltning av utmarksgodene. Både allmenne lokale og samiske hensyn vil dermed bli godt ivaretatt hvis utmarksforvaltningen legges til organer på kommunenivå. En slik ordning vil i realiteten langt på vei ivareta de samme hensyn som en ordning der også utmarksforvaltningen i området for Samisk grunnforvaltning legges til dette organet som førsteinstans.

Videre er mindretallets forslag knyttet til flertallets på en slik måte at kommunene på det tidspunkt de eventuelt måtte vurdere å tre inn i Samisk grunnforvaltning, vil ha hånd om utmarksforvaltningen. Selv om slik inntreden vedtas, vil det neppe skape nevneverdige vansker om denne forvaltningen beholdes på kommunenivå. Det vil dermed også ved fortsatt kommunal utmarksforvaltning i det samiske forvaltningsområdet være tale om et ryddig system.

Å beholde utmarksforvaltningen på kommunalt nivå også om kommunen trer inn i Samisk grunnforvaltning vil trolig også kunne øke oppslutningen om ordningen. Hvis en kommune for å slutte seg til Samisk grunnforvaltning måtte gi fra seg utmarksforvaltningen, vil dette kunne skape visse motforestillinger mot tilslutning. Man vil riktignok med dette få større innflytelse på grunnforvaltningen, men det er likevel grunn til å tro at mange kommuner vil se det som minst like viktig å beholde utmarksforvaltningen.

Dessuten vil en kommunalt avgrenset utmarksforvaltning sannsynligvis fungere godt også i kommuner som måtte tre inn i Samisk grunnforvaltning. De argumenter som i *"Begrunnelse"* i punkt 5.2.2 og *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i 5.2.5.4 mer allment er anført for å legge utmarksforvaltningen til kommunene, synes ikke mindre relevante i forhold til de kommuner som eventuelt vedtar å tre inn i denne ordningen. Reglene for utmarksforvaltningen i de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning bør derfor i utgangspunktet forbli uendret etter en slik inntreden. De kommunale utmarksstyrer som har hånd om denne forvaltningen forut for kommunens inntreden, vil dermed beholde sine oppgaver også etter at slik inntreden er vedtatt, jf. lovutkastets § 6-1 som gir reglene om kommunal utmarksforvaltning tilsvarende anvendelse i de kommuner som trer inn i Samisk grunnforvaltning.

Den hjemmel som i *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7 er foreslått for Finnmark grunnforvaltnings styre til å gi *forskrifter* om utmarksforvaltningen i kommunene, bør imidlertid overføres til Samisk grunnforvaltning hvis kommunen tiltrer denne ordningen. Det vil ikke være naturlig at styret for Finnmark grunnforvaltning har myndighet til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen utenfor sitt geografiske virkeområde. Dessuten vil en slik hjemmel for det samiske grunnforvaltningsstyret gi dette mulighet til å påvirke utmarksforvaltningen og legge til rette for en mer enhetlig og felles forvaltning av virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. Myndigheten vil være begrenset til å gi regler om de forhold kommunene har rådighet over i medhold av lovutkastets §§ 4-4 til 4-8, og av at det må være et behov for felles regler, jf. § 2-11 siste ledd. Men innenfor disse rammer kan det f.eks. gis forskrifter om felles kortpriser eller felles jakttidsstart i de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning.

Falch, Kåven og Nystø, som i *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7 foreslår at Finnmark grunnforvaltnings styre også skal kunne gi forskrifter om bygdebruksforvaltningen, er for øvrig av den oppfatning at også det samiske grunnforvaltningsstyret bør ha slik myndighet i sitt virkeområde. *Jernsletten og Owe* har gått mot at Finnmark grunnforvaltning skal ha slik myndighet, og foreslår heller ikke

noen tilsvarende myndighet for Samisk grunnforvaltning. Se argumentasjonen for de ulike standpunktet foran i *"Utmarksforvaltningen i bygdebruksområdene"* i punkt 4.3.5.7.3.

Etter at en kommune har tiltrådt Samisk grunnforvaltning vil det heller ikke være naturlig at Finnmark grunnforvaltning er *klageorgan* for enkeltvedtak truffet som ledd i kommunens utmarksforvaltning, slik det legges opp til i *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3. Rollen som klageorgan bør også i det samiske forvaltningsområdet tilligge det organ som har hånd om grunnforvaltningen, det vil si Samisk grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 4-9 annet ledd og § 6-1 annet ledd.

Samisk grunnforvaltning vil dermed, i tillegg til forvaltningen av grunnen, få en overordnet stilling innen utmarksforvaltningen og kunne øve betydelig innflytelse på den fremtidige utmarksbruken i sitt område. I den grad regelverket legger opp til skjønnsmessige vedtak vil det bl.a. kunne åpnes for sterkere vektlegging av allmenne samiske hensyn i grunnforvaltningsområdet enn utenfor, men dog slik at det heller ikke her vil være adgang til på individnivå å legge vekt på etnisitet. Selv om utmarksforvaltningen i første instans vil være kommunalt avgrenset, vil det likevel kunne bli skapt en enhetlig ordning for bruk og forvaltning av utmarksgodene i Samisk grunnforvaltnings virkeområde. Koblet til de forslåtte regler for forvaltningen av grunnen i området, vil dette til sammen gi et godt grunnlag for utvikling av et større sammenhengende ressurs- og forvaltningsområde i samiske bosettingsområder.

Samisk grunnforvaltnings myndighet til å gi forskrifter om kommunenes og eventuelt bygdenes utmarksforvaltning vil være begrenset av den myndighet kommuner og bygder er tillagt i medhold av loven om forvaltningen av grunnen i Finnmark. Disse regler åpner som det vil fremgå av drøftelsen i *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1 og *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i 5.3.5.3.1, ikke for at de nevnte organer kan *utvide bruken* av de lokale utmarksgoder ut over det som følger av ulike offentligrettslige reguleringer, og det kan derfor på mer prinsipielt grunnlag spørres om Samisk grunnforvaltning bør gis slik myndighet.

Et forslag i den retning kunne muligens begrunnes med at det ville fremheve det samiske aspekt ved forvaltningen og gi samiske interesser et særlig ansvar for å styre utmarksbruken i samiske bosettingsområder. Det kunne eksempelvis gis regler som åpner for at Samisk grunnforvaltning i sitt virkeområde kunne tillate fiske og jakt utenom de generelle jakttider, bruk av tradisjonelle samiske fiskeredskaper som i dag er forbudt etc.

De rammer for ressursbruken som i dag følger av lov og forskrift er imidlertid gitt for å unngå en for hard beskatning av utmarksgodene. Selv om Samisk grunnforvaltning nok i noen tilfeller vil kunne mene at det er grunnlag for sterkere beskatning enn det som er tillatt ifølge slike generelle reguleringer, vil man likevel som oftest trolig være enig i at det er nødvendig å begrense ressursuttaket. Det vil derfor ofte i relativt stor grad være sammenfall mellom fastsatte bruksbegrensninger og grunnforvaltningsorganets interesse i en fortsatt bærekraftig utvikling.

Behovet for å gi Samisk grunnforvaltning myndighet til å utvide bruken av utmarksgodene ut over de allment fastsatte rammer synes etter dette ikke spesielt stort, og det er heller ikke foreslått noen regler i den retning. Både Sametinget og forvaltningsstyret vil imidlertid, bl.a. gjennom de foreslåtte regler i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om vektlegging av samiske interesser når det utarbeides forskrifter, kunne øve innflytelse på de vedtak som treffes av sentrale myndigheter på disse punkter.

4.4.6.4.2 Planmyndighet

Kommunene har etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 myndighet til å planlegge arealbruken lokalt, og det foregår videre en del godkjennings- og styringsvirksomhet på fylkesnivå og statlig nivå. Med dette er den enkelte kommune gitt betydelig mulighet til å påvirke bruken av grunn og naturgoder. Blant annet kan kommunene ved planlegging etter lovens kapittel VI gi rammene for de viktigste politiske prioriteringer vedrørende bruken av grunnen.

Det kan anføres visse argumenter for at Samisk grunnforvaltning i sitt virkeområde bør få overført ihvertfall noe av denne myndigheten. Dette synes bl.a. å være i samsvar med hensynet til samisk forvaltning av grunn og ressurser. På den annen side tilsier flere forhold at kommunen bør beholdes som den primære planmyndighet, også om den skulle slutte seg til Samisk grunnforvaltning.

Grunnforvaltningens virkeområde vil, ihvertfall teoretisk, kunne bli relativt stor og omfatte flere kommuner. Hensynet til lokalkunnskap tilsier at jo større området blir, desto større grunn er det til å beholde kommunenivået i planleggingen. I samme retning trekker hensynet til at planmyndighetene bør ha et nært samarbeid med andre kommunale organer, og at kommunene har lang erfaring med å drive arealforvaltning etter plan- og bygningslovgivningen.

Kommunestyrene må dessuten sies å være sammensatt på et så representativt grunnlag som mulig, sett i forhold til de folkegrupper som gjør seg gjeldende i kommunen. I kommuner med en stor samisk befolkningsandel vil dermed den samiske innflytelsen på den lokale arealplanleggingen være stor. Det er derfor liten grunn til å overføre hele eller deler av kommunenes planmyndighet til Samisk grunnforvaltning, og med det opprette et eget planorgan for grunnforvaltningsområdet. I stedet bør kommunene også i dette området beholdes som det primære arealplanleggingsnivå.

Dette utelukker ikke at kommunene i det samiske forvaltningsområdet selv etablerer et samarbeid for å legge forholdene til rette for felles aralplanlegging, eller at det etableres ordninger for arealplanleggingen som tilpasses Samisk grunnforvaltning. Det kunne bl.a. vurderes om noe av den godkjenning av den kommunale planleggingen som i dag ligger dels på fylkesnivå og dels på statlig nivå, bør overføres til Samisk grunnforvaltning. Likevel synes det, ihvertfall ikke foreløpig, grunn til å gripe direkte inn i andre offentlige organers myndighet vedrørende arealplanleggingen. Det er følgelig ikke fremmet noe forslag i den retning.

Hensikten med de regler som i dag gir fylkeskommunale og statlige organer et overordnet planleggingsansvar, er bl.a. å bidra til at regionale og nasjonale interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen lokalt. Som et alternativ til å overføre myndighet til Samisk grunnforvaltning kunne det nok vurderes å supplere disse regler med en henvisning til at samiske hensyn skal vektlegges særskilt i det samiske forvaltningsområdet. Det er imidlertid i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5 nettopp foreslått inntatt en regel i plan- og bygningsloven om at det ved planvedtak som har virkning for samiske områder, skal legges særlig vekt på hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv. En slik regel vil også gjelde i et fremtidig samisk grunnforvaltningsområde. Samiske hensyn vil dessuten uansett stå spesielt sterkt i de kommuner som er tilsluttet denne ordningen, slik at det her neppe er behov for noen vektleggingsregel ut over den foreslåtte generelle regel.

Konklusjonen blir dermed at reglene for Samisk grunnforvaltning, ikke skal endre offentlige organers myndighet etter plan- og bygningsloven. Riktignok bør kommunens arealplanlegging i noen grad samordnes med Samisk grunnforvaltnings virksomhet, men det er neppe grunn til å gi lovregler for å sikre en slik samordning. Det skjer i dag en ikke-lovregulert samordning mellom kommunenes

arealplanlegging og jordsalgsorganenes virksomhet, og dette vil kunne fortsette også om det opprettes nye eierorganer i fylket.

4.4.6.4.3 Konsesjonsmyndighet

En del mer omfattende inngrep eller tiltak i naturen, så som vannkraftutbygginger, bergverksdrift og søking etter og utvinning av petroleumsforekomster, kan ikke iverksettes før rette offentlige myndighet, har gitt tillatelse (konsesjon) til at inngrepet eller tiltaket iverksettes. Etter gjeldende konsesjonslovgivning er det Kongen i statsråd, se f.eks. vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 § 2 a, eller ulike departementer som kan gi slik tillatelse.

I likhet med arealplanlegging kan også slike disposisjoner ha stor betydning for bruk av grunn og naturgoder i et område. Det kunne derfor spørres om Samisk grunnforvaltning bør tillegges konsesjonsmyndighet, og dermed få direkte innflytelse på hvilke tiltak som skal tillates iverksatt i grunnforvaltningsområdet.

Samisk grunnforvaltning vil som grunneier og gjennom de reglene som foreslås for organets virksomhet, i langt større grad enn dagens jordsalgsorganer kunne øve innflytelse på hvilke naturinngrep som skal kunne gjennomføres i de områder man forvalter. Blant annet legges det opp til at grunnforvaltningen skal spille en aktiv rolle i forbindelse med både leting og utvinning av mineraler og andre «tunge» inngrep i sitt virkeområde. Se *"Særlig myndighet ved leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.4.6.3.8 og *"Allment om de «tunge» inngrep – særlig om adgangen til ekspropriasjon"* i 4.4.6.3.9 foran, og lovutkastets § 3-2 annet ledd.

Trolig vil også eksistensen av et samisk forvaltningsområde gi en reell heving av tersklene for hvilke naturinngrep som kan iverksettes hvis de styrende organer og befolkningen i området går mot inngrepet. Er det først etablert et område der det legges opp til samisk forvaltning av grunn og naturgoder, vil det være en betydelig politisk belastning å gjennomføre slike inngrep på tvers av de samiske interesser i dette området. Skulle slike spørsmål komme på spissen er det grunn til å tro at myndighetene ikke vil legge opp til konfrontasjoner, men forsøke å finne til løsninger som er akseptable for alle parter. Det er derfor neppe noe stort behov for å gi Samisk grunnforvaltning direkte konsesjonsmyndighet i sitt område.

Behovet vil være enda mindre hvis de regler som er foreslått i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder vedtas. De der foreslåtte vektleggings- og høringsregler vil heve dagens terskler for å iverksette slike inngrep. Videre vil en regel om at tiltak som medfører betydelige inngrep i grunn eller naturgoder i samiske bruksområder skal utsettes i 6 år hvis Sametinget går mot til at tiltaket iverksettes, gi tinget betydelig mulighet til å øve direkte innflytelse på utviklingen i disse områder.

Som påpekt i *"Forslagets særpreg og innhold"* i punkt 4.4.1.2, vil den selvstendige betydningen av slike regler kanskje være enda større i samiske bruks- og bosettingsområder utenfor et samisk grunnforvaltningsområde enn innenfor et slikt område. De argumenter som kan anføres for ikke å begrense vernereglene til et slikt område, kan derfor også tilsi at det ikke er spesielt sterke grunner til å gi Samisk grunnforvaltning noen form for selvstendig konsesjonsmyndighet i sitt virkeområde.

4.4.7 Gjerdeplikt

Det er i lovutkastets § 2-8 foreslått at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha plikt til å bekoste eller vedlikeholde gjerde mot tilstøtende grunn. Dette samsvarer med det fritak jordsalgsloven § 3 gir dagens jordsalgsorganer, og begrunnet med at det

er vanskelig å finne frem til en praktisk lovregulering av gjerdeholdet i Finnmark. Dertil kan en ordning lik den som i dag praktiseres over jordbruksavtalen, og som ble forskriftfestet 3. juli 1996, for å fremme gjerdeholdet der det er behov for inngjerding av jordbrukseiendommer for å hindre inntrengen fra rein, trolig være et bedre virkemiddel enn en lovfestet gjerdeplikt. Disse synspunkter er tiltrådt for Samisk grunnforvaltnings del, slik at lovutkastets § 3-2 annet ledd også gir § 2-8 tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. Se ellers drøftelsen i *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7.

4.4.8 Sakbehandling og klage

4.4.8.1 Saksbehandlingsregler

Det vil her bli drøftet i hvilken grad forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 68, samt de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper bør gjelde for Samisk grunnforvaltnings virksomhet, og om det eventuelt også bør gis visse utfyllende saksbandlingsregler. For å nærme seg problemstillingen kan det vises til at en stor del av de oppgaver det er aktuelt å tillegge Samisk grunnforvaltning i dag er tillagt jordsalgsorganene. For deres virksomhet gjelder det en rekke saksbehandlingsregler, jf. *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 4.1.2.4. Se også *"Dagens saksbehandlings- og klageregler"* i punkt 4.3.7.2, der det i forbindelse med spørsmålet om hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning, er gitt en oversikt over de aktuelle regler.

Som fremholdt i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3 er det uansett om avhending av grunn og rettigheter i Finnmark må anses som utslag av eierrådighet eller offentlig myndighetsutøvelse, full anledning til å knytte denne type disposisjoner til forvaltningslovens regler i et fremtidig forvaltningssystem. De oppgaver det er aktuelt å tillegge samisk grunnforvaltning vil riktignok ha et privatrettslig utgangspunkt, men også et klart offentligrettslig preg. Dette gjelder både den myndighet som vil bli overført fra dagens jordsalgsorganer, og den myndighet grunnforvaltningen vil få mht. leting og utvinning av mineraler mv. og avhending av grunn i forbindelse med ulike «tunge» inngrep.

Uansett hvilken rettslig karakteristikk virksomheten gis, *bør* det derfor som et utgangspunktet stilles de samme krav til saksbehandlings- og klageregler som de som gjelder for vanlig offentlig forvaltning. Det kan for å begrunne dette standpunktet vises til argumentasjonen i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3 for at forvaltningsloven skal gjelde for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning.

Herfra kan det bl.a. fremheves at dette vil bidra til å skjerpe grundigheten i saksforberedelsen og sikre en betryggende saksbehandling. Dertil skal heller ikke i det samiske forvaltningsområdet avhending av grunn være styrt av forretningsmessige motiver, men av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, folk som bor i området og en økologisk forsvarlig bruk. Et forslag om å gi de forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler anvendelse kan dermed dels begrunnes ut fra hensynet til befolkningens rettssikkerhet, og dels ut fra den samfunnmessige funksjon Samisk grunnforvaltning er tiltenkt, som i mange sammenhenger må sies å være klart sterkere enn den samfunnsmessige funksjon dagens jordsalgsorganer har.

Samisk grunnforvaltning vil imidlertid neppe kunne anses som et organ «for stat eller kommune» og trolig heller ikke som et «privat rettssubjekt» som på vegne av disse «treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Det er således tvilsomt om organet vil være omfattet av forvaltningslovens og offentlighetslovens virkeområde

slik dette fremgår av de to lovers § 1. Det er dermed i utgangspunktet usikkert om disse lover og den ulovfestede forvaltningsrett vil gjelde for Samisk grunnforvaltning. For å rydde unna denne tvilen bør det slås uttrykkelig fast at reglene gjelder.

Den myndighet Samisk grunnforvaltning vil overta fra dagens jordsalgsorganer, går i stor grad ut på å treffe vedtak som vil gjelde rettigheter eller plikter til bestemte personer, f.eks. om salg eller bortfeste av grunn. Slike vedtak vil etter sitt innhold kunne sammenlignes med forvaltningsrettslige enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 b. Også vedtak om å tillate eller nekte leting av eller utvinning av mineraler vil ofte måtte anses på denne måten. Noen av de vedtak Samisk grunnforvaltning kan treffe vil imidlertid også kunne anses for å være rettet mot en mer ubestemt personkrets, og i så fall er det nærliggende å tale om vedtak som etter sitt innhold må anses som en forskrift, jf. lovens § 2c.

Hvis det lovfestes at forvaltningsloven skal gjelde fullt ut for Samisk grunnforvaltning, vil dette for det første bety at reglene i lovens kapittel II og III om ugildhet og allmenne krav til saksbehandlingen får anvendelse for alle typer vedtak. Videre vil reglene om saksforberedelse, begrunnelse og klage ved enkeltvedtak i kapittel IV til VI, jf. § 41 og § 42, gjelde for de vedtak som kan anses å gjelde rettigheter og plikter for en eller flere bestemte personer. I den grad Samisk grunnforvaltnings myndighet gir adgang til å treffe vedtak rettet mot en ubestemt personkrets, vil reglene i lovens kapittel VII om forskrifter bl.a. kreve utredninger, forhåndsvarsling og høring av berørte interesser før vedtakene treffes.

Enten det er tale om enkeltvedtak, forskrifter, eller vedtak som kan være begge deler, avhengig av hvilken personkrets de ses i forhold til, vil de kunne ha stor betydning for dem de måtte angå. Dette tilsier at forvaltningsloven bør gjelde fullt ut for virksomheten til Samisk grunnforvaltning. Siden offentlighetsloven som påpekt i *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3, vil gi allmennheten innsyn i saksbehandlingen, bør det samme gjelde for denne loven. Bestemmelsen hvor det slås fast at de to lovene skal gjelde for Samisk grunnforvaltning er inntatt i lovutkastets § 3-5.

Det er også vurdert om de generelle reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven bør suppleres med visse *utfyllende saksbehandlinsgregler* for bestemte avgjørelser. Det kan f.eks. gis særregler om saksforberedelsen i forbindelse med vedtak om mineralvirksomheten. Det kan videre være aktuelt med regler som samordner virksomheten til Samisk grunnforvaltning og de kommunale planmyndigheter, og regler som angir hvem som skal høres før et vedtak treffes. Det kan også gis særregler om klagefrist, omgjøringsadgang osv.

Slike regler ville klart nok vært aktuelle hvis det ovenfor var konkludert med at forvaltningsloven ikke skulle gjelde for Samisk grunnforvaltning. Når loven skal gjelde, blir derimot utgangspunktet et annet, siden det her er gitt en rekke saksbehandlingsregler både for enkeltvedtak og forskrifter. Disse vil ihvertfall i normaltilfellene være tilstrekkelige for å sikre en betryggende saksbehandling, slik at det neppe er behov for å gi særregler om saksbehandlingen ut over dette. Det er heller ikke foreslått at det ved forskrift skal kunne gis utfyllende saksbehandlingsregler. Skulle det likevel være behov for en slik hjemmel synes det imidlertid nærliggende at myndigheten legges til Sametinget, som også på andre punkter vil ha en viktig rolle i styringen av det samiske forvaltningsområdet.

4.4.8.2 Klageinstans og klagemyndighet

Et eget spørsmål er hvilket organ som skal være *klageinstans* for Samisk grunnforvaltnings vedtak.

I den grad det legges opp til at *tjenesteverket* skal kunne fatte selvstendige vedtak, må det være adgang til å bringe disse inn for et overordnet organ, som også bør kunne omgjøre slike vedtak av eget tiltak om man finner grunn til det. Det mest praktiske vil her være at tjenesteverkets vedtak bringes inn for og kan omgjøres av det organ myndigheten er utledet fra, det vil si styret for Samisk grunnforvaltning. Dette må anses som en intern klage- og omgjøringsadgang idet styret og administrasjonen utad må anses som ett organ, og antas å følge direkte av at forvaltningslovens regler gis anvendelse for Samisk grunnforvaltning, jf. § 33 annet ledd og § 34 annet ledd.

Et viktigere spørsmål er imidlertid i hvilken grad de vedtak *styret* treffer som er avgjørende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer skal kunne prøves av et annet organ, og hvilket organ dette skal være. Slike vedtak vil kunne ha stor betydning for de personer de angår, og de bør derfor kunne påklages. Videre synes det ut fra den underliggende begrunnelse for Samisk grunnforvaltning nærliggende at Sametinget er klageorgan. Imidlertid kan det av praktiske grunner være aktuelt at rollen som klageorgan utøves av et av organene i sametingssystemet, f.eks. sametingsrådet eller en av tingets underkomitéer. Foreløpig er det imidlertid vanskelig å ha noen klar formening om dette vil være aktuelt. Det forslås derfor ikke noen konkret binding på dette punktet, men at Sametinget kan delegere klagemyndigheten dersom det finner det ønskelig, jf. lovutkastets § 3-5 annet ledd.

Det kan ellers spørres om Sametingets *myndighet* som klageorgan i visse henseender bør begrenses i forhold til regelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd om at klageinstansen kan prøve «alle sider av saken». Spørsmålet er aktuelt siden utvalget i *"Klage"* i punkt 4.3.7.4 foreslår at det bare skal være adgang til å påklage Finnmark grunnforvaltnings lovanvendelse og ikke skjønnsutøvelsen.

Flere forhold synes imidlertid å tilsi at det *ikke* bør gjøres en slik begrensning i adgangen til å påklage Samisk grunnforvaltnings vedtak. Utvalget foreslår å unnta Finnmark grunnforvaltnings skjønn fra overprøving, bl.a. fordi det vil være vanskelig å finne frem til et klageorgan som vil ha reell mulighet til å vurdere det skjønn som ligger bak de enkelte vedtak. I så fall måtte det etableres en ny og lokal klageinstans. Dette har man imidlertid ansett som unødvendig ut fra de reelle behov for en klageinstans med full overprøvingsmyndighet. Dessuten har man ut fra hensynet til Finnmark grunnforvaltnings selvstendighet funnet det uheldig at et eksternt organ skal kunne overprøve grunnforvaltningsstyrets skjønnsmessige vurderinger. Disse hensyn gjør seg imidlertid i liten grad gjeldende overfor Samisk grunnforvaltning, da det her verken vil være vanskelig å finne frem til et egnet klageorgan eller uheldig at et eksternt organ skal kunne overprøve grunnforvaltningsstyrets skjønn.

Et av hovedpoengene med denne ordningen er nettopp å åpne for større vektlegging av samiske hensyn i skjønnsutøvelsen. Som et representativt og folkevalgt samisk organ, vil Sametinget trolig være det organ som har best grunnlag for å ta stilling til hva som skal anses for å være samiske hensyn, eller hvilke av flere krysssende samiske hensyn som skal veie tyngst. Skal det først innføres en forvaltningsordning hvor samiske hensyn skal være en viktig del av det grunnlag de konkrete avgjørelser treffes på, er det derfor ingen grunn til å begrense Sametingets adgang til å prøve alle sider ved de konkrete vedtak, men snarere særlig grunn til at dets adgang bør være like vid som det som følger av forvaltningsloven.

Når det finnes et egnet klageorgan ville det dessuten være inkonsekvent først å foreslå at forvaltningsloven skal gjelde og dernest gjøre unntak for noen av dens viktigste regler. Domstolene kan prøve grunnforvaltningsstyrets saksbehandling og lovanvendelse, herunder om de hensyn det er lagt vekt på i en konkret skjønnsmessig avgjørelse er relevante, men de vil, med mindre det dreier seg om ulike former

for myndighetsmisbruk, vike tilbake for å prøve den konkrete avveiningen av de ulike relevante hensyn.

Hvis det heller ikke skulle være adgang til å få prøvd skjønnet gjennom en forvaltningsklage, vil resultatet være at førsteinstansens skjønnsmessige avveininger i ethvert henseende vil være endelige. En klageordning, der Sametinget gis full overprøvingsmyndighet, synes dermed også å være i best samsvar med hensynet til befolkningens rettssikkerhet og hensynet til betryggende saksbehandling.

Følgelig bør Sametinget som klageorgan for grunnforvaltningsstyrets enkeltvedtak ha den samme myndighet som andre klageorganer etter forvaltningsloven. Det vil si at tinget skal kunne overprøve grunnforvaltningsstyrets avgjørelser etter klage og av eget tiltak. Det skal videre kunne vurdere alle sider av styrets vedtak, både dets saksbehandling, lovanvendelse og skjønn, og også kunne ta hensyn til nye forhold, jf. forvaltningsloven § 34. I likhet med det som er foreslått for Finnmark grunnforvaltning, gjøres det likevel den begrensning at styret ikke skal kunne ta opp saker av eget tiltak. Det gjøres dermed et unntak fra lovens § 35 annet og tredje ledd.

KAPITTEL 5

Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark

5.1 OVERSIKT OVER KAPITLETS INNHOLD

Dagens jordsalgsorganer har, som vist i punkt 4.1.1.3 , betydelig myndighet til å forvalte de fornybare naturgoder i Finnmark. Det meste av myndigheten springer ut fra deres posisjon som grunneierorgan. Som fremtidig eierorgan vil dermed Finnmark (og Samisk) grunnforvaltning ha rådighet til å disponere over ulike fornybare naturgoder, så fremt rådigheten ikke unntas eller tillegges andre organer ved lov, eller er unntatt ved sedvane eller annet rettsgrunnlag. Folk i Finnmark har i dag en rekke lovfestede bruksrettigheter til utmarksgodene som begrenser grunneierrådigheten, se bl.a. jordsalgsloven, viltloven og lakseloven.[29] Etableringen av et nytt eierorgan vil i seg selv ikke ha noen direkte innvirkning på innholdet og omfanget av disse rettighetene.

Jordsalgsorganene er ikke alene om å ha oppgaver innen utmarksforvaltningen i Finnmark,[30] bl.a. fastsetter sentrale organer de ytre rammer for utnyttelsestider og redskapsbruk. Jordsalgsorganenes myndighet gjelder heller ikke for alle slike goder. Det gjelder særlige ordninger for laksefisket i de «store» elvene og de har ikke noen myndighet når det gjelder kyst- og fjordfiske. Ut over at deres eierrådighet gir dem en viss mulighet til å begrense motorisert ferdsel i utmark og øve en viss innflytelse på reindriftsnæringens bruk av bestemte områder har jordsalgsorganene ikke noen direkte myndighet i forhold til disse bruksmåter.

For de fornybare utmarksgoder hvor jordsalgsorganene i dag har myndighet (laksefiske i sjø og «små» elver, innlandsfiske, jakt og fangst, egg- og dunsanking, multeplukking, lauvtrehugst, torvstikking og utmarksbeite), har myndigheten til dels ulik rekkevidde for de ulike goder. Også reglene om rettighetenes innhold og rettshaverkretsen varierer fra ressurs til ressurs. Dagens regler for bruk og forvaltning av naturgodene i Finnmark er dermed nokså uoversiktlige. Ett av hovedspørsmålene for samerettsutvalget har vært hvordan den fremtidige bruken av disse godene skal reguleres. Utvalget har kommet til at det bør foreslås en *felles rettighets- og forvaltningsordning* som omfatter de fleste av fylkets fornybare utmarksgoder.

En slik ordning vil åpne for at reglene om rett til og forvaltning av utmarksgodene kan gis en likeartet utforming, og det vil i samme område kunne opereres med én gruppe rettshavere og ett forvaltningsorgan. En slik generalisering vil gjøre regelverket for bruken av utmarka i Finnmark mer oversiktlig enn i dag. Samtidig vil dette kunne tjene som en klargjøring og videreføring av lokalbefolkningens utmarksrettigheter, og også gi en viss utvidelse av rettighetene ved at utmarksgoder som i dag tilkommer en videre personkrets kan legges på et mer lokalt nivå. Ingen vil likevel bli fratatt ekspropriasjonsrettslig vernede rettigheter, slik at det mer er tale om en omfordeling av eksisterende rettigheter enn en tildeling av nye rettigheter.

29. For en nærmere oversikt over de gjeldende rettsregler for bruken av utmarksgodene i Finnmark, vises det til kapittel 3 i Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 86-229.
30. Forvaltningsgruppen redegjør i NOU 1993:34 for de forvaltningsordninger som gjaldt i 1993, se s. 486-609 (de enkelte forvaltningsområder), samt s. 435-450 (jordsalgsorganenes myndighet) og s. 610-614 (frikommuneforsøket i Kautokeino).

Endringene vil også være akseptable i forhold til EØS-avtalens artikkel 4 som forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, men derimot ikke at det i nasjonal lovgivning tas særlige hensyn til etniske minoriteter eller lokale utmarksbrukere. Kommuneordningen er foreslått for å sikre og utvikle samisk kultur og vil tilgodese innbyggerne i Finnmark, men ikke innebære noen diskriminering på grunnlag av nasjonalitet ettersom EØS-borgere bosatt i Norge vil være rettslig likestilt med øvrige nordmenn hva bruken av fylkets utmarksgoder angår.

Utvalget har drøftet flere felles rettighets- og forvaltningsordninger for bruken av utmarksgodene i Finnmark, og bl.a. overveiet ordninger hvor det enten kun opereres med rettigheter og forvaltningsmyndighet på bygdenivå, eller kun på kommunenivå. Videre er det vurdert en ordning hvor de lokale brukere kan tilgodeses ved forvaltningsvedtak, mens det bare gjøres visse justeringer av deres rettigheter i forhold til dagens rettsstilling. Disse muligheter har vært gjenstand for grundige interne utredninger.

Utvalget har imidlertid med unntak av Rørholt, som har redegjort for sitt standpunkt i en særmerknad inntatt i *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4, i stedet samlet seg om en ordning der *rettigheter og forvaltningsmyndighet på kommunenivå kombineres med rettigheter og forvaltningsmyndighet på bygdenivå*. En slik ordning antas samlet sett å gi det beste svar på de utfordringer man står overfor ved reguleringen av den fremtidige bruken og forvaltningen av utmarksgodene i Finnmark.

Det vil i det følgende bli gjort rede for innholdet i denne ordningen og for hvilke endringer utvalgets forslag vil innebære i forhold til gjeldende rett. Hovedtrekk i forslaget er at retten til de fleste fornybare utmarksgoder foreslås lagt til kommunens innbyggere, samtidig som forvaltningen av disse goder legges på kommunalt nivå. Forslaget har derfor stikkordsmessig fått betegnelsen *kommuneordningen*, og er utdypet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2. Som en del av dette systemet skal det videre, ved opprettelse av bygdebruksområder kunne opereres med rettigheter og forvaltningsmyndighet på bygdenivå. Det vil bli redegjort for fremgangsmåten for å få avgrenset slike områder og for reglene om utmarksrettigheter og forvaltning i disse områdene i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

Et *mindretall* i utvalget (Falch, Jernsletten, Kåven, Owe og Nystø) har foreslått at det skal åpnes for en delt forvaltning av grunnen i Finnmark, ved at kommuner og bygder etter flertallsvedtak skal kunne tre ut av Finnmark grunnforvaltning og inn i Samisk grunnforvaltning. I *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4 vil det bli redegjort for hvilke virkninger en slik uttreden av Finnmark grunnforvaltning vil ha for forvaltningen av utmarksgodene i de aktuelle kommuner og bygder.

Den rådighet de fremtidige grunneierorganer i Finnmark ellers ville ha hatt over de fornybare utmarksgodene vil etter utvalgets forslag bli overført til organer på kommunenivå og eventuelt også på bygdenivå. Finnmark (og Samisk) grunnforvaltning vil imidlertid være klageorgan for de enkeltvedtak som treffes som ledd i den kommunale utmarksforvaltningen, og vil dermed fortsatt kunne ha en viss styring med bruken av utmarksgodene. Dessuten vil grunneierorganenes vedtak om disponeringen av grunnen, naturlig nok også kunne ha indirekte betydning for bruken av utmarksgodene i fylket.

Den omtalte felles rettighets- og forvaltningsordning vil omfatte de fleste fornybare naturgoder i Finnmark, men ikke laksefisket i de «store» elvene og kyst- og fjordfisket. Det er imidlertid også for disse bruksmåter vurdert og foreslått endringer i forhold til dagens regelverk. Se *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5 om laksefisket i de «store» elvene og *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 om kyst- og

fjordfiske. Selv om motorferdsel i utmark ikke kan anses som noe rettighetsspørsmål, har befolkningens adgang til slik ferdsel likevel relativt stor betydning for bruken av utmarksgodene i kommuner og bygder. Utvalget har derfor i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 drøftet om det bør foreslås regler i dagens motorferdsellovgivning som gir kommuner og bygder i Finnmark større kontroll med denne ferdselen enn i dag.

Reindriftssamenes spesielle behov vil ikke fullt ut kunne fanges opp av en kommunal rettighets- og forvaltningsordning der det også åpnes for rettigheter på bygdenivå, men det drøftes i *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5 og *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i 5.3.4.4 i hvilken grad denne ordningen vil ha betydning for reindriftssamene. I *"Reindrift"* i kapittel 6 drøftes visse sider av reindriftssamenes rettsstilling uavhengig av kommune- og bygdebruksordningen, men utvalget har ikke i denne utredningen gått inn på noen bred drøftelse av dette spørsmålet.

Slik utvalgets flertall ser det, vil heller ikke østsamenes særskilte behov fullt ut kunne ivaretas gjennom kommune- og bygdebruksordningen. I *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 er det derfor tatt opp en del særlige spørsmål knyttet til rettsstillingen for denne «minoritet i minoriteten». Enkelte spørsmål med særskilt betydning for østsamene er imidlertid berørt også i dette kapitlet, se *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.2.4.4.3.

Det vil i *"Hvilke bruksmåter skal legges til kommunens innbyggere?"* i punkt 5.2.4.4 og *"Hvilke bruksmåter skal legges til bygdefolk?"* i 5.3.4.3 bli redegjort for hvilke naturgoder kommuneordningen og bygdebruksordningen er ment å omfatte, men det kan alt her påpekes at det er lite aktuelt å gi folk i Finnmark rett til selv å utnytte ikke-fornybare ressurser, som vannkraft, mineraler, eller selve grunnen til veibygging, hyttebygging, tomter ol. Disse og liknende bruksformer kan imidlertid medføre inngrep i lokalbefolkningens rett til utmarksgodene, og det kan derfor være et visst behov for regler som kan hindre inngrep i et omfang som begrenser de lokale rettshaveres bruk av utmarksgodene.

De generelle regler som er foreslått i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 (naturinngrep i samiske bruksområder) og *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 (Finnmark grunnforvalting), jf. *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4 (Samisk grunnforvalting) vil i noen grad gi et slikt vern. Videre vil både de foreslåtte bruksrettigheter og den lokale forvaltningsmyndigheten gi en viss beskyttelse mot at det gjøres inngrep i lokalbefolkningens rettigheter. Denne beskyttelsen vil likevel ikke være absolutt. Det kan derfor spørres om de generelle reglene om vern bør suppleres av visse særregler om vern knyttet til disse ordningene.

Slike særregler kunne bl.a. gis i form av en heving av tersklene for når det skal kunne iverksettes inngrep eller tiltak som fratar befolkningen i en kommune eller ei bygd muligheten til å utøve sin utmarksrett, f.eks. ved at aktuelle inngrep foruten å være til «meir gagn enn skade» også må være av «stor samfunnsmessig betydning» for å kunne iverksettes. En annen mulighet kunne være at kommunene og bygdene fikk adgang til å fastsette eller foreslå overfor konsesjonsorganet ulike vilkår som må oppfylles før det gis tillatelse til inngrep eller tiltak i kommunens bruksområde eller bygdebruksområdet.

Utvalget har imidlertid, med et visst forbehold for hyttebygging i bygdebruksområder, jf. *"Hyttebygging i bygdebruksområder"* i punkt 4.3.5.4.3, kommet til at det verken i tilknytning til de rettigheter som vil ligge til kommunens innbyggere eller bygdebruksretten er behov for særregler av den type som her er antydet. Det er i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 foreslått regler om å heve tersklene for å treffe vedtak som kan medføre inngrep i naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, bl.a. i form av henvisning til samiske hensyn

i konsesjonslovgivningen og nye høringsregler. Utvalget antar at disse reglene vil medføre at det ved vurderingen av om slike inngrep skal kunne iverksettes, også vil bli tatt tilbørlig hensyn til de lokale utmarksrettigheter i Finnmark. Dessuten vil også den økte lokale og samiske innflytelse på forvaltningen av grunn og naturgoder som vil følge av en eventuell realisering av forslaget om Finnmark grunnforvaltning, og eventuelt Samisk grunnforvalting, ha en slik effekt.

5.2 RETT TIL OG FORVALTNING AV UTMARKSGODER I KOMMUNENE

5.2.1 Innledning

Forslaget om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene er som det fremgår av det foregående, begrenset til de fornybare naturgoder. Det har, med unntak av Rørholt, støtte fra et samlet utvalg når det gjelder det meste av det *materielle innholdet* i de fremtidige regler om rett til og forvaltning av godene, men det er uenighet om enkelte detaljspørsmål. I disse tilfellene er det i de underpunkter hvor det er uenighet, redegjort for de ulike syn og hvilke avstemningsresultater de har ledet til.

Det mindretall som i *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4 har foreslått at Samisk grunnforvaltning skal kunne etableres ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har gått inn for at de som bor i en kommune tilsluttet Samisk grunnforvaltning skal ha lik rett til utmarksgodene i alle kommuner som tiltrer denne ordningen. Men utmarksforvaltningen skal også i disse kommuner være kommunalt avgrenset og skje i samsvar med de regler som skal skisseres i det følgende. Mindretallets forslag er dermed primært en alternativ ordning for forvaltningen av grunnen og de ikke-fornybare naturgoder. Det vil derimot i liten grad påvirke utmarksforvaltningen, bortsett fra at rettshaverkretsen vil være avgrenset på ulik måte i og utenfor kommuner som er med i Samisk grunnforvaltning, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4.

I det følgende vil det i *"Begrunnelse"* i punkt 5.2.2 bli gitt en allmenn begrunnelse for kommuneordningen, og i *"Geografisk avgrensning"* i punkt 5.2.3 en redegjørelse for dens geografiske virkeområde. Dernest gis i *"Utmarksrettigheter"* i punkt 5.2.4 en oversikt over de utmarksrettigheter ordningen omfatter, hvor bl.a. spørsmålene om rettshavere (5.2.4.2), rettighetenes art og omfang (5.2.4.3), hvilke bruksmåter ordningen omfatter (5.2.4.4) og forholdet til reindriftsnæringen (5.2.4.5) og utenbygdsboende (5.2.4.6) vil bli behandlet. I *"Utmarksforvaltning"* i punkt 5.2.5 redegjøres det for reguleringen av utmarksforvaltningen på kommunenivå, der det bl.a. skisseres hvilke regler som skal gjelde for oppnevning og sammensetning av utmarksorgan (5.2.5.2), hvilke beslutninger som skal kunne treffes på dette nivået (5.2.5.3 og 5.2.5.4), saksbehandling og klage (5.2.5.5) og partsstilling (5.2.5.6).

Drøftelsen i disse underpunkter har ledet til at det er foreslått regler om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene. Disse regler er inntatt som kapittel 3 i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark (kapittel 4 i mindretallets utkast), og er gjengitt og kommentert i utredningens *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2, jf. *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3.

5.2.2 Begrunnelse

I beskrivelsen av kommuneordningen vil det bli gitt fortløpende begrunnelser for dens enkelte bestanddeler. Det er imidlertid også grunn til allment å begrunne hvor-

for det er foreslått en kommunal rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksgodene i Finnmark, hvor det samtidig skal åpnes for opprettelse av bygdebruksområder. Det kan her tas utgangspunkt i utvalgets mandat, der det bl.a. heter:

> «Utvalget bør utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann.
>
> Utvalget bør vurdere behovet for endringer i gjeldende rettsregler, f.eks. i loven av 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark og i reindriftsloven av 1978, og eventuelt legge fram forslag til nye bestemmelser. ...
>
> Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man erkjenner den ikke samiske befolknings interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenheng stå sentralt. Spørsmålet om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes. Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser.»

Samerettsutvalget har også overtatt oppgavene til et utvalg som ble nedsatt ved kgl.res. 22. januar 1981 for å vurdere «etablering av kommunale folkevalgte organer» som ledd i forvaltningen av grunnen i Finnmark. Landbruksdepartementet uttaler i utvalgets mandat at en eventuell ny forvaltningsordning «skal ha som siktemål å styrke lokalbefolkningens medvirkning i denne forvaltningen».

Utvalgets primære oppgave er etter dette å fremme forslag som kan trygge den samiske befolknings adgang til å bruke de *lokale naturressurser*, og i en slik sammenheng vil forslag om styrkede lokale utmarksrettigheter og styrket lokal utmarksforvaltning stå sentralt. Utvalget er derimot ikke eksplisitt bedt om å foreslå tiltak som allment skal ivareta og utvikle samisk kultur og levemåte. I et slikt videre perspektiv vil trolig utdannings- og sysselsettingstiltak og tiltak for å fremme samisk språk og andre former for ideelle kulturytringer, ha vel så stor betydning som økte muligheter til lokal ressursutnyttelse. Også regler om styrket lokal tilgang til utmarksgodene vil imidlertid være viktig for å fremme ivaretakelse og viderføring av samisk kultur og levemåte, ettersom nettopp bruken av disse goder har stått, og fortsatt står svært sentralt i samekulturen.

Det er videre verdt å fremheve at selv om det av mandatet klart fremgår at utgangspunktet og grunnlaget for utvalgets forslag skal være hensynet til den samiske befolkning, skal det også tas tilbørlig hensyn til den øvrige lokalbefolknings interesser. Dette har ledet til at ordningens bærende element er å styrke *lokalbefolkningens* stilling ved å gi dem sterkere rett til og styring med bruken av utmarksgodene i kommunens bruksområde, og i bygdebruksområdet.

Kommuneordningen vil medføre en del endringer av dagens regelverk. Kommunens innbyggere vil bli rettshavere til utmarksgodene etter loven, mens rettighetene i dag ofte tilligger en videre personkrets, f.eks. alle som det siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Finnmark (lakseloven § 22 fjerde ledd) eller i Norge (viltloven § 31). Kommunens innbyggere (innenbygdsboende) har riktignok visse fortrinn, bl.a. ved utvisning av garnfiske og lavere kortpris, men det er usikkert om dette kan anses som et uttrykk for at de alt har en særrett til de ulike utmarksgoder. Nytt etter forslaget er også at forvaltningen av utmarksgoder og rettigheter vil bli flyttet ned på kommunalt nivå, og eventuelt også på bygdenivå. Bortsett fra i Kautokeino kommune der det pågår et forsøk med lokal styring av utmarksgodene, har det ellers i liten grad vært åpnet for lokal utmarksforvaltning i Finnmark.

Lokalbefolkingens rettsstilling vil dermed som følge av kommuneordningen bli klart styrket i forhold til i dag. En slik endring er bl.a. motivert ut fra det faktum at utvalget i sitt mandat er særskilt bedt om å finne frem til forslag som kan trygge den samiske og øvrige lokalbefolknings mulighet til å «utnytte naturressursene i sine bosettingsområder». Endringen antas også å være nødvendig ut fra det faktum at presset på utmarksgodene i Finnmark har økt som følge av den moderne samfunnsutviklingen. Presset har gått ut over lokalbefolkningens utmarksbruk og skapt et behov for å styrke de lokale brukeres rett til og styring med ressursbruken i sine nærområder.

Forholdet vil nok ha sin største betydning som argument for å opprette bygdebruksområder, jf. *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2 der bygdebruksordningen er begrunnet særskilt, men det er også relevant i forhold til kommuneordningen. Dette bl.a. fordi presset utenfra ikke alltid er avgrenset til nærområdene rundt bygdene i Finnmark. I en del tilfeller vil det tvertimot trolig kunne være like sterkt i kommunen som helhet, og nokså jevnt fordelt mellom typiske samiske områder og andre områder.

Det må videre legges til grunn at både samer og andre i lang tid har høstet av utmarksgodene i sin egen kommune. Ulike lover og regler har gitt og gir fortsatt «kommunens innbyggere», «innenbygdsboende» el. visse fortrinn til bestemte ressurser og bruksmåter. Foruten å kunne være et uttrykk for en bestemt rettssituasjon, kan dette også kan ha gitt grunnlag for kommunale utmarkstradisjoner. Det er også grunn til å tro at slike tradisjoner kan være dannet som følge av endringer i samfunnsforhold og levekår. Kommunikasjonsutvikling og fritid har økt folks rekkevidde i forbindelse med bruken av utmarksgodene. De flestes bruk var tidligere begrenset til områder nær hjemstedet, men i dag vil mange både ha tid og mulighet til å dra lenger unna.

De bruksmønstre som er skapt av lover, regler og faktisk utviking, vil gjennomgående være av en slik art at det bør tas hensyn til dem når nye regler vurderes innført. En kommunal rettighets- og forvaltningsordning vil trolig være den løsning som best ivaretar dette hensynet. Kommuneordningen vil neppe medføre at det unødig brytes opp i mer eller mindre fast etablerte bruksmønstre. Samtidig vil den i utgangspunktet likestille kommunens innbyggere, slik at man unngår intern forskjellsbehandling og de uheldige virkninger det vil kunne ha.

En ordning som tar utgangspunkt i kommunene vil også gi en ryddig administrativ organisering. Kommunestyret er tiltenkt en sentral rolle i oppnevningen av det organ som skal besørge utmarksforvaltningen i kommunen. Dette vil gi et forvaltningssystem som er underlagt politisk kontroll, og som alle i kommunen på lik linje vil kunne ta del i. Det vil dermed bli etablert et system som kan fungere til fellesskapets beste. Kommuneordningen vil dessuten kunne iverksettes uten at man trenger å innføre nye forvaltningsenheter- eller systemer. Ved at det åpnes for overføring av rettigheter og forvaltningsmyndighet til bygdene, vil ordningen også kunne tilpasses skiftende behov.

Utvalget har i sine drøftelser også sett en del argumenter *mot* en kommunalt avgrenset rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksgodene i Finnmark. Disse argumentene er ikke tillagt avgjørende vekt, men har likevel bidratt til visse tillempinger av forslaget i forhold til en mer rendyrket kommuneordning.

En rendyrket ordning ville i sin ytterste konsekvens kunne medføre at fylkets innbyggere bare vil ha rett til utmarksgodene i sin egen kommune og ikke ellers i Finnmark. Selv om den rett man derved ville miste ellers i fylket ville bli kompensert av en sterkere rett i egen kommune, ville en slik ordning likevel kunne få et ekskluderende preg, særlig for folk i kommuner med dårlig tilgang på utmarksgoder.

Strikt kommunalt avgrensede rettigheter vil i noen grad være sammenfallende med dagens bruksmønstre for bl.a. laksefiske i sjøen, innlandsfiske med garn, storviltjakt og sanking av egg og dun, hvor kommunens innbyggere også i dag har et fortrinn. En slik avgrensning ville derimot bryte med de rådende bruksmønstre for innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking. Disse bruksmåter kan i dag utøves nokså fritt av alle finnmarkinger overalt i fylket, og det vil være uheldig hvis kommuneordningen skulle lede til at noen blir utestengt fra områder i fylket som de tidligere har benyttet.

Det er for å unngå slike uheldige virkninger foreslått en regel om at det i den konkrete utmarksforvaltningen skal gjennomføres en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom de kommunale rettshavere, øvrige finnmarkinger og andre brukere, jf. *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3 og lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd. En del medlemmer har dessuten foreslått at retten til innlandfiske med stang og håndsnøre, småviltjakt og -fangst og multeplukking skal tilligge alle som er bosatt i Finnmark. Se bl.a. utredningens *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3 og lovutkastets § 3-1 (alt. 1).

En annen innvending mot en rendyrket kommuneordning, har vært at dette vil tilgodese en så bred befolkningsgruppe at det vil gå ut over samiske og lokale bruker- og næringsinteresser i bygdene. Ordningen vil omfatte alle innbyggere og all usolgt grunn i Finnmark, slik at det av hensyn til ressurstilgangen og folk utenfor kommunen, neppe kan opereres med like sterke rettigheter på kommunenivå som på bygdenivå. Også rettigheter av den sistnevnte art vil imidlertid måtte underlegges allmenne rammer for utnyttelsetider og redskapsbruk mv., slik at den reelle forskjellen mellom innholdet i rettighetene på de ulike nivåer ikke nødvendigvis vil være så stor. Videre er det i dag, også i bygdene, relativt få som driver tradisjonell næringsmessig utmarksutnyttelse, ihvertfall i snever forstand. De dette gjelder bruker dessuten ofte områder som ligger utenfor bygdas umiddelbare nærområde. Også andre bygdefolk drar ofte utenfor dette området for å bruke utmarksgodene, slik at de ikke nødvendigvis vil ha det samme behov som tidligere for særrettigheter til disse goder i sitt nærområde.

I en del tilfeller kan det likevel være grunn til å tilgodese bygdefolk i særlig grad. Selv om disse hensynene ikke er like viktige som før, vil det fortsatt være mange bygder i Finnmark hvor bygdefolk vil ha behov for en rett til å bruke utmarka i sitt nærområde, bl.a. som følge av press fra utenbygdsboende brukere. Kommuneordningen vil nok i noen grad bidra til å dempe dette presset, men det må antas at presset ofte vil være vel så sterkt fra folk i tettstedene i den kommune hvor bygda ligger, som fra folk utenfor kommunen. I slike tilfelle vil styrkede utmarksrettigheter for kommunens innbyggere kanskje kunne innebære et sterkere, og ikke et svakere press på bygdenes nærområder.

Det er derfor tvilsomt om kommuneordningen alene kan ivareta hensynet til de samiske og lokale brukerinteresser i tilstrekkelig grad, noe som aktualiserer behovet for regler om særskilte utmarksrettigheter for bygdene. Slike rettigheter bør imidlertid ikke innføres alene, men komme *i tillegg* til de kommunale rettighetene.

Den praktisk beste måten å trygge hensynet til den samiske og øvrige lokalbefolknings utmarksbruk på, antas følgelig å være å innføre en rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå, som samtidig åpner for rettigheter og forvaltning på et mer lokalt nivå. En slik ordning vil ivareta kryssende hensyn, og bidra til etableringen av et rettighets- og forvaltningssystem som ivaretar de sterke sider ved de rendyrkede kommune- og bygdebrukssordninger, samtidig som ordningenes respektive svakheter blir mindre fremtredende.

En ren kommuneordning vil være lett å iverksette da den kan tilpasses dagens forvaltningssystem, noe som er et ubetinget fortrinn. Den vil videre tilgodese og

likestille alle innbyggere i Finnmark, noe som også i mange sammenhenger er en fordel. Ordningen vil likevel ha et preg av å styrke stillingen for allmennheten i Finnmark, og ikke primært de samiske og lokale brukerinteresser. Bygdebruksordningen vil derimot ta hensyn til denne siste gruppen, men ikke i samme grad fylkets øvrige befolkning, hvori det også inngår mange samer. Denne vil også være vanskeligere å realisere enn en ren kommuneordning, bl.a. fordi den forutsetter en viss aktivitet fra bygdene selv.

Når ordningene kombineres vil det imidlertid være rom for sterke rettigheter til bygdene, uten at likhetsaspektet blir borte. Kombinasjonen vil videre gi muligheter for en tilpasning til dagens behov og bruksmønstre, og fange opp den samiske befolkning som både bor utenfor de bygder hvor det vil være aktuelt med bygdebruksrettigheter, og et eventuelt samisk grunnforvaltningsområde. En slik kombinasjon vil også gi muligheter for å etablere et effektivt system for befolkningens egenforvaltning, uten at man trenger å innføre et nytt forvaltningssystem. En kombinert ordning vil gi klare fortrinn i forhold til de «rene» ordningene. Og den vil i større grad enn disse oppfylle mandatets anvisning om å «trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder», og samtidig erkjenne «den ikke-samiske befolknings interesser».

Det kan i sammenhengen også bemerkes at Norges folkerettslige forpliktelser tilsier en styrking av lokale utmarksrettigheter og lokal utmarksforvaltning i Finnmark. Det kan her være særlig grunn til å nevne ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 1 annen setning som iht. den norske oversettelsen i st.prp. nr. 102 for 1989/90 s. 46, lyder slik:

> «Når forholdene tilsier det, skal det treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til bruk av sine landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet».

I artikkel 14 nr. 1 første setning heter det at urfolkets rett «til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes». Folkerettsgruppen legger i NOU 1997:5 s. 37 til grunn at indre Finnmark faller inn under denne kategorien. Det må videre være klart at resten av fylket i konvensjonens forstand må anses som områder hvor samene ikke «er de eneste som lever», men som de «tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet».

Her skal det treffes «tiltak for å sikre vedkommende folks rett til bruk». En kombinert kommune- og bygdebruksordning vil gi folk i samiske kommuner i Finnmark sterkere bruksrett til de lokale utmarksgoder, og må derfor anses å oppfylle ILO-konvensjonens krav om sikring av bruksrettigheter for vedkommende urfolk. At det er tale om en bruksrettsordning som er utformet som et sett av områderettigheter for befolkningen i kommuner og bygder, er neppe problematisk i forhold til konvensjonen, jf. folkerettsgruppen i NOU 1997:5 s. 44.

Ordningen legger dessuten opp til lokal forvaltning av utmarksgodene. Den samsvarer dermed også med ILO-konvensjonens artikkel 15 om urfolks rett til å delta i bruken og forvaltningen av naturgodene der de bor, ettersom utmarksforvaltning på kommune- og bygdenivå i praksis vil innebære samisk egenforvaltning i kommuner og bygder med samisk flertall. Forslaget vil dermed også samsvare med statens forpliktelser til å legge forholdene til rette for utvikling og videreføring av samisk kultur, slik disse er nedfelt i grunnloven § 110 a og artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

5.2.3 Geografisk avgrensning

5.2.3.1 Skal kommuneordningen innføres i hele Finnmark?

En del av begrunnelsen for kommuneordningen er at den vil bidra til å trygge samisk utmarksutnyttelse i Finnmark. Ut fra dette kunne man spørre om ordningen bare bør innføres i de mer typiske samekommunene. Det vil si i Kautokeino, hvor det gjennom det pågående frikommuneforsøket allerede er iverksatt en ordning for lokal utmarksforvaltning, og i Karasjok, Tana, Nesseby og Porsanger.[31] Utvalget har imidlertid gått mot en slik geografisk avgrensning, og i stedet foreslått at ordningen skal innføres i alle fylkets kommuner.

Dette kan bl.a. begrunnes med at hele Finnmark, ihvertfall historisk sett må anses som et samisk område. Blant annet gir de historiske utredningene fra Einar Richter Hanssen, Steinar Pedersen, Hans Prestbakmo og Einar Niemi som er utarbeidet i regi av samerettsutvalget og offentliggjort i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i et historisk perspektiv, belegg for et slikt synspunkt.

Videre bor det samer i hele Finnmark. Selv om de fleste samer er bosatt i de ovennevnte kommuner, er de også ellers så vidt tallrike at en avgrensning til disse vil bli for snever. Det er fra samisk hold tidvis hevdet at innføring av sterke rettigheter i typiske sameområder, vil kunne svekke samiske rettigheter i andre områder hvor det bor samer. Utvalget er ikke enig i at en oppgradering av samiske rettigheter i noen områder automatisk vil medføre en nedgradering av rettighetene i andre områder. En kommuneordning som innføres i hele Finnmark vil imidlertid trolig i vel så sterk grad som en ordning som innføres i «samiske» kommuner, bidra til å fremme samisk bevissthet i de deler av fylket hvor det samiske i dag ikke er spesielt fremtredende.

Dessuten er det ikke bare i de «samiske» kommunene i Finnmark man bruker utmarksgodene, og det kan i dag, med unntak av visse tradisjonelle former for samisk jakt og fiske, knapt settes noe innholdsmessig skille mellom bruken i de ulike kommunene. Således vil det nok for mange, ikke minst for den norske og kvenske, men også for den sjøsamiske allmennhet i kystkommunene, virke lite rimelig om man setter et skille mellom kommunene ut fra en etnisk vurdering.

5.2.3.2 Avgrensning av de kommunale bruksområdene?

Kommuneordningen vil gi kommunens innbyggerne en viss rett til å utnytte utmarksgodene i et kommunalt bruksområde, samtidig som styringen av utmarksbruken i dette området legges til et organ på kommunenivå. Man kunne i prinsippet tenke seg at et slikt bruksområde bare skulle omfatte en del av kommunen, f.eks. steder hvor kommunens innbyggere har visse tradisjoner i slik bruk og hvor det har festnet seg en form for felles bruk. Ett argument for en slik løsning er muligens at det kan opereres med noe sterkere rettigheter for lokalbefolkningen i et område som bare omfatter en del av kommunen, enn om området skal omfatte hele kommunen. I så fall vil det i hver kommune være et restområde, som også vil ligge åpent for allmenn utnyttelse.

En avgrensning til mer tradisjonelle bruksområder ville imidlertid være praktisk vanskelig. Det må avgjøres hvem som skal avgrense områdene, og det må videre avklares hvor det har foregått felles bruk, og om denne er av en slik art at bør innføres felles rettigheter for kommunens innbyggere. Hvis kommunens bruksområde faller sammen med kommunens grenser, unngås disse problemene. Videre vil

31. Se Vilhelm Aubert: Den samiske befolkning i Nord-Norge. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 107 (Oslo 1978), og NOU 1984:18 s. 80.

det ikke være nødvendig å regulere fremgangsmåten for å få opprettet bruksområdene. Kommuneordningen vil kunne etableres direkte og få rettsvirkning ved vedtagelsen av lovreglene for ordningen. Dette i motsetning til bygdebruksordningen, hvor det må gis egne regler om opprettelse og avgrensning av bruksområdene, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

Den mest praktikable løsning synes dermed å være at grensene for det enkelte kommunale bruksområde faller sammen med kommunegrensen. Tatt i betraktning dagens mer moderne bruksmønstre, hvor bl.a. folk i en kommune brukere utmarksgodene i et større område enn tidligere, og det faktum at en del goder allerede i dag er kommunalt avgrenset, synes dette også som den mest naturlige løsningen.

Det kommunale bruksområdet vil etter dette omfatte all utmark i kommunen som i dag anses å ligge til den tidligere «umatrikulerte grunn i Finnmark». Kommuneordningen vil ikke omfatte privat grunn, men dette vil likevel ikke hindre at private grunneiere bringes inn i utmarksforvaltningen, f.eks. for å få til en enhetlig forvaltning i forbindelse med forpaktning av vassdrag. Den skisserte regel for det kommunale bruksområdet er for øvrig bare en hovedregel, da det vil følge av adgangen til å opprette bygdebruksområder at det kan gjøres unntak herfra. Opprettelsen av slike områder vil begrense utstrekningen av det kommunale bruksområdet tilsvarende.

Utvalget har også vurdert om det skal foreslås en unntaksregel for det tilfelle at folket i ei bygd har brukt et område i lang tid og hvor denne bruken strekker seg over kommunegrensene. Hvis kommunens bruksområde skal følge kommunegrensene, vil bygdefolk kunne få begrenset området for sin bruk i forhold til i dag. Det synes imidlertid vanskelig å formulere noen unntaksregel på dette punktet. Tilfeller som det nevnte bør likevel unngås, og hvis det godtgjøres at det forekommer bruksmønstre som her beskrevet, bør den enkelte kommune åpne for at innbyggerne i den bygd det gjelder, kan bruke den aktuelle delen av kommunens bruksområdet på linje med dens egne innbyggere.

Utvalget vil ellers peke på at utmarksgodene er skjevt fordelt mellom kommunene. For å begrense virkningen av slike skjevheter og også fordi det ellers synes praktisk, bør kommunene samarbeide om utmarksforvaltningen. Som ledd i et slikt samarbeid vil de bl.a. kunne etablere et felles bruksområde på tvers av kommunegrensene. Området vil kunne omfatte hele eller deler av kommunene, og gi felles rettigheter til og forvaltning og oppsyn av ett eller flere utmarksgoder. Det trenger imidlertid neppe gis noen lovhjemmel for et slikt samarbeid, og det er ikke foreslått noen nærmere regulering av dette.

5.2.4 Utmarksrettigheter

5.2.4.1 Innledning

Dette underpunktet inneholder en drøftelse av innholdet i og omfanget av utmarksrettighetene i kommuneordningen. Det vil i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 bli redegjort for hvem som skal tillegges de rettigheter ordningen omfatter. En del allmenne sider ved rettighetenes art og omfang vil bli beskrevet i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3. De utmarksgoder ordningen vil kunne omfatte er gjennomgått i *"Hvilke bruksmåter skal legges til kommunens innbyggere?"* i punkt 5.2.4.4. I *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5 og *"Forholdet til utenbygdsboende"* i 5.2.4.6 kommenteres reindriftssamenes og utenforstående stilling.

5.2.4.2 Rettshavere

Det fremgår av *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 at en del av samerettsutvalgets grunnsyn er at de fremtidige ordninger for bruken av naturgodene i Finnmark *ikke skal gjøre individuelle forskjeller på etnisk grunnlag*. Alle innbyggere i en kommune vil dermed, uavhengig av etnisk bakgrunn, i utgangspunktet få lik rett til utmarksgodene i kommunen. Ordningen er foreslått for å styrke rettsstillingen for kommunens innbyggere og hovedregelen må derfor være at de likestilles. I den grad særlige forhold tilsier det bør det likevel kunne gjøres visse unntak fra dette utgangspunktet, f.eks. ved at primærnæringsutøvere eller folket i ei bygd tilgodeses særskilt, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3 nedenfor.

Den personkrets som er tenkt tillagt rettigheter som følge av kommuneordningen er her betegnet som «kommunens innbyggere». Det synes rimelig at *fast bosetting* i kommunen må være det sentrale vilkår for å være berettiget etter kommuneordningen. For noen utmarksgoder gjelder det alt i dag et slikt krav, og i alle tilfelle er det oftest bare ved fast bosetting at en person vil ha en slik tilknytning til utmarka i kommunen at det er grunn til å gi vedkommende særrettigheter der. For eksempel vil ikke hytteeiere eller andre som har midlertidige opphold i kommunen, ha det samme forhold til dennes utmarksareal som de fastboende.

En person vil normalt måtte anses som fast bosatt der vedkommende har et husvære som varig, eller i lengre tid er hans eller hennes hjem. Selv om det i tvilstilfelle vil måtte foretas en helhetsvurdering, må det likevel antas at *folkeregisteret* som regel vil gi tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre hvem som skal anses som fast bosatt i kommunen. Dette vil gi en klar avgrensning av rettshaverkretsen slik at man unngår tvister om hvem som er berettiget i det kommunale bruksområdet. Utvalget har likevel vurdert om det bør gjøres visse unntak for de som flytter til eller fra den enkelte kommune.

Det kan spørres om *innflyttere* bør gis rettigheter fra den dag de flytter til kommunen, eller om de bør ha bodd der en tid før de får del i den rett som ligger til kommunens innbyggere. Et krav om f.eks. ett års botid kunne begrunnes med at innflyttere ikke vil ha den samme tilknytning til kommunen som de som bor der fra før. Når utvalget likevel ikke har villet foreslå et slikt krav, har det bl.a. sammenheng med at det synes uheldig å trekke et skille mellom innbyggerne i en kommune, hvor noen er berettiget og andre ikke. Det er videre den klart enkleste ordningen ikke å stille noe krav om botid. Man slipper å avgjøre når innflyttere har glidd tilstrekkelig inn i lokalsamfunnet til å få rettigheter på linje med de øvrige fastboende i en kommune og det vil være unødvendig å vurdere unntaksregler, f.eks. for folk som flytter tilbake til hjemkommunen etter et kortere eller lengre fravær.

For *fraflyttede* er spørsmålet om de bør beholde sine utmarksrettigheter etter at de har flyttet fra kommunen. Det må antas at mange av disse vil ha sterk tilknytning til sin gamle hjemkommune, og det kunne nok være grunn til å gi visse unntaksregler. En generell rett for alle utflyttede ville likevel være for vidtrekkende, slik at en unntaksregel nok måtte gis begrenset rekkevidde. Det vil imidlertid være vanskelig å stille opp holdepunkter for hvem som fortsatt har tilstrekkelig kontakt med hjemkommunen til at de bør beholde sin rett der.

Videre er det her tale om en form for kollektiv rett. Kommunens befolkning utgjør et fellesskap, og retten til utmarksgodene ligger til fellesskapet og kan bare utnyttes av den enkelte så lenge han eller hun tilhører dette. Ved å flytte fra kommunen vil man tre ut av fellesskapet, og ikke lenger ha del i den felles rett. Utvalget har derfor kommet til fraflyttede ikke bør ha noen særrett til kommunens utmarksgoder. De vil imidlertid iht. lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd om at det skal gjen-

nomføres en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen, fortsatt kunne gis adgang til disse goder. I praksis vil det ofte være rimelig at fraflyttede får utnytte utmarka i sin tidligere hjemkommune på gunstige vilkår, og eventuelt også på samme vilkår som de som bor der fast.

Konklusjonen så langt er at alle som er fast bosatt i en kommune skal være likestilt forsåvidt gjelder rettighetene i kommuneordningen. Med utgangspunkt i folkegeristeret vil innflyttere vil få rettigheter i kommunen fra det tidspunkt de blir registrert bosatt der, og de som flytter ut vil miste rettighetene når de registreres bosatt et annet sted, men i tvilstilfeller må det foretas en helhetsvurdering. Også reindriftsutøvere vil ha rettigheter i den kommune hvor de er registrert bosatt. På grunn av de særegne driftsmønstre i næringen, vil imidlertid deres stilling som rettshavere bli noe nærmere omtalt i *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5.

Utvalget har også vurdert om *primærnæringsutøvere* skal ha visse særrettigheter til alle eller noen av de utmarksgoder kommuneordningen omfatter. Dette kan synes rimelig bl.a. fordi de vil ha sterkere behov for utmarksrettigheter enn fritidsbrukere. Så lenge rettighetene i kommuneordningen vil ligge til alle i kommunen, vil de lokale primærnæringsutøvere måtte konkurrere med et relativt stort antall brukere som vil ha like sterke rettigheter som dem selv. Videre kan det forhold at mange rettshavere vil konkurrere om begrensede ressurser tilsi at verdien av de ulike rettigheter ikke alltid vil bli så sterk for den enkelte rettshaver. For folk flest i kommunen er dette neppe særlig problematisk, men det kan nok tale for primærnæringsutøverne bør prioriteres særskilt ut fra sine behov.

Det vil imidlertid ofte ikke kunne trekkes noe klart skille mellom nærings-, husbehovs- og fritidsbruk, fordi folks bruk vil kunne henføres til alle disse kategorier. I realiteten er det liten grunn til å skille mellom dem som lar utbyttet av utmarksbruken gå direkte inn i husholdningen, og dem som ved videresalg omformer deler av dette til penger. Avgjørelsen av hvem som skal regnes som primærnæringsutøver, kan derfor ikke uten videre knyttes opp til at man må ha en viss inntekt fra utmarka. Også det faktum at bruken ofte vil være en del av en kombinasjonsnæring gjør at det vil være vanskelig å gi retningslinjer for hvem som skal regnes som primærnæringsutøver. Uansett hva man la til grunn, ville det trolig oppstå mange grensetilfeller.

Hvis det skulle gis en allmenn regel om prioritering av primærnæringsutøverne i kommunen, ville det også kunne by på problemer å angi innholdet av deres særrett. Rettighetene ville i praksis måtte uformes som en fortrinnsrett i forhold til kommunens øvrige innbyggere, og det ville trolig være vanskelig å balansere næringsutøvernes rettigheter i forhold til den øvrige befolknings rettigheter.

Det synes etter dette problematisk med regler som gir primærnæringsutøvere en *allmenn* fortrinnsrett til utmarksgodene. Derimot kan det nok være mer hensiktsmessig at disse ble gitt særrettigheter til *enkelte* slike goder. For eksempel kunne personer som driver næringsmessig innlandsfiske i relativt stort omfang, gis et fortrinn i forhold til kommunens øvrige innbyggere. Trolig vil det i slike tilfelle være lettere å finne egnede avgrensningsvilkår, bl.a. fordi man i noen grad kunne se bort fra husbehovsbruk og i stedet knytte særretten opp til en viss inntekt fra utnyttelsen av den aktuelle ressurs.

På den annen side kan kommuneordningen begrense det ytre presset på utmarksgodene i den enkelte kommune. Også de som har inntekter fra utmarka vil dermed få bedre betingelser for sin bruk enn de har i dag. De vil videre gjennom sin mer intensive bruk enn kommunens øvrige befolkning, ha et faktisk fortrinn i form av bedre innsikt i forekomster og utnyttelsesmetoder. Kommuneordningen vil omfatte et bredt spekter av utmarksgoder, og gjelde i ulike geografiske områder hvor de naturlige forutsetninger for og bruken av utmarka vil variere. En del av de

goder ordningen omfatter, vil dermed kanskje i første rekke bli utnyttet av primærnæringsutøvere. Dessuten vil en del goder (bl.a. utmarksbeite og i noen grad bartrevirke) etter sin art bare tilligge lokale primærnæringsutøvere, som også vil kunne ha særlig nytte av at det opprettes bygdebruksområder.

Som følge av kommuneordningen vil videre dagens utvisnings- og bortforpaktningsordninger for utmarksbruken i Finnmark bli overført fra jordsalgskontoret til organer på kommunenivå, som også vil få en allmenn myndighet på dette punktet, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 og lovutkastets § 3-6 (§ 4-6). De som f.eks. driver næringsmessig lakse- eller innlandsfiske vil dermed gjennom slike ordninger fortsatt kunne holde virksomheten på et rimelig nivå. Det er etter dette neppe behov for allmenne regler om at primærnæringsutøvere skal ha særrettigheter til alle eller noen av de utmarksgoder kommuneordningen omfatter. Utvalget har derfor ikke foreslått noen slik regel, men de lokale organer bør selv kunne prioritere slike utøvere på individuelt grunnlag. Se *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 og lovutkastets § 3-7 (§ 4-7).

5.2.4.3 Rettighetenes art og omfang – allment

Kommuneordningen innebærer at retten til de fornybare utmarksgoder i en kommune skal legges til kommunens innbyggere, samtidig som forvaltningen av utmarksrettighetene legges til et organ på kommunenivå. Dette utgangspunktet gir imidlertid ikke noe svar på spørsmålet om *hvor sterk* rett kommunens innbyggere skal gis til utmarksgodene. Den konkrete styrken av retten må vurderes i forhold til andres rettsstilling og i forhold til kommunens forvaltningsmyndighet. Det skal i det følgende gis en nærmere redegjørelse for hovedtrekkene i de allmenne overveielser som er gjort på dette punktet.

Hvis det lovfestes at kommunens innbyggere «har rett» til utmarksgodene i egen kommune, vil dette rent umiddelbart trekke i retning av at bare disse har en slik rett. Andre vil ikke ha rett, og ikke kunne høste av kommunens utmarksgoder med mindre de får tillatelse av det organ som forvalter den rett som ligger til kommunens innbyggere. Samtidig vil det være opp til dette organet å avgjøre *om* det skal gis slike tillatelser. Lovfestes det at innbyggerne kun skal ha et «fortrinn» til utmarksgodene, vil derimot også andre ha visse rettigheter. Det lokale forvaltningsorganet kan i så fall ikke velge fritt om det vil åpne for allmenn bruk av kommunens bruksområde, men ha en viss plikt til dette.

De nevnte lovformuleringer kan imidlertid modifiseres slik at den reelle forskjellen mellom en regel som gir kommunens innbyggere «rett» og en som gir dem «fortrinn», ikke nødvendigvis vil være så stor. Det kan eksempelvis gis regler om at det kommunale bruksområdet skal forvaltes slik at også andre enn de som har «rett» etter loven, sikres en viss adgang til å bruke det. Dette vil kunne gi omtrent det samme resultat som en regel om at kommunens innbyggere skal kunne kjøpe billigere bruksstillatelser enn andre og ha «fortrinn» ved utvisning og bortforpaktning av utmarksgodene. Styrken i innbyggernes «rett» eller «fortrinn» i forhold til andre, vil i begge tilfeller avhenge av hvordan vedkommende forvaltningsorgan praktiserer de underliggende regler, og av hvor sterkt disse regler måtte binde organets myndighet.

Det faktum at kommuneordningen vil omfatte praktisk talt all utmark i Finnmark kan tilsi en viss begrensning av den rett som legges til kommunens innbyggere. Ordningen vil som antydet i punkt 5.2.2.2 , kunne få et ekskluderende preg hvis kommunens utmarksgoder kun tillegges de som bor der. I så fall ville finnmarkinger bare ha rett til å utnytte disse goder i sin egen kommune, og ellers i fylket ikke ha noen slik rett. For mange vil trolig dette bli oppveid av den rett de vil

få i hjemkommunen, men dette vil kunne slå uheldig ut for folk fra kommuner med dårlig tilgang på utmarksgoder. Dagens lokale bruksmønstre er heller ikke strikt avgrenset etter kommunegrensene, og det kan også derfor synes uheldig å avskjære finnmarkinger fra å bruke utmarksgodene i andre kommuner enn sin egen.

Et annet forhold som kan tilsi at rettens styrke bør begrenses, er at det kan synes betenkelig å gi et forholdsvis stort antall berettigede sterke rettigheter til utmarksgodene i et riktignok vidstrakt, men likevel avgrenset område. For eksempel vil for sterke rettigheter for kommunens innbyggere kanskje kunne medføre en viss fare for at de beste fiskevannene i kommunen tømmes. Dertil vil innbyggerne som helhet kanskje ikke ha et så nært forhold til utmarka i kommunen at det kan begrunne at bare disse skal ha rett til utmarksgodene der. Kommuneordningen vil styrke rettsstillingen for den kommunale allmennhet, noe som kan tilsi at rettighetenes omfang – i likhet med allemannsrettigheter ellers – bør være begrenset.

Det kan imidlertid også anføres en rekke argumenter for at kommunens innbyggere bør gis sterke utmarksrettigheter i egen kommune. Ikke minst følger dette av kommuneordningens formål, som nettopp er å styrke rettsstillingen for denne gruppen. Videre eksisterer det også i dag rettighetsordninger i Finnmark som tillegger kommunens innbyggere til dels sterke utmarksrettigheter, bl.a. har de rett til sanking av egg og dun og i praksis også til laksefiske i sjøen med faststående redskap. De står også forholdsvis sterkt når det gjelder laksefiske i de «små» elvene, innlandsfiske med garn og storviltjakt.

Det er derfor neppe noe i veien for å gi en generell regel som gir kommunens innbyggere en sterk rett til de utmarksgoder som vil inngå i kommuneordningen, eller at retten til godene fullt og helt skal ligge til kommunens innbyggere. Ytterligere et poeng er at det gir få rettstekniske vansker å utforme en regel av den sistnevnte art. En regel som gir innbyggerne en svakere rett, medfører derimot at det må angis nærmere hvilket innhold og omfang retten skal ha. Selv om dette ikke nødvendigvis vil medføre vansker mht. utformingen av lovteksten, vil dette måtte kommenteres nokså utførlig i lovens forarbeider.

Dertil vil bruken av utmarksgodene være begrenset av ulike allmenne regler om brukstider og redskapsbruk mv., enten kommunens innbyggere gis en sterk eller en noe svakere rett til godene. Kommuneordningen vil også åpne for lokal forvaltning og styring av utmarksbruken, ved kortsalg og på andre måter. Hvis det skulle være fare for at deler av kommunen kan bli tømt for visse ressurser vil man med dette ha et godt verktøy for å stanse og snu en slik utvikling, og trolig også for å hindre at den kommer i gang. Muligheten for at en sterk rett for kommunens innbyggere skulle være mer betenkelig for ressurssituasjonen enn en svakere rett, synes etter dette neppe særlig stor. Det kan like gjerne forholde seg motsatt, idet en sterkere rett for lokalbefolkningen kombinert med et sterkere lokalt forvaltningsansvar, vil gi økt kontroll med bruken av utmarka.

Utvalget har derfor gått inn for at retten til de utmarksgoder som inngår i kommuneordningen som hovedregel skal legges til kommunens innbyggere, jf. lovutkastets § 3-1 (§ 4-1). Det vil imidlertid være uheldig om en slik regel skulle lede til at de som hører hjemme utenfor kommunen i praksis blir helt ute§shy;stengt fra dennes utmarksområder. For å unngå at kommuneordningen skal få et for ekskluderende preg, bør derfor kommunene ha vid adgang til å åpne sine bruksområder for brukere som ikke er hjemmehørende der, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.2.5.4.3 og lovutkastets § 3-7 (§ 4-7) om adgang til kortsalg mv.

I tillegg bør regelen om at retten tilligger innbyggere i kommunen suppleres med en regel om at denne skal søke å oppnå en «rimelig fordeling» mellom innbyggere og andre. En slik regel vil ikke bryte med det prinsipielle utgangspunktet om at retten ligger til kommunens innbyggere, men modifisere dette. For en nærmere

redegjørelse for de overveielser som ligger bak denne regelen vises det til *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3, samt merknadene til lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd.

Utvalgets flertall bestående av Abelvik, Berg, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik har dessuten gått inn for ytterligere en modifisering av regelen om at retten til utmarksgodene skal ligge til kommunens innbyggere. Disse medlemmer mener at det vil medføre et lite formålstjenlig og for omfattende brudd med dagens rettsstilling og rådende bruksmønstre hvis også retten til bruksmåter som i dag ligger til relativt fri bruk for alle finnmarkinger, legges til kommunens innbyggere. En slik avgrensning vil kunne innebære en reell begrensning av rettigheter som finnmarkinger har hatt i lang tid, spesielt for de som bor i kommuner med dårlig tilgang på utmarksgoder. Videre vil det kunne oppstå uheldige stengsler og motsetninger mellom folk i ulike kommuner.

Et forslag som kan ha slike konsekvenser, vil trolig møte stor motstand hos den del av finnmarksbefolkningen som vil føle at de mister rettigheter som de har hatt i lang tid. Dessuten er det et faktum at alle finnmarkinger i lang tid har hatt rett til visse former for utmarksutnyttelse uavhengig av kommunegrensene. Det er i seg selv et godt argument for å videreføre denne rettsstillingen, bl.a. fordi en slik rettsstilling nødvendigvis vil ha ledet til dannelse av visse tradisjoner og bruksmønstre som det ikke uten videre bør brytes med.

De mest aktuelle bruksmåter i denne sammenheng er innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking. I motsetning til laksefiske i sjøen, innlandsfiske med garn, storviltjakt, sanking av egg og dun og stikking av torv, er ikke de førstnevnte bruksmåtene etter dagens ordning og etter dette forslaget avgrenset etter kommunegrensene. Ettersom kommunens innbyggere – riktignok i noe ulik grad – alt i dag har visse fortrinnsrettigheter til de sistnevnte bruksmåtene, vil det være lite betenkelig å legge disse til kommunens innbyggere. De førstnevnte bruksmåter kommer derimot i en annet stilling fordi dagens rettslige utgangspunkt er et annet.

Retten til de to typer bruksmåter bør derfor ikke reguleres likt. Med et mulig forbehold for retten til laksefiske i de «små» elvene, jf. *"Laksefiske i elv"* i punkt 5.2.4.4.4, bør denne bruksmåten sammen med laksefiske i sjøen, innlandsfiske med garn, storviltjakt, sanking av egg og dun og stikking av torv avgrenses etter kommunegrensene og ligge til kommunens innbyggere. Derimot bør alle finnmarkinger ha rett til innlandsfiske med stang og håndsnøre, multeplukking og jakt og fangst av småvilt i hele fylket. For den sistnevnte bruksmåten kan det likevel spørres om det bør gjøres den reservasjon at finnmarkingenes jaktrett ikke skal gi en ubetinget rett til bruk av hund under småviltjakt, men at slik bruk skal være betinget av samtykke fra de lokale forvaltningsorganer. Etter å ha overveid spørsmålet, har man imidlertid kommet til at den hjemmel kommunens utmarksorgan vil ha til å begrense bruken av utmarksgodene, jf. lovutkastets § 3-5, vil gi tilstrekkelig grunnlag for å begrense bruken av hund under jakt der dette måtte finnes ønskelig.

Kommunens innbyggere vil ikke ha noen sterkere rett til de nevnte bruksmåter enn andre finnmarkinger. Den reelle forskjellen mellom en slik regel og en regel som legger også disse utmarksgoder til kommunens innbyggere og hvor det legges opp til en «rimelig fordeling» av godene, vil kanskje ikke være så stor. Det vil imidlertid være betydelig psykologisk forskjell mellom de to alternativer. Ved at det førstnevnte vil virke mindre ekskluderende vil det trolig også være lettere å få aksept for det. Dessuten vil en regel som legger innlandsfiske med stang og håndsnøre, småviltjakt og -fangst og multeplukking til alle finnmarkinger, skjære klar av de vansker som kan oppstå i forbindelse med praktiseringen av lovens krav om en rimelig fordeling av disse bruksmåter.

Det vil derimot ikke være spesielt betenkelig at også disse bruksmåter forvaltes av et organ på kommunenivå, og heller ikke at det åpnes for at kommunens innbyggere kan gis «et fortrinn» til dem hvis det er et behov i den retning. Dette kan bl.a. begrunnes med at innbyggerne i kommunen ofte vil ha nærmere tilknytning til de lokale multemyrer, fiskevann og jaktområder enn andre. Hvis det f.eks. skulle oppstå knapphet på de aktuelle goder, bør det være adgang til å prioritere kommunens innbyggere. Hovedregelen vil imidlertid være at disse skal være likestilt med øvrige finnmarkinger, slik at vedtak om å gi de dem et fortrinn, må ha en særskilt begrunnelse. Det vises for øvrig til den konkrete utformingen av lovutkastets § 3-1 (alternativ 1) og § 3-4 annet ledd med merknader.

Ballo vil særskilt bemerke at utvalgets forslag til lov om forvaltning av grunn i Finnmark på mange måter kan anses som en tilbakeføring av rettigheter fra staten til lokalbefolkningen i fylket. Hvis det, slik mindretallet foreslår, legges opp til en ordning der innbyggerne tillegges rett til utmarksgodene i sin hjemkommune, men fratas slike rettigheter i fylkets øvrige kommuner, vil dette være et brudd med denne tilbakeføringen.

Selv om organer på kommunenivå tillegges et forvaltningsansvar for de lokale utmarksgoder, bør ikke dette blandes sammen med spørsmålet om hvem som skal ha rett til å høste disse goder. Kommunene ble opprettet for å etablere egnede politiske og administrative enheter, og ikke for å drive rettighetsforvaltning i utmarka. Kommunegrensene har som sådan liten reell betydning for befolkningens utmarkshøsting, men angir et fornuftig forvaltningsnivå idet en slik avgrensning vil gi administrative fordeler, økt lokalt ansvar for forvaltningen og sikre at inntektene fra utmarkshøstinga kan tilbakeføres til den enkelte kommune. Kommuneordningen er derfor interessant forvaltningsmessig og organisatorisk. Og selv om det ikke er noe avgjørende moment i diskusjonen om samiske rettigheter, foreslår Ballo en slik ordning som en del av Finnmark grunnforvaltning, i den forstand at kommunen får ansvaret for å forvalte utmarksgodene til beste for innbyggerne, samtidig som det også må tas hensyn til andre finnmarkingers interesser. Det er redegjort nærmere for dette forslaget i *"Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune"* i punkt 5.2.5.2.3.

Mindretallet bestående av Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, og Varsi er enige i at innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking står i en annen stilling enn bruksmåter hvor kommunens innbyggere også i dag har et visst fortrinn. Disse har imidlertid antatt at lovutkastets § 3-4 annet ledd (§ 4-4) om at det i den daglige utmarksforvaltningen skal gjennomføres en «rimelig fordeling» mellom lokalbefolkningens og andres bruk av kommunens utmarksgoder, vil sikre alle finnmarkinger tilstrekkelig adgang til de nevnte bruksmåter.

Det vil i denne forvaltningen måtte tas hensyn til at dagens regelverk for innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking, kan ha dannet tradisjoner og bruksmønstre av en viss fasthet. I slike tilfeller vil kravet om en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom kommunens innbyggere og andre, bety at folk i Finnmark også vil bli gitt adgang til å fiske med stang, jakte på småvilt og plukke multer utenfor sin egen kommune hvis de måtte ønske det. Den praktiske forskjellen mellom en slik regel og den som er foreslått ovenfor, vil derfor være liten. Dette bl.a. fordi disse bruksmåtene også iht. det foran skisserte vil være forvaltet av et organ på kommunenivå, som vil kunne gi kommunens innbyggere et «fortrinn».

Det vil for øvrig ikke være unaturlig om et forslag om en regelendring av den art det her er tale om, vil bli møtt med en viss skepsis fra ulike hold. Frykten for slik skepsis er imidlertid som sådan ikke noen tilstrekkelig grunn til å unnlate å fremme

det forslag man mener er det beste. Dessuten vil også det sist skisserte forslaget åpne for betydelig bruk fra andre finnmarkinger enn de som bor i kommunen, og det må antas at de lokale forvaltningsorganer vil kunne gjennomføre den «rimelige fordeling» av utmarksgodene som loven vil legge opp til. Det er følgelig liten grunn til å tro at en regel som også legger innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking til kommunens innbyggere, vil virke ekskluderende. Det er ikke gitt at den lokale motstanden mot en slik regel vil være spesielt sterk, og det vil trolig i en del miljøer også være tilslutning til regelen.

Det foreslås derfor, som et alternativ til det som er skissert ovenfor, en regel som ikke sondrer mellom ulike typer bruk av samme utmarksgode, men som legger retten til disse goder til kommunens innbyggere. Det vil si lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag, laksefiske i sjøen, jakt og fangst, sanking av egg og dun og multeplukking. Se lovutkastets § 3-1 alternativ 2 (jf. § 4-1 i mindretallets utkast) med merknader.

Uansett hvilket av de skisserte forslag som legges til grunn, vil kommunens innbyggere få forholdvis sterk rett til de lokale utmarksgoder. Retten vil imidlertid kun gjelde innenfor det som følger av allminnelige lovreguleringer og dermed være begrenset til den bruk som til enhver tid er lovlig iht. de ytre rammer for bruken, slik disse er fastsatt ved lov og forskrift i form av reguleringer av redskapsbruk, utnyttelsestider, kvote- og artsbegrensninger etc. Når det legges opp til at lokalbefolkningens rett ikke skal gå ut over disse rammene, vil styrkingen av deres rettsstilling primært komme til uttrykk ved at andres bruk av kommunens utmarksgoder underlegges ulike begrensninger.

En annen sak er imidlertid at de organer som fastsetter de generelle rammer for bruken av ressursene vil kunne gjøre unntak som tilgodeser folk i kommuner i Finnmark. Miljøverndepartementets vedtak våren 1994 om å åpne for en begrenset vårjakt på ender i Kautokeino er ett eksempel på et slikt unntak, og også andre unntak er tenkelige, f.eks. at det i enkelte elver åpnes for fiske med stengsler som i dag ikke er tillatt. Som det vil fremgå av drøftelsen i *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1, bør imidlertid myndigheten til å gjøre slike unntak fortsatt ligge hos de organer som i dag fastsetter rammene for ressursutnyttelsen, og ikke overføres til kommunene i Finnmark som følge av kommuneordningen.

5.2.4.4 Hvilke bruksmåter skal legges til kommunens innbyggere?

5.2.4.4.1 Avgrensninger

Det sentrale hensyn bak kommuneordningen er å styrke lokalbefolkningens rett til ressurser som de har visse tradisjoner i å utnytte. Med et slikt utgangspunkt er det ikke naturlig å gi kommunens innbyggere rett til mer inngripende former for ressursutnyttelse, så som vannkraftutbygging og gruvedrift. Heller ikke bruksmåter som innebærer en irreversibel bruk av selve grunnen, f.eks. til hytte- og boligbygging eller veier, vil det være naturlig å gi lokalbefolkningen noen direkte rett til. Derimot bør det vurderes om lokalbefolkningen skal ha et visst vern mot at bruk av grunn eller ressurser rammer den ressursutnyttelse de selv blir tillagt, og også om de bør sikres en andel av det utbytte de ulike virksomheter måtte medføre eller erstatning for de tap som måtte følge av dette. Disse forhold er drøftet i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder, og foran i kapitlene om Finmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning (se punkt 4.3.4.3.6 og *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i 4.4.6.3.5).

Folk i Finnmark vil som følge av forslaget om Finnmark (og Samisk) grunnforvaltning, få innflytelse på bruken av grunnen som sådan og andre former for mer

inngripende ressursbruk. Dertil vil kommunene gjennom plan- og bygningsloven ha myndighet bl.a. i forbindelse med lokaliseringen av denne type virksomhet. Dette vil imidlertid gjelde uavhengig av kommuneordningen. Det som først og fremst synes aktuelt å regulere i samsvar med denne ordningens allmenne regler, vil være den mer tradisjonelle bruken av utmarksgodene. Det vil si saltvannsfiske i fjorder og kystnære strøk, laksefiske i sjøen og elvene, innlandsfiske, jakt og fangst, sanking av egg og dun, bærplukking, hugst, stikking av torv og utmarksbeite.

Utvalget vil nedenfor ta for seg disse bruksmåter og drøfte *om* den enkelte bruksmåte bør reguleres etter kommuneordningen. Det vil også bli drøftet om det bør gjøres visse reservasjoner i forhold til det utgangspunkt som er skissert i de to foregående underpunkter, herunder om det bør gjøres enkelte unntak fra regelen om at alle i kommunen skal ha lik rett til vedkommende ressurs. Også de endringer utvalgets forslag vil medføre i forhold til dagens regler for bruken av den enkelte ressurs, vil bli omtalt.

5.2.4.4.2 Kyst- og fjordfiske

Det kan spørres om kommuner ved sjøen bør tillegges et bruksområde i fjorder og kystnære farvann, hvor kommunens innbyggere gis en særrett til fiske. Dette kunne bl.a. begrunnes med at ressurskrisen i Barentshavet på slutten av 1980-tallet viste at det er behov for å verne og styrke det lokale kyst- og fjordfisket i Finnmark. Samtidig er det på det rene at de lokale fiskerne hadde liten skyld i krisen, men da disse driver et relativt stasjonært fiske var de blant de som ble hardest rammet. Det kan også anføres som et argument for kommunalt avgrensede fiskerettigheter at nyere forskning viser at det i Finnmark finnes en del forholdsvis stasjonære fiskebestander. En mulig løsning kunne derfor tilsynelatende være å tillegge hver kommune en fiskerisone tilsvarende dens sjøareal, og eventuelt også en sone utenfor dette.

Men det er ikke gitt at slike kommunalt avgrensede fiskerettigheter vil fordele fiskeressursene rettferdig. Tvertimot kan dette slå skjevt ut ved at fiskere fra kommuner med farvann som er rike på fisk kan bli bedre stillet enn fiskere fra andre kommuner. Dette vil kunne bli ytterligere forsterket av at det årlige innsiget av fisk i fjordene kan variere i sted og tid, slik at områdene for fisket endres fra år til år. De fleste større fjorder i Finnmark er delt mellom flere kommuner, f.eks. er Tanafjorden delt mellom Gamvik, Berlevåg og Tana og Varangerfjorden mellom Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø og Vardø. En kommunal avgrensning vil dermed kunne bety at fiskerne i en kommune nesten ikke får fiske i de år man er uheldige med fiskeinnsiget. Selv om dette kan bli kompensert av at andre års innsig kan slå heldigere ut, vil en slik situasjon likevel gi uheldige resultater dersom ønsket er å legge forholdene til rette for en stabil situasjon i den lokale fiskerinæringen.

Det er videre betydelig mobilitet i fiskeflåten i Finnmark, slik at det både i fjordene og langs kysten har vært drevet et utstrakt fellesfiske ved at fiskere fra flere kommuner har benyttet de samme fiskeplasser. En kommunal avgrensning av sjøfisket vil kunne bryte med bruksmønstre som er etablert bl.a. på bakgrunn av at retten til fiske, også av fiskerne selv, lenge har vært ansett som en allemannsrett. Resultatet av en kommunalt avgrenset fiskerett vil i praksis kunne være at en del fiskere stenges ute fra fiskeplasser de tidligere har benyttet.

Dessuten vil nytten av en særrett til fiske i egen kommune være liten hvis overfiske andre steder begrenser fiskeinnsiget til kommunens kyst- og fjordfarvann. Slikt overfiske var, sammen med endringer i havtemperatur og dårlige gyteår, med på å utløse 1980-årenes ressurskrise. Kommunevise rettigheter til sjøfisket vil derfor neppe være noe ubetinget velegnet virkemiddel for å hindre nye kriser, og heller

ikke for å avdempe dagens vanskeligheter for det lokale fisket i kyst- og fjordområdene i Finnmark. I så måte vil ulike forvaltningsmessige tiltak som kvotereguleringer ol., kunne rette opp de skjevheter som måtte oppstå raskere og mer effektivt enn eventuelle lovendringer.

Behovet for å verne og styrke det lokale fisket i Finnmark vil derfor trolig best ivaretas ved en ordning som prioriterer alle fiskere som er hjemmehørende i fylket og som fisker med konvensjonelle (passive) redskaper, samtidig som det opereres med forholdsvis strenge reguleringer på det totale fiskeuttaket. Utvalget har, med unntak av Owe, utformet et særskilt forslag i denne retning som det er gitt en nærmere redegjørelse og begrunnelse for i utredningens *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6.

5.2.4.4.3 Laksefiske i sjøen med faststående redskap

Det har i over 100 år eksistert en kommunal rettighetsordning for laksefisket med faststående redskap på statens sjøgrunn i Finnmark. Det underliggende regelverk har variert noe, men kommunens innbyggere har hele tiden hatt en sterk fortrinnsrett til å få utvist lakseplass i egen kommune, hvis de har oppfylt de nærmere vilkår for å få utvist slik plass. Mye kan derfor tale for at kommunens innbyggere bør beholde denne retten på kommunens sjøgrunn, men nå som en del av en allmenn rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå.

Det har riktignok vært reist en del kritikk mot utvisningsordningen for lakseplasser i Finnmark, men i liten grad mot den geografiske avgrensningen som sådan. Hovedinnvendingen har vært at utvisningsretten etter det tidligere regelverk (se § 2 annet ledd i tidligere forskrifter 20. februar 1973 og 6. november 1987 om utvisning av lakseplasser på statens sjøgrunn i Finnmark) i for stor grad tilkom «aktive fiskere og jordbrukere» på bekostning av andre i kommunen.

Utvisningen av slike plasser er imidlertid nå regulert av forskrift 18. desember 1992 om fiskeforvaltning på statsgrunn § 13, der det heter at utvisning fortrinnsvis bør skje til personer tilknyttet «primærnæringene og fast bosatte i vedkommende område». Det har dermed, i tråd med lokale krav, skjedd en viss oppmykning av den personkrets som skal kunne få utvist lakseplass. Hvorvidt det også har vært meningen å endre den kommunale avgrensningen, kan synes noe usikkert. Selv om uttrykket «vedkommende område» kan indikere at folk i større grad vil ha et fortrinn i den del av kommunen som utgjør deres «område», vil imidlertid den praktiske hovedregelen fortsatt være at det i Finnmark vil gjelde en kommunal avgrensning. Siden mange fremtidige utvisningssøknader vil gjelde fornyet utvisning av lakseplasser som alt er i bruk, må det i alle fall antas at den kommunale avgrensningen vil ha realitet ennå i mange år.

Etter dette skulle det ikke by på nevneverdige vansker å tilpasse dagens utvisningsordning for laksefiske på statens sjøgrunn til kommuneordningen.

Retten vil etter sin art bare være aktuell i kommuner som grenser mot sjøen, og vil her som ellers være begrenset av sentralt fastsatte regler om fisketider og redskapsbruk, herunder også reguleringer av avstand til naboplasser mv. Ettersom det bare vil være et begrenset antall lakseplasser i hver kommune, vil man også måtte operere med en utvisningsordning for å fordele fisket mellom de berettigede. Laksefisket i sjøen vil dermed skille seg noe fra en del av de andre bruksmåter i kommuneordningen. Dette vil likevel ikke være noe brudd med ordningen som sådan, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 der det fremgår at tildeling av bestemte utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper vil være en viktig oppgave for de lokale forvaltningsorganer.

Spørsmålet om alle i kommunen skal stilles likt eller om noen skal ha en fortrinnsrett i forhold til de øvrige innbyggere, synes særlig aktuelt for laksefisket i sjøen. Tidligere gjaldt det en klar fortrinnsrett for kommunens aktive fiskere og jordbrukere, mens det nå i større grad er åpnet for at også andre primærnæringsutøvere, folk som tidligere har drevet fiske eller jordbruk og andre fastboende skal kunne få utvist lakseplass. Denne endringen samsvarer for øvrig til en viss grad med jordsalgsorganenes praksis forut for regelendringen i 1992.[32]

Det kunne etter dette synes nærliggende å avgrense retten til laksefiske i sjøen til kommunens primærnæringsutøvere eller «bygdefolk», som vil ha en særstilling bl.a. når det gjelder retten til hugst og stikking av torv i kommunen, jf. lovutkastets § 3-2 (§ 4-2). Dagens ordning gir imidlertid lokale næringsutøvere et visst fortrinn og så lenge disse også skal kunne prioriteres etter samerettsutvalgets forslag, jf. § 3-6 tredje ledd (§ 4-6), er det neppe noe behov for å legge retten til sjølaksefiske direkte til næringsutøvere eller bygdefolk. Det foreslås derfor, i samsvar med kommuneordningens hovedregel, at alle i kommunen skal kunne konkurrere om å få utvist lakseplass.

Ettersom det i de senere år har vært opp til 15 søkere til de mest attraktive lakseplassene på statens sjøgrunn i Finnmark, vil det imidlertid ofte komme inn flere søknader enn det er ledige plasser. I så fall vil det lokale forvaltningsorganet etter en vurdering av den enkeltes behov måtte treffe et valg. Her vil det bl.a. være relevant å legge vekt på om søkeren har hatt inntekter fra sjølaksefiske og hvor stor del dette er av vedkommendes totalinntekt. Søkere med betydelig inntekt vil stå sterkt, men laksefiske i sjøen er likevel ment å være en biinntekt slik at dagens praksis er at samme person bare får utvist inntil tre lakseplasser. Denne praksisen er motivert ut fra ønsket om å åpne statens sjøgrunn for flere laksefiskere, og også forslaget om å la kommuneordningen gjelde for dette fisket er begrunnet ut fra slike hensyn. Det vil derfor være naturlig at det også i fremtiden opereres med slike begrensninger, for derved å gjøre fordelingen av ressursene mer reell.

Det vil også kunne legges vekt på søkerens bosettingsmessige nærhet til lakseplassen. Gjennom fremtidig utvisningspraksis vil dermed personer i kyst- og fjordbygder kunne gis et visst fortrinn til utvisning av lakseplass i deres tilgrensende sjøområder, om enn ikke i samme grad som de ville hatt i et avgrenset bygdebruksområde, jf. *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.3.4.3.3. Også det forhold at en lakseplass har vært brukt av samme person eller familie i lang tid, bør tillegges vekt i denne sammenhengen.

De som i dag har et fortrinn ved utvisning av sjølakseplasser, vil dermed også etter en formell likestilling med kommunens øvrige innbyggere i praksis ha et fortrinn når de søker om fornyet utvisning, bl.a. fordi de ofte vil ha hatt inntekter fra fisket og sitte på plasser som har vært brukt av familien i lang tid. Lovutkastets § 3-6 (4-6) tredje ledd har dessuten en regel om at innbyggere i kommunen som har en del av sitt livsgrunnlag fra utmarkshøsting «har fortrinn» ved tildelinger av bl.a. sjølakseplasser. En formell likestilling av alle i kommunen vil dermed ikke gi reell likestilling, men så lenge det åpnes for særskilte tildelinger vil dette kunne gi en fleksibel praksis som kan fange opp tilfeller hvor tidligere regler har gitt uheldige utslag.

Ellers er det både etter de tidligere og dagens regler lagt opp til at folk i kommunen eller området skal ha et fortrinn ved utvisning, noe som innebærer at også andre kan gis lakseplass der. Dette har imidlertid forekommet relativt sjeldent, slik at utvisningsordningen langt på vei har fungert som en enerett for kommunens innbyggere. Forslaget om at rettighetene i kommuneordningen skal ligge til kommun-

32. Se Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 538.

ens innbyggere, men hvor den enkelte kommune kan åpne sitt område for andre, vil dermed neppe medføre noen stor endring av dagens faktiske situasjon. Forslagets sentrale element blir at forvaltningen overføres fra jordsalgskontoret til et organ på kommunenivå, mens de underliggende rettighetsforhold i praksis vil forbli omtrent som i dag.

De argumenter som mer generelt kan anføres mot en praksis som virker utestengende for folk utenfor kommunen, vil for øvrig ikke vil være spesielt sterke i forhold til laksefisket i sjøen. Kommunens innbyggere har lenge hatt fortrinnsrett til dette fisket, og så lenge fisket fortsatt vil være underlagt utvisning, vil faren for ressursforringelse ikke øke selv om det i første rekke er disse som gis rett til utvisning. Det må også antas at sjølaksefiskernes behov normalt vil være tilstrekkelig dekket gjennom den rett man vil ha i egen kommune.

Ifølge forvaltningsgruppen er det imidlertid til enhver tid minst 300 ledige lakseplasser på statens sjøgrunn i Finnmark (NOU 1993:34 s. 537). Det er dermed ikke upraktisk at en kommune åpner sitt sjøområde for andre hvis det skulle være ledige lakseplasser etter at lokalbefolkningen har fått de utvisninger de ønsker. I den grad laksefiskere i dag har lakseplass utenfor egen kommune, vil for øvrig deres utvisninger måtte stå ved lag for det tidsrom de er inngått og kunne forlenges, ihvertfall så lenge det er nok plasser til kommunens innbyggere.[33]

Hvis laksefiskere som tilhører denne gruppe må vike for noen som blir berettiget iht. kommuneordningen, vil de vanligvis måtte godta å miste sin plass uten erstatning. Se NOU 1993:34 s. 137 der rettsgruppen uttaler at erstatning for inndratte lakseplasser på statsgrunn bare vil være aktuelt i helt spesielle situasjoner. Fiskere som får inndratt sin lakseplass vil imidlertid kunne få kompensert sitt tap ved å få utvist ny plass i egen kommune, og dertil er det grunn til å tro at man i praksis vil kunne finnes løsninger som er akseptable for alle parter.

Det er etter dette neppe grunn til å tro at kommuneordningen vil medføre store endringer i forhold til dagens praksis, med hensyn til hvilke personer som vil få utvist lakseplass og i hvilket område utvisning skal gis. Derimot vil endringen på forvaltningssiden være betydelig. Overføring av styringen av laksefisket på statens sjøgrunn i Finnmark fra jordsalgsorganene til organer på kommunenivå, vil gi lokal kontroll med hvem som skal få tildelt lakseplass på kommunens sjøområde. Mulighetene for å legge forholdene til rette for det lokale sjøfisket vil også bedres, bl.a. ved at inntektene fra fisket kan tilbakeføres til den enkelte kommune. Finnmark Jordsalgskontor hadde i 1992 en inntekt på vel kr. 470.000 fra sjølaksefisket i 1992 og ca. kr. 300.000 i 1995, mens de årlige administrasjonskostnadene er anslått til ca 60 % av inntektene.[34] Selv om det ikke blir så mye til den enkelte sjøkommune, vil dette likevel dekke administrasjonen av laksefisket og også tilføre den øvrige utmarksforvaltningen visse midler.

Utvalget har drøftet spørsmålet om *østsamenes sjølaksefiske* særskilt. *Flertallet* (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) har kommet til at deres adgang til sjølaskefiske bør styrkes. Det er imidlertid ikke foreslått noen egen ordning for østsamisk sjølaksefiske, idet man har ansett det mest hensiktsmessig at sjølaksefisket også i Sør-Varanger forvaltes på kommunenivå. For å sikre at det tas særskilt hensyn til østsamenes sjølaksefiske, er det imidlertid i lovutkastets § 3-7 (§ 4-7) foreslått at et rimelig antall lakseplasser, helst i Neiden eller Kjøfjorden, skal tildeles østsamer

33. I Finnmark inngås vanligvis slike kontrakter for inntil 10 år av gangen, jfr. § 13 i forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn 18. desember 1992.
34. Se NOU 1993:34 s. 538 (1992-tallet) og brev 7. februar 1996 fra Statskog Finnmark til Finnmark fylkeslag av Norges Jeger og Fiskerforening (1995-tallet).

som bor i Neiden. Se ellers utredningens *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 der forslagene om østsamene er begrunnet og utdypet.

5.2.4.4.4 Laksefiske i elv

Laksefisket i *de «store» elvene* – Alta, Neiden og Tana – har lenge vært undergitt særskilte regler. Disse gir de lokale jordbrukere sterke rettigheter og også forvaltningen av elvene er særegen. I Alta og Neiden står sammenslutninger av de fiskeberettigede for tilrettelegging og fordeling av fisket, salg av fiskekort og disponering av inntektene. Forvaltningsordningen i Tana er mer uoversiktlig og i stor grad tillagt statlige organer, mens rettshaverne selv kun har en viss innflytelse på den interne fordelingen av fisket mellom de fiskeberettigede.[35]

Utvalget foreslår en del endringer for Tanaelva, bl.a. med sikte på en avklaring av retten til stangfiske og en endring av forvaltningsordningen i retning av sterkere lokal forvaltning. Disse endringer samsvarer imidlertid ikke med den rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå som er skissert i kapitlet her, og er derfor drøftet særskilt i *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5. Utvalget har i dette kapitlet også foreslått visse klargjøringer mht. fisket i Altaelva. Fisket i Neidenelva er drøftet særskilt i *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3 ettersom det gjør seg gjeldende spesielle forhold for østsamene, samtidig som utvalgets forslag heller ikke på dette punktet kan tilpasses den allmenne kommuneordningen.

Retten til å fiske laks i de øvrige lakseførende vassdrag i Finnmark, de såkalte *«små» elvene*, synes derimot som en naturlig del av en rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå. Det vil i utgangspunktet dreie seg om en lik rett for alle kommunens innbyggere til å fiske laks i kommunens lakseelver mot løsing av fiskekort. De må videre holde seg innenfor de fisketider og redskapsbegrensninger mv. som fastsettes av sentrale myndigheter. I praksis vil dette begrense retten til fiske med stang og håndsnøre, idet garn- og stengselfiske etter laks, ifølge dagens regler ikke er tillatt i de «små» elvene i Finnmark.

Retten til laksefiske vil ligge til kommunens innbyggere, men ettersom laksen i dag kanskje er det utmarksgode som er mest ettertraktet av allmenheten, bør de lokale forvaltningsorganene i en viss utstrekning åpne lakseelvene for andre. Selv om det enkelte organ bør ha en viss frihet til selv å avgjøre i hvilket omfang og på hvilken måte andre skal slippes til, forutsetter utvalget at forvaltningen av laksefisket i de «små» elvene ikke vil endre på de muligheter finnmarkinger i dag har til å fiske laks i fylket. Se også lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd om at de kommunale organer skal gjennomføre en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggere i og utenfor kommunen.

Samtlige lakseførende elvestrekninger i de «små» elvene i Finnmark er i dag bortforpaktet, i hovedsak til lokale lag og foreninger. Forpakterne har bl.a. ansvaret for salg av fiskekort i det aktuelle vassdrag, men har ikke noe rettskrav på å få fornyet sine kontrakter.[36] Deres rettigheter vil imidlertid kunne fornyes og vil ihvertfall måtte gjelde for den tid de er inngått, med mindre det oppnås enighet om noe annet, f.eks. at forpakteren mot en godtgjørelse frasier seg sin rett. Det antas imidlertid ikke å være behov for særskilte overgangsregler.

Det vil være naturlig at fisket administreres ved kortsalg, og eventuelt også ved at det foretas særskilte tildelinger av bestemte elvestrekninger til enkeltpersoner

35. For en nærmere redegjørelse for gjeldende rettighets- og forvaltningsordninger for laksefisket i Alta, Neiden og Tana vises det til NOU 1993:34 s. 143-156 (rettsgruppens utredning) og 534-539 (forvaltningsgruppens utredning).
36. Regelverket for og praksis i tilknytning til laksefisket i de «små» elvene er beskrevet av Forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s 525-531.

eller grupper. Herunder vil de lokale organer overta den bortforpaktningsadgang som i dag tilligger Finnmark Jordsalgskontor etter § 12 i forskrift 18. desember 1992 om fiskeforvaltning på statsgrunn. Vedtak om å bortforpakte vassdrag til bestemte fiskeinteresser innen kommunen, så som lokale bygder eller fiskerforeninger, vil dermed bli truffet av organer på kommunalt nivå.

Kommunens innbyggere vil iht. det som her er skissert få styrket sin rettsstilling, men siden det i dag i stor grad er lokale foreninger og lag som forpakter laksefisket i Finnmark, vil ikke endringen nødvendigvis bli særlig stor mht. hvem som faktisk utøver fisket. Den endring som vil følge av at viktige sider av fiskeforvaltningen legges til lokale organer, kan imidlertid få stor betydning. Disse vil ved kortsalg, bortforpaktninger og andre tildelinger, og begrensninger av fisketid mv., kunne kontrollere det totale uttaket av laks i kommunen og sikre lokalbefolkningens fiske. De vil også ha visse inntekter. I brev 7. februar 1996 til Finnmark fylkeslag av NJFF anslår Statskog Finnmark inntektene for 1995 av innlands- og laksefiske i de «små» elvene i fylket til kr. 700.000, hvorav ca. 60 % gikk med til å dekke administrasjon. Foruten å dekke administreringen av fisket, vil den enkelte kommune dermed også kunne sitte igjen med midler til lokale kultiveringstiltak ol.

5.2.4.4.5 Innlandsfiske

På samme måte som laksefisket i de «små» elvene, synes det naturlig å legge innlandsfisket i elver og vann til kommunens innbyggere. Det er imidlertid grunn til å drøfte spørsmålet særskilt for fiske med garn og fiske med stang og håndsnøre, ettersom dagens regelverk skiller mellom disse redskapstyper. Utgangspunktet er riktignok at innlandsfisket på «statens grunn i Finnmark er fritt for alle som er bosatt i fylket», jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 22 fjerde ledd, men dette gjelder ikke hvis fisket er underlagt utvisning eller bortforpaktning.

I slike tilfeller vil kommunens innbyggere i praksis ha fortrinnsrett til fiske med *garn* og liknende redskap, noe som følger av at disse sammen med de lokale reindriftssamer iht. gjeldende forskrifter har fortrinnsrett til utvisning av fiske med garn, not, ruse, teine og line. Bortforpaktning av fiske med bundne redskaper og oter skal på sin side gis til lokale foreninger eller lag, noe som også gir kommunens fiskere et fortrinn. Fiske med stang og håndsnøre er derimot fritt for allmennheten i Finnmark også i bortforpaktede vassdrag, riktignok mot løsing av fiskekort. Dette følger av lakse- og innlandsfiskeloven § 22 fjerde ledd annen setning, jf. § 2 og § 10 i Miljøverndepartementets forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn 18. desember 1992 og § 8 i forskrift gitt 10. mars 1993 av fylkesmannen i Finnmark. Se ellers punkt 4.9.3 i Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 (s. 525-529).

Det vil etter dette neppe være noe dramatisk brudd med gjeldende rett om fisket med garn og liknende redskaper tillegges kommunens innbyggere. Dette synes også, bl.a. ut fra den allmenne begrunnelsen for kommuneordningen i punkt 5.2.2.2, som en rimelig løsning. Det kan videre vises til at det har vært hevdet at dagens regelverk, som åpner for at alle finnmarkinger kan fiske med inntil tre garn hver i en del av fylkets fiskevann og et ubegrenset antall i andre vann, har ført til en betydelig nedgang av tilgangen på innlandsfisk i deler av fylket. En kommunal avgrensning av garnfisket vil trolig gi bedre muligheter for å kontrollere fisket, og kanalisere det til de fiskevann som har en fiskebestand som tåler at det fiskes der med relativt effektive redskaper.

Fisket med garn og liknende redskaper bør derfor henføres til kommuneordningen, slik at retten til å drive garnfiske mv. i kommunen tilligger dens innbyggere. Fisket vil være underlagt de allmenne regler for fisketider og redskapsbruk, herunder om antall garn pr. person i ulike vann og tillatt maskevidde. De lokale for-

valtningsorganer vil videre få innflytelse på utøvelsen av fisket gjennom myndighet til å begrense fisketidene, foreta bortforpaktninger og utvisninger og innføre kortordninger, jf. nedenfor i *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4.

Bortforpaktning og utvisning av innlandsfiske har mindre omfang enn bortforpaktning av laksefiske i de «små» elvene, men også disse rettighetene vil måtte gjelde for den periode de er inngått, med mindre det oppnås enighet om tidligere avvikling. Det er imidlertid heller ikke på dette punktet behov for særskilte overgangsregler.

Det er, i motsetning til det som gjelder for innlandsfiske med garn, uenighet om hvorvidt retten til fiske med *stang og håndsnøre* skal ligge til kommunens innbyggere. Dette fisket er etter dagens regler fritt for alle fastboende i Finnmark, og som fremholdt i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3 mener *flertallet* (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, og Sandvik) at det vil gi et for drastisk brudd med gjeldende rett om dagens regler skulle avløses av en kommunalt avgrenset rett. Disse har derfor foreslått at retten til fiske med stang og håndsnøre skal ligge til alle som er fast bosatt i Finnmark. Det vil dreie seg om en lik rett til fiske i de tillatte fisketider, mot å løse fiskekort.

I tillegg til de allmenne argumenter som er anført i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3, kan det bemerkes at innlandsfiske med stang og håndsnøre betyr svært mye for folk i Finnmark. Denne betydningen er kanskje spesielt stor i kystkommunene, der befolkningen driver et til dels utstrakt fritidsfiske som ikke nødvendigvis er begrenset til egen kommune. Slikt fiske vil sjelden gi de største fangstene, men trolig ofte ha sin største verdi ved den rekreasjon det gir utøveren uavhengig av det konkrete utbyttet.

Denne rekreasjonen er verdifull for de det gjelder, noe som bl.a. synliggjøres av at det ofte hevdes at dagens relativt frie adgang til å bruke utmarksgodene i Finnmark, og herunder drive innlandsfiske med stang og håndsnøre, oppgis av folk i Finnmark som en viktig grunn til at de bor der. Slike utsagn er utvilsomt et utslag av at det er en svært utbredt oppfatning i fylket at dagens rettsstilstand bør vedvare bl.a. når det gjelder dette fisket. Det synes heller ikke fra lokalt hold i Finnmark å ha fremkommet særlig sterke innvendinger mot at folk fra andre deler av fylket driver innlandsfiske med stang og håndsnøre. Det er først når disse driver garnfiske, med den betydelig større fare for redusert fiskebestand slikt fiske kan medføre, at slike innvendinger er fremsatt.

Forslaget om at alle i Finnmark skal ha rett til innlandsfiske med stang og håndsnøre, kan få en viss faktisk betydning for fiskeforvaltningen. Selv om denne legges på kommunalt nivå, vil det være mindre aktuelt å sondre mellom lokalbefolkningens og andre finnmarkingers fiske når begge grupper i utgangspunktet vil ha den samme rett. Den allmenne adgangen til å gi folk i kommunen et fortrinn for bruksmåter hvor de er likestilt med andre finnmaringer, vil imidlertid også gjelde fiske med stang og håndsnøre. Videre vil det lokale organet kunne innskrenke fisketidene, frede fiskevann og utvise eller bortforpakte garnfiske. Slike vedtak vil ikke i seg selv begrense finnmarkingenes fiskerett, men vil kunne påvirke deres faktiske fiskemuligheter.

Så lenge fiskeretten legges til alle i Finnmark, kan det for øvrig synes vel så nærliggende å operere med en felles kortordning for fiske med stang og håndsnøre i hele fylket, som med kommunalt avgrensede kortordninger. Det kan umiddelbart synes tungvint at fylkets fiskere må kjøpe ett kort i hver kommune hvor de vil fiske, men myndigheten til å treffe vedtak om salg av fiskekort for stang og håndsnøre bør likevel legges til organer på kommunenivå. Kommunale kortordninger er vanlige ellers i landet, og vil neppe medføre store praktiske problemer i Finnmark. Dette bekreftes av at det alt i dag gjelder en slik ordning for småviltjakt i fylket, der det

enten kan kjøpes jaktkort begrenset til en bestemt kommune (og hvor innenbygdsboende betaler mindre enn andre), eller et felles kort for hele fylket.

Dessuten vil forvaltningen av innlandsfisket ellers ligge på kommunenivå, og hensynet til en enhetlig forvaltning tilsier at dette også bør gjelde kortsalg for fiske med stang og håndsnøre. En slik ordning vil dessuten innebære en automatisk tilbakeføring av inntektene fra kortsalget til det område hvor fisket utøves, og åpne for at kommunens innbyggere kan gis et fortrinn gjennom lavere priser enn de øvrige finnmarkinger. Også disse vil imidlertid ut fra det faktum at de vil ha rett til fisket, måtte betale relativt lite for kortene.

Mindretallet (Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Varsi) har gått inn for at også retten til fiske med stang og håndsnøre skal avgrenses kommunalt og ligge til kommunens innbyggere. Selv om retten tillegges kommunens innbyggere, vil dette likevel ikke hindre at fiskeretten forvaltes slik at også allmennheten i Finnmark får drive fiske med stang og håndsnøre i betydelig utstekning. Det vises til det som er sagt om dette i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3, og lovutkastets § 3-4 annet ledd (§ 4-4) om at det i den konkrete utmarksforvaltningen skal gjennomføres en rimelig fordeling mellom den lokale befolkning og andre som har et legitimt krav på å bruke utmarksgodene. Folk i Finnmark har lenge hatt en fri adgang til å drive innlandsfiske med stang og håndsnøre i fylket, og slikt fiske går i liten grad ut over fiskebestanden. Derfor vil dette være en av de bruksmåter hvor fylkets allmennhet har et slikt krav.

Selv om de faktiske forhold vil kunne variere fra kommune til kommune, vil det her skisserte regelsett kunne lede til at garnfisket, ihvertfall i deler av kommunen, vil bli forbeholdt for dens innbyggere. Derimot vil det være en mer fri adgang for alle finnmarkinger mot løsning av fiskekort til å fiske med stang og håndsnøre på linje med kommunens innbyggere, men muligens mot å betale en noe høyere kortpris. Det konkrete resultatet vil dermed kunne bli omtrent det samme som etter det foran skisserte alternativ. Når dette likevel ikke er tiltrådt, er det bl.a. fordi det vil være mer oversiktlig å legge rett til og forvaltning av alt innlandsfiske på samme nivå. Dette vil også åpne for større lokal kontroll med fisket og med fordelingen av stangfiske mellom kommunens innbyggere og andre finnmarkinger, og dermed være i best harmoni med de generelle hensyn bak kommuneordningen.

Kommuneordningen legger fisket med garn og liknende redskaper til kommunens innbyggere, og vil dermed innebære en klar styrking av deres rett. For stangfisket vil derimot *endringen* bli liten hvis forslaget om at alle i Finnmark skal ha rett til slikt fiske realiseres. Heller ikke hvis fisket legges til kommunens innbyggere vil endringene nødvendigvis bli særlig store. Mye av dagens fiskeforvaltning er imidertid lagt til jordsalgskontoret slik at kommuneordningen vil gi økt lokal innflytelse på fisket. Ved vedtak om fiskebegrensninger, tildelinger og kortsalg vil man på kommunenivå kunne ivareta lokale fiskeinteresser og i større grad enn i dag kontrollere det totale fiskeuttaket i lokale elver og vann.

Ifølge det forannevnte brev 7. februar 1996 fra Statskog Finnmark til Finnmark fylkeslag av NJFF, utgjorde de samlede inntekter fra laksefiske i «små» elver og innlandsfiske ca. kr. 700.000 i 1995. Selv om brorparten av disse inntektene kan tilskreves laksefisket (i 1992 var inntektene fra innlandsfiske ca. kr. 100.000),[37] vil også innlandsfisket kunne gi kommunene visse inntekter, som kan brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak. Totalt sett vil det dermed også her dreie seg om en endring til fordel for lokale interesser.

37. Se NOU 1993:34 s. 530.

5.2.4.4.6 Jakt og fangst

I Finnmark varierer det fra sted til sted hvor sterke tradisjoner det er for *storviltjakt*, og ingen kan i dag sies å ha noen rett til å drive slik jakt. Se viltloven 29. mai 1981 nr. 38 § 16, jf. § 3 og § 9. Statskog Finnmark leier imidlertid ut områder til elgjakt i Vadsø, Sør-Varanger, Nesseby, Tana, Karasjok, Porsanger, Alta og Kvalsund, og i Kautokeino besørger kommunen slikt utleie som ledd i frikommuneforsøket.

I praksis fordeles 60 % av jaktvaldene blant kommunens innbyggere (innenbygdsboende), og de resterende 40 % blant samtlige søkere. I tillegg til denne fortrinnsretten for innenbygdsboende, har kommunale organer forholdsvis stor myndighet i forbindelse med utøvelsen av jakten. Blant annet er det kommunens viltorgan, jf. viltloven 29. mai 1981 nr. 38 § 4 nr. 4, som godkjenner elgvaldene, og elgjakt kan ikke foregå uten at dette organet har gitt fellingstillatelse.[38]

Det vil dermed ikke være noe egentlig brudd med dagens rettstilstand om storviljakten i Finnmark legges under den allmenne ordningen for bruken av kommunens utmarksgoder. Utvalget foreslår derfor at jakten skal ligge til kommunens innbyggere, men den vil være begrenset av allmenne reguleringer om jakttider, bruk av skytevåpen etc. Videre vil ordningen med fastsettelse av antall tillatt felte dyr, inndeling i jaktvald og fordeling av disse mellom jegerne bli beholdt og overført til kommunen i den grad den ikke alt har slik myndighet. Elgjegerne vil også måtte betales jegeravgift til viltfondet, jf. viltloven § 40, men bør slippe å betale annen avgift til staten for slik jakt.

Det lokale forvaltningsorganet vil imidlertid selv kunne fastsette en avgift for storviltjakt i kommunen, jf. lovutkastets § 3-8 (§ 4-8) som gir en generell hjemmel til å vedta at bruken av én eller flere utmarksgoder skal skje mot avgift eller kjøp av kort. Det vil for elgjakten være naturlig at den avgift som fastsettes brukes for å styrke utmarksforvaltningen i kommunen. I Kautokeino har de inntekter fra storviltjakten som ellers i Finnmark tilfaller Statskog siden 1993 gått til kommunen, som også har fastsatt avgiftene.

Utvalgets forslag vil neppe medføre store endringer når det gjelder storviltjakten i Finnmark, ettersom kommunens innbyggere også i dag har et visst fortrinn til slik jakt, samtidig som den enkelte kommune har et visst forvaltningsansvar. Det vil likevel innebære en viss styrking av lokalbefolkningens rettsstilling, idet innbyggerne vil få en sterkere fortrinnsrett og kommunen en sterkere forvaltningsmyndighet.

Det rettslige utgangspunktet for *jakt og fangst av småvilt* skiller seg på flere punkter ut fra det som gjelder for storviltjakten. Selv om det bare er tillatt å jakte på arter som er jaktbare iht. de sentrale viltmyndigheters vedtak etter viltloven § 9 første ledd, jf. § 3, er det likevel, i motsetning til det som gjelder for storviltjakten, vanlig å tale om en rett til slik jakt. Videre har kommunens viltorgan, med unntak av i Kautokeino, liten myndighet og få oppgaver, bortsett fra å føre oppsyn og drive med ulike former for rapportering. Kommunens innbyggere har heller ikke noe fortrinn bortsett fra at de betaler mindre enn andre for sesongkort i egen kommune. Ellers betaler som hovedregel alle som ønsker å drive jakt i Finnmark det samme for de ulike kort. Med et visst forbehold for Kautokeino, kan dermed alle finnmarkinger og andre som det siste året har vært bosatt i Norge, drive småviltjakt i hele fylket uavhengig av kommunegrensene.[39]

38. Det er redegjort for dagens regelverk for og praksis i tilknytning til elgjakten i Finnmark i punkt 4.8 i Forvaltningsgruppas utredning i NOU 1993:34 (særlig s. 517-521). Forholdene i Kautokeino er spesielt omtalt i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 (s. 610-614).

Flertallet (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik mener, som fremholdt i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3, at det vil være et for omfattende brudd med dagens rettstilstand om den frie retten til jakt og fangst av småvilt skulle avløses av en kommunalt avgrenset rett. De har derfor gått inn for at også denne retten skal tilligge alle som er fast bosatt i Finnmark. Det vil i praksis dreie seg om en lik rett til mot løsing av jaktkort å drive jakt og fangst overalt i fylket i de lovlige jakttider med tillatte redskaper av de jaktbare arter.

For å begrunne dette, kan det vises til det som er anført for den tilsvarende løsning for innlandsfiske med stang og håndsnøre i *"Innlandsfiske"* i punkt 5.2.4.4.5 og mer allment i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3. Det understrekes likevel at jakt av småvilt og spesielt rypejakt, i likhet med innlandsfiske, har stor rekreasjonsmessig betydning for folk i Finnmark, og også for folk i kommuner med lite vilt. Slik jakt foregår både i egen og i andre kommuner, og da de foran refererte utsagn om betydningen av den frie adgangen til bruk av utmarka for bosettingen i fylket også knytter seg til småviltjakten, må det antas at folk flest mener at dagens rettstilstand bør opprettholdes. Dette vil trolig bli møtt med forståelse lokalt i Finnmark. Ihvertfall har det hittil 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 økt jakttrykk som følge av at en økende andel jegere sørfra har drevet jakt i fylket.

En regel som legger retten til jakt og fangst til fylkets innbyggere vil kunne reversere denne utviklingen. Videre vil folk i kommunen bli tilgodesett ved at viltforvaltningen legges på lokalt nivå. Riktignok vil det forhold at alle i Finnmark skal ha lik rett sette visse skranker for hva som kan bestemmes lokalt, men det lokale forvaltningsorganet vil uansett kunne innskrenke de allmenne jakttidene, frede områder for jakt og foreta bortforpaktninger og utvisninger som vil ha betydning for såvel kommunens innbyggere som de øvrige finnmarkingers faktiske adgang til jakt i kommunen. Organet vil også ha myndighet til å fastsette kortpriser for småviltjakten, og selv om alle finnmarkinger vil ha den samme underliggende rett til å drive jakt overalt i fylket, vil innenbygdsboende kunne gis et fortrinn i form av lavere kortpriser.

Dette siste vil ikke være noe brudd med dagens rettstilstand, ettersom det også i dag er adgang til slik prisdifferensiering. For perioden 1993-95 var riktignok sesongkortprisen for småviltjakt i hele Finnmark (unntatt Kautokeino) kr. 360 for alle, men Direktoratet for statens skoger har fastsatt sesongkortprisen for slik jakt i én kommune i Finnmark til kr. 80 for kommunens innbyggere og kr. 230 for andre. De tilsvarende priser i Kautokeino, som er fastsatt av kommunen, er kr. 100 for kommunens innbyggere og kr. 300 for andre. Forholdstallet mellom prisene for kommunens innbyggere og andre er dermed omtrent det samme (1:3) i Kautokeino som ellers i fylket. Dette gir grunnlag for å anta at det også i fremtiden vil være et rimelig forhold mellom prisene for kommunens innbyggere og øvrige finnmarkinger, selv om myndigheten til å fastsette prisene legges på kommunenivå.

Videre synes det faktum at det i dag opereres med to sett kortordninger i Finnmark, en for kommunen og en for fylket, å bety at det ikke vil medføre nevneverdige problemer å fortsatt operere med et system der det selges ett jaktkort for hver enkelt kommune. Dette vil sikre at inntektene fra salget havner i den kommune hvor jakten foregår og samtidig gi mulighet til å foreta den ovenfor omtalte prisdifferensiering mellom kommunens innbyggere og øvrige finnmarkinger.

39. Forvaltningsgruppen redegjør i NOU 1993:34 s. 515 flg. for regelverk og praksis mht. småviltjakt i Finnmark, og s. 610 flg. for forholdene i Katokeino.

Mindretallet (Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Varsi) har gått inn for at retten til jakt og fangst av småvilt bør avgrenses etter kommunegrensene og tilfalle kommunens innbyggere, men ellers vil den ha det samme innhold som skissert ovenfor. Virksomheten vil med andre ord være begrenset av allmenne reguleringer om jaktbare arter, jakt- og fangsttider, bruk av skytevåpen og fangstredskaper etc. Utøvere av småviltjakt og -fangst vil også måtte betale jegeravgift til viltfondet iht. viltloven § 40, og lokalbefolkningen vil også måtte kjøpe jaktkort til den pris deres kommune måtte fastsette.

Selv om retten ligger til kommunens innbyggere, vil dette ikke være til hinder for at også allmennheten i Finnmark gis en rimelig adgang til å drive småviltjakt utenfor egen kommune. En slik adgang vil sikres gjennom regelen i lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) om at utmarksgodene skal forvaltes slik at også andre enn lokalbefolkningen får bruke disse goder. Siden finnmarkinger har hatt en forholdsvis fri adgang til småviltjakt i hele fylket, vil det normalt være «rimelig» at de fortsatt får drive slik virksomhet utenfor sin egen kommune. Det vises ellers til det som er anført allment om dette spørsmålet i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3 og spesielt om innlandsfiske med stang og håndsnøre i *"Innlandsfiske"* i punkt 5.2.4.4.5.

Et spørsmål som har vært særskilt diskutert er om retten til småviltjakt, enten den gis felles anvendelse i hele Finnmark eller avgrenses etter kommunegrensene, også skal gjelde *jakt med hund*. Dette er en jaktform som har få tradisjoner i fylket, samtidig som slik jakt ofte er til ulempe for reindriften og jordbruket ved at hundene skremmer dyr på beite og også ellers kan virke forstyrrende i nærmiljøet. Utvalget har derfor vurdert å gi en regel om at jaktretten i Finnmark ikke skal gi adgang til bruk av hund, eller eventuelt at verken kommunens innbyggere eller andre kan drive småviltjakt med hund med mindre kommunens utmarksstyre samtykker til at det drives slik jakt.

Selv om gode grunner kan tale for slike begrensninger, er det imidlertid funnet unødvendig med særlige regler om dette. De lokale organer vil gjennom reglene i lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) første ledd og § 3-5 (§ 4-5) om kommunal regulering og adgang til å innskrenke bruken av de lokale utmarksgoder i forhold til det som er tillatt etter allmenne regler, selv kunne begrense adgangen til jakt med hund hvis dette finnes ønskelig. Slike begrensninger vil bl.a. kunne iverksettes hvis bruk av hund under jakt vil være til særlig sjenanse for beitende rein eller bufé. Det legges dermed opp til en regel om at retten til jakt med hund kan innskrenkes hvis behovet tilsier det, og ikke en regel om at slik jakt er forbudt med mindre de lokale organer gir dispensasjon.

Finnmarkinger har i dag relativt fri adgang til jakt og fangst av småvilt i Finnmark. Bortsett fra at de betaler mindre for jakt i egen kommune, er de imidlertid likestilt med alle som er fast bosatt i Norge hva angår adgangen til å drive jakt og fangst i Finnmark. En regel som legger jakt og fangst til alle finnmarkinger vil dermed styrke deres faktiske stilling ved at jakttrykket fra tilreisende vil bli mindre. Videre vil utgangspunktet for retten til jakt og fangst endres for andre, som ikke lenger vil ha den samme frie adgangen som i dag. Dagens viltlov opererer imidlertid med et generelt prinsipp om at all jakt er forbudt med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov, jf. viltloven § 3. Det er derfor neppe noe i veien for å omfordele retten til jakt og fangst i Finnmark fra alle som det siste året har vært fast bosatt i Norge til fylkets innbyggere.

Ellers vil det konkrete innholdet av finnmarkingenes rett kunne variere med de lokale reguleringer, men utgangspunktet vil være at alle skal ha den samme rett, bortsett fra at kommunens innbyggere, som nå, kan slippe med lavere kortpriser. Finnmarkingene vil også bli tilgodesett av den foreslåtte forvaltningsordning, som

bl.a. vil gi bedre mulighet til å ivareta lokale jakt- og fangstinteresser og kontrollere jakttrykket ved begrensninger av jakttider, jaktområder og adgangen til å jakte med hund, ulike fordelingstiltak, salg av jaktkort og utleie av elgvald. Dette vil også gi visse inntekter. I brevet til Finnmark NJFF 7. februar 1996 anslår Statskog SF inntektene fra 1994/95-sesongen til noe over kr. 1.700.000, hvorav storviltjakten innbrakte ca. kr. 1.050.000 og småviltjakten ca. kr. 670.000. Administrasjonskostnadene anslås til ca. 60% av inntektene, slik at overskuddet er ca. kr 700.000. Til sammenlikning innbrakte jakten i Finnmark i 1992 ca. kr. 1.500.000, omtrent likt fordelt mellom småviltjakt og elgjakt (NOU 1993:34 s. 520-521).

En kommunal avgrensning av retten til jakt og fangst vil ha mange av de samme virkninger som skissert ovenfor. Selv om innholdet av retten og den lokale forvaltningsmyndigheten i prinsippet vil være det samme, vil imidlertid en slik avgrensning nødvendigvis medføre en sterkere prioritering av kommunens innbyggere. Retten vil bli forbeholdt dem og de vil dermed få styrket sin rettsstilling både i forhold til andre finnmarkinger og allmennheten ellers. Videre vil en slik ordning av de underliggende rettighetsforhold trolig også innebære en styrking av deres rettsstilling ved at de i større grad vil kunne bli tilgodesett gjennom forvaltningsvedtak når retten ligger til dem, enn når alle finnmarkinger i utgangspunktet har den samme rett.

5.2.4.4.7 Sanking av egg og dun

For sanking av egg og dun på statens grunn i Finnmark gjelder det også i dag en kommunal rettighetsordning, jf. viltloven § 44 annet ledd. Det er enighet om å beholde dette rettslige utgangspunktet, og det synes derfor uproblematisk å la bruksmåten inngå i kommuneordningen. Retten vil ligge til og være lik for alle kommunens innbyggere. Den vil videre, som nå, være begrenset av de til enhver tid fastsatte rammer for tillatte områder, arter og plukketider. Ellers vil de lokale forvaltningsorganer på generelt grunnlag bl.a. kunne frede visse områder, foreta interne tildelinger og tillate folk utenfra å sanke i kommunen, jf. *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4 og lovutkastets §§ 3-4 (§§ 4-4) flg.

Bortsett fra at det åpnes for lokal forvaltning, vil utvalgets forslag neppe føre til nevneverdige endringer av dagens rettsstilling eller bruksmønstre for sanking av egg og dun. Plasseringen av egg og dun i kommuneordningen må i første rekke anses som et hensiktsmessighetsspørsmål. Når det først foreslås en generell rettighets- og forvaltningsordning på kommunenivå, er det praktisk at ordningen også omfatter bruksmåter hvor det alt er en slik avgrensning.

5.2.4.4.8 Bærplukking (multer)

Det kan synes som et naturlig utgangspunkt at alle bærforekomster i en kommune tillegges kommunens innbyggere, men spørsmålet er ikke er så opplagt som man umiddelbart kan få inntrykk av.

Det kan for det første spørres om retten til *andre bær* enn multer bør unntas fra kommuneordningen. Dette bl.a. fordi den allminnelige rett til bærplukking er knyttet nært opp til allmennhetens rett til ferdsel, og gjelder på all utmark i Norge, herunder på privat grunn. Så lenge ferdselsretten skal gjelde uavhengig av kommuneordningen, bør det samme gjelde for bærplukkingsretten. Dertil har andre bær enn multer så liten betydning at det neppe er behov for å innføre kommunalt avgrensede rettigheter til dem. Retten til bær utenom multer holdes derfor utenfor kommuneordningen, og forblir dermed fri for alle.

Videre kan det faktum at jordsalgsloven § 5 a forbeholder *multer* på statens grunn i Finnmark for fylkets befolkning, tilsi at heller ikke retten til multeplukking bør følge kommuneordningen. Rettsgruppen antar i NOU 1993:34 s. 179 at den lokale allmennhetens rett til multeplukking nyter et forholdsvis svakt ekspropriasjonsrettslig vern, men retten kan neppe uten erstatning oppheves eller vesentlig innskrenkes. En endring fra en allmenn rett for alle finnmarkinger i hele fylket til en rett for disse i egen kommune, kan imidlertid mer anses som en omfordeling enn en innskrenkning av retten, slik at det neppe er noe prinsipielt i veien for å gjennomføre en endring av denne art. Likevel vil nok iverksettelsen av en kommunalt avgrenset rett over hele fylket i praksis kunne medføre et visst inngrep i rettsstillingen for folk i kommuner med få gode multeområder. Det vil derfor kunne gi uheldige utslag hvis en slik endring skulle lede til at man i Finnmark i praksis bare fikk rett til multeplukking i sin egen kommune.

Flertallet (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Kristensen, Johnsen, Johansen, Pedersen og Sandvik) har foreslått å beholde dagens rettsstilling for retten til multeplukking i Finnmark. På grunn som ikke er avhendet til private, vil retten i likhet med det som i *"Innlandsfiske"* i punkt 5.2.4.4.5 og *"Jakt og fangst"* i 5.2.4.4.6 er foreslått for innlandsfiske med stang og håndsnøre og jakt og fangst av småvilt, tilligge alle som er bosatt i fylket. For å begrunne dette kan det vises til det som er anført i disse underpunkter, samt mer allment i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3. Som der bemerket, er retten til å bruke fylkets utmarksgoder svært viktig for folk i Finnmark, og det er neppe utenkelig at mange ville føle seg utestengt fra områder hvor de tidligere har plukket multer hvis retten avgrenses til kommunen.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at multeforvaltningen legges til et organ på kommunalt nivå. På grunn av nærheten til forekomstene synes dette tvertimot som et velegnet forvaltningsnivå også hvis retten til multeplukking tilligger fylkets innbyggere. De lokale organene vil bl.a. overta jordsalgskontorets myndighet til å tildele bestemte forekomster til enkeltpersoner eller bygdelag og lensmennenes adgang til å tillate at folk utenfor Finnmark får plukke multer.[40] De vil iht. sin allmenne forvaltningsmyndighet slik denne er skissert i *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3 og *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i 5.2.5.4, også kunne frede visse områder mot multeplukking, mens det derimot vil være mindre aktuelt å selge plukketillatelser.

Mindretallet (Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Varsi) har gått inn for at ikke bare forvalningen av multeforekomstene, men også retten til plukking underlegges en kommunal avgrensning. Kommunens innbyggere vil etter dette få den samme rett til å plukke multer overalt i kommunen. I motsetning til de utmarksgoder som er drøftet foran, vil det for multeplukkingens del være lite aktuelt å regulere redskapsbruk og plukketider ol. Med unntak av forbudet i lov 6. mai 1970 nr. 25 (§ 1) mot plukking av multekart, vil retten derfor i liten grad være undergitt allmenne begrensninger av denne art.

Som bemerket foran, vil dette mer være en omfordeling enn en innskrenkning av dagens multerett. Dertil er multer, i motsetning til andre bær, en viktig ressurs for lokalbefolkningen i Finnmark. Hvis det først skal innføres allmenne utmarksrettigheter for innbyggerne i en kommune, bør også multene omfattes av en slik ordning. Det må imidlertid understrekes at de lokale organer bør forvalte multeretten slik at finnmarkinger i rimelig grad gis anledning til multeplukking også utenfor hjemkommunen. Se ellers det som er bemerket i *"Rettighetenes art og omfang – all-*

40. Dagens multeforvaltning i Finnmark er behandlet av Forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s. 512-515. Se også Rettsgruppens fremstilling på s. 177-180 i samme NOU.

ment" i punkt 5.2.4.3, 5.2.4.4.5 og 5.2.4.4.6 om at lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd om rimelig fordeling av utmarksgodene vil sikre en slik praksis.

En ordning som dette vil bety at kommunens innbyggere i tillegg til den rett de i dag har i forhold til ikke-finnmarkinger, vil få et fortrinn i egen kommune i forhold til øvrige finnmarkinger. Til gjengjeld vil de ellers i fylket måtte stå bak den lokale befolkning. Men det legges opp til at de lokale multerettighetene ikke skal forvaltes slik at øvrige finnmarkinger blir utestengt. Dermed vil det praktiske resultatet ikke nødvendigvis bli særlig annerledes enn det som vil følge av forslaget om å beholde retten til multeplukking hos fylkets innbyggere.

En kommunal avgrensning vil trolig likevel medføre noe større endringer av dagens rettstilstand, enn en regel som opprettholder denne tilstand. Blant annet vil folks multeplukking i større grad enn i dag kunne bli kanalisert til egen kommune. Hvorvidt dette vil føre til at det ytre presset på multeforekomstene i enkelte kommuner vil avta, kan nok være usikkert. Men det må antas at de forvaltningsmessige endringer som kommuneordningen vil innebære i forhold til dagens regelverk, enten retten tillegges fylkets eller kommunens innbyggere, kan bidra til at presset avtar. Ved at kommunene selv får anledning til å styre bruken av multeforekomstene, vil de ihvertfall bedre enn i dag kunne kontrollere bruken og ivareta de lokale bruksinteresser.

5.2.4.4.9 Lauvtrehugst

Retten til lauvtrehugst må anses som en fra gammel tid etablert bruksrett for befolkningen i Finnmark. Retten i dag lovfestet i jordsalgsloven § 4 som gir «bygdefolket» rett til utvisning av *lauvskog til ved for husbehov*. Rent umiddelbart kan det dermed synes nærliggende å inkludere hugstretten i kommuneordningen. Uttrykket «bygdefolket» omfatter imidlertid bare folk som bor utenfor tettbygde strøk, og hvis kommuneordningen innføres uten reservasjoner for lauvtrevirke vil alle kommunens innbyggere få lik rett til ved i hele kommunen.

Dette vil riktignok være uproblematisk i kommuner hvor hele befolkningen har vært ansett som bygdefolk etter § 4 (bl.a. Karasjok, Kautokeino og Porsanger). Kommuneordningen skal imidlertid innføres i hele Finnmark og problemet vil dermed komme på spissen der sondringen mellom bygd og tettsted har hatt betydning, bl.a. i en del kystkommuner, og i Tana hvor Tana Bru har vært regnet som et tettsted hvor befolkningen ikke har fått utvist gratis ved. I forhold til i dag ville dermed rettshaverkretsen flere steder bli til dels betydelig utvidet.

Det ville trolig gjennom en fortsatt utvisningsordning være mulig å holde bruken av lauvskogen under kontroll, men en slik utvidelse kan nok likevel medføre en viss fare for forringelse av en relativt sent fornybar utmarksressurs. En tyngre innvending er likevel at en utvidet rettshaverkrets vil kunne gå ut over dagens berettigede ved at disse får flere å konkurrere med et begrenset antall utvisninger om. Videre ville antall berettigede en del steder trolig bli så stort at utvisningsordningen måtte praktiseres så strengt at tettstedsbefolkningens rett uansett ville bli nokså illusorisk. Dertil har disse neppe noe behov for en særlig rett til lauvtrevirke, ettersom de i dag ofte gis adgang til kjøpe slikt virke relativt rimelig. De synes heller ikke å ha noen tradisjoner i å utnytte denne ressursen som tilsier at de bør få rett til den.

Retten til lauvtrevirke bør etter dette holdes utenfor den allmenne kommuneordningen i kommuner hvor skillet mellom bygdefolk og andre har reell betydning. Og selv om de anførte innvendinger er lite relevante der hele befolkningen har hatt rett til lauvtrevirke, er det likevel ikke grunn til å sondre mellom de to typer kommuner.

Dagens regel er for øvrig noe uklar mht. hvor bygdefolk har rett til å få utvist ved, men det skal i praksis bare ha blitt utvist ved i deres nærområde og det skal ikke ha medført problemer å avgjøre hvilken skog som hører til den enkelte bygd.[41] Det må derfor antas at dagens rettsstilling og praksis har ledet til at bygdefolks hugst i hovedsak har vært begrenset til egen bygd og ihvertfall til egen kommune. Det er liten grunn å gripe inn i disse bruksmønstre, men samtidig synes det formålstjenlig å operere med en kommunal avgrensning. En avgrensning til bygda vil trolig være for snever og en avgrensning på fylkesnivå for vid, mens en kommunal avgrensning trolig vil gi en tilstrekkelig klar angivelse av det område man har rett til å få utvist i.

Retten til lauvtrehugst bør derfor fortsatt begrenses til «*bygdefolk*». Siden retten vil være kommunalt avgrenset, men tilkomme en snevrere gruppe enn andre utmarksgoder, foreslås en slik bestemmelse inntatt i en særregel for utmarksrettigheter i kommunen som ikke tilkommer alle fastboende. Se lovutkastets § 3-2 (§ 4-2) første ledd nr. 1.

Ettersom begrepet «bygdefolk» i seg selv ikke har noe klart innhold og det har vært noe ulik praksis i Øst- og Vest-Finnmark mht. hvem som skal regnes som bygdefolk, har utvalget vurdert å presisere uttrykket slik at det kan gi grunnlag for en mer ensartet praksis. Den berørte lokalbefolkningen synes imidlertid ikke å ha reagert negativt på dagens noe varierende praksis. Det er dessuten tale om et uttrykk som ikke så lett lar seg fastlegge nærmere. En regel med en mer allmenn angivelse av rettshaverkretsen vil dessuten være fordelaktig ut fra hensynet til lokalt selvstyre, ved at den kan tilpasses konkrete tilfeller og gi vedkommende organ mulighet til selv å rette opp eventuelle skjevheter.

Utvalget har valgt ikke å presisere begrepet «bygdefolk» nærmere, f.eks. ved å angi hvilke bygder som omfattes av reglene om rett til lauvtrevirke. Uttrykket vil som sådan måtte tolkes noenlunde likt fra kommune til kommune, og de foreslåtte regler om adgang til å påklage lokale vedtak til Finnmark grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 3-9 (§ 4-9), vil kunne legge forholdene til rette for en likeartet lovtolkning og praksis. Det bør imidlertid være et visst spillerom for lokalt skjønn i avgjørelsen av hva som i et konkret tilfelle er ei bygd eller et tettsted. Se også *"Hva er ei bygd og andre tvilsspørsmål. Klageordning"* i punkt 5.3.3.1.3 der det er lagt opp til en tilsvarende løsning for spørsmålet om hva som i forhold til bygdebruksordningen skal regnes som bygd og tettsted.

Utvalget har også drøftet om retten til lauvtrevirke fortsatt skal være begrenset til den enkelte rettshavers *husbehov*, eller om den også skal gjelde ved for videresalg, og videre om retten bør omfatte *annet nyttevirke* enn ved, f.eks. til gjerdestolper, hesjestaur, duodjiemner og bygningsmaterialer. Bygdefolk har imidlertid inntil i dag ikke hatt lovfestede rettigheter til annet trevirke enn ved til husbehov, selv om de i tidligere tider nødvendigvis også må ha hentet trevirke til andre formål. Den gjeldende rettighetsordning synes likevel å ha vært godtatt i lang tid og dekker dessuten den alt vesentlige del av det behov bygdefolk har for trevirke i dag, bl.a. fordi disse kan kjøpe trevirke på rot til andre nytteformål mot et rimelig gebyr. Også det faktum at det dreier seg om relativt knappe forekomster med en lang fornyingsperiode taler mot at retten utvides i forhold til i dag.

Dagens husbehovsrett bør følgelig ikke utvides til å gjelde ved for salg. Videre er det uaktuelt å la retten gjelde bygningsmaterialer, noe som dessuten er upraktisk fordi lauvskogen i Finnmark i liten grad er egnet til slike formål. Derimot kan det stille seg annerledes når det gjelder gjerdestolper, hesjestaur og duodjiemner. Det vil her dreie seg om et marginalt uttak av trevirke som også vil være undergitt utvis-

41. Rettsgruppen og Forvaltningsgruppen redegjør i NOU 1993:34, s. 103-106 og 498-503 nærmere for gjeldende rett og praksis vedrørende hugst av lauvtrevirke i Finnmark.

ning, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 og lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) annet ledd nr. 7, slik at dette ikke vil være særlig betenkelig ut fra gjenvekssthensyn. Det er også en viss tradisjon i Finnmark for at bønder og andre har tatt lauvtrevirke til de nevnte formål, og at dette har vært godtatt av offentlige myndigheter. Se bl.a. Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 88 flg.

Trolig kan enkelte grupper også i dag ha behov for trevirke til gjerdestolper, hesjestaur og duodjiemner. Utvalget har derfor gått inn for at det bør være en adgang til å kunne ta virke til disse formål. Adgangen bør imidlertid ikke tilkomme alle «bygdefolk», men bare de som har et reelt husbehov for lauvtrevirke til andre formål enn ved. Det vil si jordbrukere, reindriftsutøvere (i den grad disse ikke får sitt behov dekket av reindriftsloven § 13) og utøvere av samisk håndverk. Videre vil det ikke være tale om noen egentlig rett til å ta trevirke til de nevnte formål, men kun en adgang til dette hvis de lokale organer finner at dette er forsvarlig. For øvrig vil trolig barskogen ofte gi vel så gode emner for gjerdestolper, hesjestaur og duodji som lauvskogen, slik at den her omtalte adgang også vil gjelde bartrevirke, jf. *"Bartrehugst"* i punkt 5.2.4.4.10 og *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i 5.2.5.4.2, samt lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) fjerde og femte ledd.

Retten til lauvtrevirke vil ikke tilkomme alle i kommunen, men være kommunalt avgrenset og det synes derfor nærliggende at den *forvaltes* av organer på kommunalt nivå. Det vil i tilfelle si at den myndighet vedrørende bruken av lauvskogen i Finnmark som i dag tilkommer Statskog Finnmark overføres til lokale organer. Foruten utvisningsmyndighet vil det dreie seg om myndighet til å frede skogsstrekninger og begrense uttaket av trevirke, jf. jordsalgsloven § 4, samt bestemmelser om utvisning av ved av lauvskog til husbehov gitt 3. oktober 1967 av Direktoratet for statens skoger med hjemmel i § 4.

Lauvskogen er en sent fornybar ressurs, noe som kanskje kan tilsi at forvaltningen ut fra skogfaglige hensyn bør beholdes på fylkesnivå, f.eks. hos dagens skogorganer eller Finnmark grunnforvaltning. I praksis vil det imidlertid dreie seg om myndighet til å forvalte en rett på vegne av kommunens bygdefolk, og fordele retten mellom disse ved å avgjøre hvem som skal gis utvisning og hvor hugsten skal finne sted. Dertil vil det kunne vedtas fredninger og andre begrensninger av uttaket. Organer på kommunenivå vil ha god lokalkunnskap, og trolig også tilstrekkelig skogfaglig kyndighet til å treffe forsvarlige vedtak. Ihvertfall vil de uten særlige vansker kunne få tilført slik kyndighet.

Ettersom dagens rettshavere verken har noen funksjon i eller noen innflytelse på forvaltningen av lauvskogen, kan også dette tale for at forvaltningen legges på kommunenivå. Det anses videre gunstig at forvaltningen av flest mulig fornybare utmarksgoder i Finnmark overføres fra statlige organer på fylkesnivå til mer lokale organer. Når drøftelsen foran synes å vise at forvaltningen av rettigheter til og bruk av lauvskogen er av en slik art at de aktuelle vedtak kan fattes på kommunenivå, foreslås det derfor at bygdefolks rett til trevirke forvaltes på et slikt nivå, se lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) annet ledd nr. 7.

Det er ovenfor ikke lagt opp til noen egentlig *endring* av bygdefolks rett til lauvtrevirke, idet disse fortsatt skal ha rett slikt virke til ved for husbehov. Det vil kanskje heller ikke få så stor praktisk betydning at jordbrukere, reindriftsutøvere og utøvere av samisk håndverk gis en viss adgang til å hente ulikt nyttevirke, ettersom de også i dag kan gjøre dette mot å betale et visst gebyr. Derimot kan det ha større betydning at forvaltningen av lauvskogen legges til lokale organer, idet dette bl.a. vil gi de lokale rettshavere større innflytelse på bruken av denne skogen.

5.2.4.4.10 Bartrehugst

I motsetning til hva som gjelder for lauvskogen, har befolkningen i Finnmark ingen bruksrettigheter til barskogen.[42] Det kunne nok derfor vurderes om det bør innføres en allmenn kommunal rettighets- og forvaltningsordning for bartrevirke. Selv om bare et fåtall av fylkets kommuner har barskog i nevneverdig omfang, er det prinsipielt ikke noe i veien for å gi kommuneordningen anvendelse for bartrevirke. Dette ville riktignok ha liten betydning der det er lite barskog, men ha en viss betydning i Sør-Varanger (Pasvik), hvor det drives kommersiell skogsdrift, og i Alta, Karasjok og i noen grad Porsanger. Barskogen er imidlertid også i disse kommuner så vidt marginal at det ikke er aktuelt å tillegge befolkningen noen allmenn rett til bartrevirke eller til å utnytte skogen kommersielt. Retten måtte ihvertfall være underlagt utvisning, og være begrenset til husbehovet av en del nærmere angitte formål og til de som har et reelt behov for bartrevirke.

En rettighetsordning for barskogen i Finnmark ville etter dette i realiteten få et beskjedent geografisk omgang og tilkomme relativt få personer. Den ville dermed befinne seg langt fra kommuneordningens hovedregel om anvendelse over hele fylket og lik rett for alle i kommunen, slik at det knapt er aktuelt å tilpasse eventuelle lokale barskogsrettigheter til kommuneordningens allmenne regler. Dette er imidlertid ikke til hinder for at de som måtte ha behov for bartrevirke, gis adgang til å ta slikt virke til en del nærmere bestemte formål.

Denne personkretsen bør likevel bare omfatte grupper som har et særskilt behov, det vil i praksis si bønder, reindriftssamer og utøvere av samisk håndtverk, som vil kunne trenge bartrevirke til bruk i sin næringsvirksomhet. Reindriftsutøvere vil riktignok få dekket deler av sitt behov etter reindriftsloven § 13, men deres behov vil likevel i enkelte tilfeller kunne gå ut over det som dekkes av denne bestemmelse.

Disse gruppers adgang til å ta bartrevirke måtte videre være begrenset til husbehov og bare omfatte virke til formål som har betydning for deres næring, så som gjerdestolper, hesjestaur og duodjiemner, jf. det som i *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9 er anført om adgangen til å ta lauvtrevirke til slike formål. Derimot er det liten grunn til at adgangen skal omfatte brensel, da dette behovet vil bli dekket av husbehovsretten til lauvtrevirke, og for reindriftssamer også av reindriftsloven § 13. Det er heller ikke naturlig at man gis adgang til å hente bygningsmaterialer i barskogen, bl.a. fordi slike materialer i dag kan kjøpes relativt rimelig.

Adgangen til å ta bartrevirke bør heller ikke omfatte utnyttelse for forretningsmessige formål. Barskogen i Finnmark har først og fremst verdi ved at den bidrar til å ivareta jordsmonn og klima, og er ikke egnet for kommersiell utnyttelse av en gruppe lokale rettshavere. Disse forhold tilsier videre at det ikke bør åpnes for at de aktuelle personer kan hente bartrevirke der de vil. I stedet bør det opereres med en utvisningsordning, liknende den man alt har for ved til husbehov. En slik ordning vil for øvrig også for bartrevirket ha visse likheter med dagens ordning, ettersom privatpersoner også i dag kan få utvist bartrevirke til ulike formål mot å betale selvkost.

Den ordning man etter dette vil stå igjen med, vil være begrenset både når det gjelder personkrets og omfang. Det kan derfor spørres om det overhodet er grunn til å innføre en ordning i Finnmark der visse grupper kan få utvist bartrevirke. Dette bl.a. fordi de uansett vil få dekket størstedelen av sitt behov for trevirke av andre regler, og også i dag for en rimelig pris kan kjøpe bartrevirke av staten til ulike nytteformål. I Finnmark driver det også i land en relativt stor mengde rekved som kan brukes til slike formål. Det synes dermed å ha formodningen for seg at behovet for

42. Se Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 106.

en særlig «rett» til bartrevirke for jordbrukere, reindriftssamer og utøvere av samisk håndverk ikke er særlig stort. Denne antagelsen styrkes av at det ikke synes å ha vært reist noen krav om at man må tillegges rettigheter til barskogen, verken fra disse grupper eller mer generelt fra lokalt eller samisk hold.

Barskogens primære betydning i Finnmark er dessuten av jordsmonnsmessig og klimatisk art, slik at det vil være viktigere å verne skogen mot inngrep enn å gi de nevnte gruppper rettigheter som de i realiteten vil ha lite behov for. Utvalget har derfor konkludert med at disse ikke skal gis «rett» til å få utvist bartrevirke til gjerdestolper, hesjestaur og duodjiemner. Men finner det lokale organet at de har et behov og det ikke er uforsvarlig ut fra skogvernhensyn, bør de få ta bartrevirke til disse formål etter utvisning, jf. at det samme er foreslått i *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9 for lauvtrevirke. Se også lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) fjerde og femte ledd.

Det er videre naturlig at disse grupper betaler lite for virket, mens andre som ønsker utvisning til disse formål vil måtte betale en del mer for det. Det samme gjelder også jordbrukere, reindriftssamer og duodjiutøvere som ønsker trevirke til andre formål enn de som er regulert i § 3-6 (§ 4-6).

De *forvaltningsoppgaver* som vil følge av en slik utvisningsordning kunne nok legges til skogfaglige myndigheter eller Finnmark grunnforvaltning (og eventuelt Samisk grunnforvaltning). Blant annet kan det forhold at det ikke legges opp til særskilte rettigheter til barskogen, samtidig som forvaltningen av skogen krever skogfaglig innsikt, tale for en slik løsning. Det kan også være et poeng at en ordning som gjøres gjeldende i hele fylket vil åpne for at bartrevirket kan kanaliseres dit behovet til enhver tid er størst. En bonde i en kommune med lite barskog vil kunne ha like stort behov for bartrevirke som en bonde i en kommune med slik skog, og dette kan tilsi at hvis det først skal gjelde en utvisningsordning for bartrevirke, bør denne gjelde likt over hele fylket for de som måtte ha behov for slik utvisning.

Det er likevel ikke noe prinsipielt i veien for at adgangen til å få utvist bartrevirke i Finnmark tillegges kommunens jordbrukere, reindriftssamer (også de med sommerbeite i kommunen) og duodjiutøvere, og at barskogen underlegges kommunal forvaltning. En slik ordning kan bl.a. synes fordelaktig fordi den vil bety at utvisninger og fredninger mv. vil ligge til det organ som vil ha tilsvarende myndighet for lauvtrevirke. Videre vil dette samsvare med prinsippet om at de fleste fornybare utmarksgoder i Finnmark skal forvaltes på kommunalt nivå.

Dette siste er kanskje ikke like tungtveiende i forhold til barskogen som i forhold til en del andre utmarksgoder, bl.a. fordi barskogen er en sent fornybar ressurs som det også er betydelig knapphet på. Det vil imidlertid bidra til en enhetlig forvaltningsordning, og dermed ha en viss vekt. Det er også grunn til å tro at man i de kommuner i Finnmark som har barskog av et visst omfang, vil ha tilstrekkelig kunnskap til å forvalte sine barskogsforekomster på en forsvarlig måte. Som bemerket i *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9, vil man ha god kjennskap til de lokale forhold, og trolig vil det i disse kommunene også være tilstrekkelig skogfaglig kyndighet, bl.a. fordi det har foregått en viss skogsdrift der.

En innvending mot en kommunal forvaltningsordning for barskogen kan nok være at dette kan medføre en økonomisk belastning for kommunene. Det er imidlertid i første rekke aktuelt å gi disse en viss adgang til å fordele de lokale barskogsressurser blant en del av kommunens innbyggere. Derimot er det ikke særlig aktuelt å gi dem noe økonomisk ansvar for skogsdriften som sådan, ut over det som eventuelt måtte være nødvendig for å holde barskogen i hevd. Kommunenes rolle i den fremtidige barskogsforvaltningen vil derfor neppe medføre uforholdsmessig store kostnader. Den anførte innvending må følgelig sies å ha begrenset vekt i forhold til de konkrete forvaltningsoppgaver det er snakk om. I de tilfeller hvor det vil

være aktuelt med barskogsdrift, bør dessuten kommunen kunne starte slik drift og selv avgjøre under hvilke former dette skal skje.

Utvalget har derfor konkludert med at forvaltningen av barskogen i Finnmark bør ligge på kommunalt nivå. Dette følger av lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) første ledd om at kommunen kan regulere bruken av de fornybare utmarksgoder i sitt område. Her vil bønder og reindriftssamer kunne få adgang til å ta bartrevirke til gjerdestolper og hesjestaur for husbehov, mens utøvere av samisk håndverk vil kunne få ta duodjiemner. Siden ordningen bare skal gjelde for en del av kommunens innbyggere og ikke gi dem noen «rett» til å få utvist trevirke, bør den ikke reguleres i lovutkastets regler om utmarksrettigheter, men i regelen om tildeling av utmarksgoder, jf. § 3-6 (§ 4-6) fjerde og femte ledd.

Det som her er skissert, vil neppe medføre noen stor *endring* i forhold til i dag, men den forvaltningsmessige endringen vil likevel øke det lokale ansvaret for bruken av barskogsforekomstene i kommunen. Foruten at det gis adgang til å prioritere jordbrukere, reindriftssamer og duodjiutøvere, vil dette forhåpentligvis også innebære at barskogen i større grad enn i dag anerkjennes som en viktig lokal ressurs.

5.2.4.4.11 Torv

Bruk av torv som brensel hadde frem til 1960-tallet et visst omfang i Finnmark, jf. at det i jordsalgslovkomitéens innstilling fra 1962 (s. 28) er opplyst at det «år om annet» stikkes ca. 40.000 m^3 torv i fylket. Jordsalgsloven § 5 åpner for at «på statens umatrikulerte grunn kan innbyggerne i en kommune ... etter utvisning stikke torv til husbehov på torvmyrer som ligger innenfor kommunens grenser». Så vidt vites har imidlertid myndigheten, som tilligger jordsalgskontoret, aldri vært brukt, og i dag har bruk av torv ingen praktisk betydning i Finnmark.

Utvalget finner det likevel ikke riktig å foreslå opphevelse av lokale bruksrettigheter, selv om disse for tiden ikke utnyttes. Det kan ikke utelukkes at torv igjen kan få betydning som brensel og til annet husbehov som tak- og kledningsmateriale ol., eventuelt også til industrielle formål. Utvalget har derfor gått inn for å videreføre de gjeldende regler om rett til torv i egen kommune. Torv er imidlertid en sent fornybar ressurs, og uttak av torv vil medføre inngrep i selve grunnen. Dette tilsier at lokalbefolkningens rett fortsatt bør være begrenset til husbehov og underlagt en utvisningsordning. For å motvirke at en mulig økning i fremtidens torvbehov skal føre til for stort uttak, er det også nærliggende å begrense rettshaverkretsen.

En slik begrensning antas å være uproblematisk så lenge dagens rett til torv ikke utnyttes og dessuten er underlagt utvisning. Det foreslås derfor at retten for fremtiden bare skal tilkomme «bygdefolk». Dette dels fordi det først og fremst vil være i bygdene at folk vil ha behov for torv til brensel og annet husbehov, og dels fordi det synes fordelaktig at retten følger samme ordning som bygdefolks husbehovsrett til brensel av lauvtrevirke, jf. *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9 og lovutkastets § 3-2 (§ 4-2).

Både det forhold at torv er en sent fornybar ressurs og at bruk av torv vil innebære inngrep i grunnen, kunne tilsi at retten bør forvaltes av Finnmark (og eventuelt Samisk) grunnforvaltning, siden den fremtidige myndighet vedrørende bruken av grunnen i Finnmark vil tilligge dette organet. Retten skal imidlertid avgrenses kommunalt og tilligge bygdefolk i kommunen, og utvalgets syn er at flest mulig av de fornybare utmarksgoder i Finnmark bør forvaltes på kommunalt nivå. Dette bør også gjelde myndigheten til å utvise og treffe vedtak om bruken av torv.

5.2.4.4.12 Utmarksbeite for bufé

Det har vært drevet bufébeite i utmarka i Finnmark så lenge det har vært bønder der. Selv om noen beiterett aldri vært lovfestet, må det derfor legges til grunn at det eksisterer en slik rett i fylket. Men som påvist i Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 108 flg., er dagens rettsstilling uoversiktlig idet innholdet av den enkelte jordbrukers beiterett avhenger av når vedkommendes bruk ble utskilt fra staten. Samtidig har mange jordbrukere bare en dårlig vernet beiterett. Det er derfor behov for å klargjøre rettsstillingen og styrke de lokale jordbrukeres rettigheter. Uvalget har gått inn for at det bør gis en regel som stadfester at disse har rett til utmarksbeite. Foruten at dette vil gi en etterlengtet styrking og klargjøring av beiteretten, synes en slik regel også å samsvare med lokal rettsoppfatning i fylket.

Et viktig spørsmål i forbindelse med innholdet av beiteretten, er hvem som skal være *rettshavere*. Retten bør etter sin art bare tilkomme jordbrukere, men i de deler av landet hvor det i dag gjelder regler om rett til bufébeite i utmark, ligger retten til jordbrukseiendom og ikke til brukeren personlig. Se bygdeallmenningsloven § 6-1 og fjelloven § 15, jf. § 2 der det tales om «rett som er knytta til jordbrukseigedom». Også dagens beiterett i Finnmark knyttet til eiendommen forsåvidt som rettens innhold avhenger av tidspunktet for skjøteutstedelsen. Utvalget har derfor kommet til at beiteretten i fylket fortsatt bør ligge til eiendommen, og ikke personlig til den som eier eller driver denne.

Det må videre avklares hva som i lovens forstand skal anses som en jordbrukseiendom. Eiendommens jordbruksareal kan her gi en viss veiledning. I Sør-Norge er eiendommer ned til 4-5 dekar jordbruksareal ansett som jordbrukseiendommer med tilhørende beiterett. I Finnmark ville nok et krav til bruksstørrelse måtte settes høyere, fordi man her normalt vil trenge større areal pr. produsert fôrenhet. Beiteretten skal imidlertid bare gjelde for det antall dyr som kan vinterføs på eiendommen, jf. nedenfor, og dermed er det unødvendig å angi noen nedre grense for hva som skal anses som en jordbrukseiendom. Hvis en eiendom er stor nok til å produsere vinterfôr til én sau, vil den måtte anses som en jordbrukseiendom med beiterett for denne ene sauen.

Omfanget av beiteretten skal være begrenset til det antall dyr som kan vinterføs på eiendommen. En slik begrensning er nødvendig av ressurshensyn og forekommer dessuten i alle lover som har regler om rett til utmarksbeite med bufé. Se fjelloven § 15 og bygdeallmenningsloven § 6-1. Den gjelder også for den beitebruk som hittil har vært praktisert i Finnmark. Kravet om fôrproduksjon innebærer ellers at det ikke er nødvendig med et særskilt krav om at det må drives jordbruksvirksomhet for at en eiendom skal anses som jordbrukseiendom. Fórproduksjon er i seg selv jordbruksvirksomhet og når det i tillegg holdes bufé, er kravet om jordbrukseiendom definitivt oppfylt. Det kan ellers tilføyes at selv om sauebeite er mest praktisk, vil beiteretten i prinsippet gjelde for alle husdyr som kan vinterfôres på eiendommen.

Den skisserte styrking og klarlegging av bøndenes beiterett i Finnmark vil ikke som sådan innebære noen innskrenking av reindriftens beiterett, og det er heller ikke grunn til å tro at reindriftens faktiske beiteadgang vil bli begrenset som følge av sterkere brukskonkurranse med jordbruket. En allmenn beiterett vil riktignok styrke jordbrukets rettsstilling, men retten vil i første rekke tilkomme de som alt driver jordbruk i fylket og det er liten grunn til å tro at en slik regel alene vil gi noen økning av antall jordbrukere eller bufé i Finnmark.

Et annet spørsmål er om det er grunn til å foreta noen konkret *geografisk avgrensning* av beiteretten ut over å angi at den gjelder allment i hele fylket. I praksis vil trolig de fleste bønder slippe sine dyr på beite relativt nær bruket, slik at forholdene ofte vil løse seg selv uten nærmere avgrensningsregler. Det er imidlertid, bl.a.

på en del av de informasjonsmøter utvalget har hatt med lokale organer og organisasjoner i Finnmark,[43] hevdet at det i de senere år er blitt vanligere at husdyr beiter relativt langt unna det bruk hvor de er hjemmehørende. Som regel har ikke dette medført særlige vansker, men det kan likevel tale for at det gjøres en mer konkret stedlig avgrensning av det område hvor den enkelte bonde har rett til beite.

En mulighet kunne være å avgrense retten til områder hvor bøndene tradisjonelt har sluppet sine dyr på beite. Det vil trolig være lettere å avklare hvilke områder dette er, enn f.eks. å avklare hvor folk i ei bygd tradisjonelt har drevet jakt. Beitebruken vil imidlertid kunne endres over tid, slik at en avgrensning til «tradisjonelle beiteområder» ikke nødvendigvis ville fange opp fremtidige behov.

Derimot synes det mer praktisk at retten avgrenses til egen kommune og at det overlates til lokale organer å foreta nærmere inndelinger av beitebruken hvis det er behov for det. En slik avgrensning ville trolig fange opp bøndenes beitebehov. Også tilfeller hvor det ut fra geografiske eller naturgitte forhold er behov for beite utenfor egen kommune vil kunne fanges opp av en slik ordning, ved at det lokale organ gis adgang til å la jordbrukere fra andre kommuner ha dyr på beite der på samme vilkår som de lokale bønder. Ytterligere et moment som kan tilsi en kommunalt avgrenset beiterett er at dette vil åpne for beiteforvaltning på kommunenivå, slik at denne bruksmåten kan forvaltes på samme nivå som de fleste andre fornybare utmarksgoder i Finnmark.

Bøndenes beiterett bør derfor avgrenses til deres egen kommune, men bør kunne åpnes for beiting utenfor denne hvis det er behov for det. Denne løsningen er i prinsippet sammenfallende med det som ifølge fjelloven § 15 gjelder i de sør-norske statsallmenninger, hvor beiteretten er avgrenset til den statsallmenning hvor jordbrukseiendommen ligger, men fjellstyret kan åpne allmenningen for andre bønder i den grad dette ikke går ut over de som har direkte beiterett der.

Beiteforvaltningen i Finnmark er i dag tillagt jordsalgsorganene. Det kunne derfor synes nærliggende å la Finnmark grunnforvalting, og eventuelt Samisk grunnforvaltning, overta deres rolle i beiteforvaltningen. Det rettslige grunnlaget for beitebruken vil imidlertid bli endret hvis det lovfestes at fylkets bønder har rett til beite i egen kommune, og dette vil nødvendigvis også ha betydning for beiteforvaltningen. Mens dagens regler gir myndighet til å tillate og innskrenke beitebruken, jf. jordsalgsforskriften § 6 og § 7, vil de fremtidige regler måtte være nokså sammenfallende med den myndighet fjelloven § 15 og § 16 gir fjellstyrene til å regulere beitebruken i statsallmenningene, jf. nedenfor.

Når det skal opereres med en kommunalt avgrenset beiterett, kan gode grunner tale for at også beiteforvaltningen bør ligge på kommunalt nivå. Styringen av denne bruksmåten vil i såfall komme nærmere de berettigede brukere, og videre vil forvaltningsordningen for utmarksbeite i Finnmark kunne tilpasses den ordning som foreslås for forvaltningen av de fleste fornybare utmarksgoder i fylket. Det vil neppe medføre økte kostnader eller økt byråkrati om også beiteforvaltningen legges på kommunenivå. Den fremtidige beiteforvaltningen i Finnmark bør derfor være kommunalt avgrenset.

De lokale organer bør ha relativt vid *myndighet* til å forvalte de lokale beiterettigheter. Som antydet ovenfor, bør de kunne åpne for beite fra utenforstående jordbrukere, hvis ressurssituasjonen tilsier det og dette ikke går ut over de lokalt berettigedes beitebruk. Videre bør de kunne begrense beitebruken hvis det er knapt med beite, og samordne og fordele bruken mellom de berettigede, f.eks. ved å fastsette beitetider, opprette fellesbeiteområder, dele beiteområdene inn i felter og begrense

43. Det er i *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 gitt en oversikt over disse møtene, og i vedlegg 2 er det redegjort noe nærmere for hva som er fremkommet på møtene.

antall beitedyr i det enkelte felt. Se fjelloven § 15 tredje ledd og § 16 som gir fjellstyrene slik myndighet i statsallmenningene.

Beslutninger av denne art vil være hjemlet allerede ved at de allmenne regler om utmarksforvaltningen i kommunene også gjøres gjeldende for beiteforvaltningen. Det er her nettopp foreslått regler om adgang til å innskrenke bruken av de lokale utmarksgoder, fordele bruken mellom de lokalt berettigede og åpne for allmenn bruk, jf. *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4, samt lovutkastets § 3-5 (§ 4-5), § 3-6 (§ 4-6) og § 3-8 (§ 4-8). Disse regler vil imidlertid ikke hjemle at en beiteberettiget jordbruker beiter med større buskap enn den som kan vinterføs på vedkommendes bruk. Lokale beiteorganer har ellers i landet myndighet til å tillate slike bruksutvidelser, jf. bygdeallmenningsloven § 6-1 annet ledd og fjelloven § 15 annet ledd. Det bør også i Finnmark være en slik adgang, men forutsetningen for å gi slike tillatelser vil her som ellers, være at dette ikke går ut over andre beiteberettigede.

Forslaget om beiterett i Finnmark er i noen grad utformet med utgangspunkt i fjellovens regler, og det kunne derfor synes nærliggende å la denne ligge til grunn også for reglene om *overprøving* av de lokale beitevedtak. Etter fjelloven § 15 fjerde ledd og § 16 kan slike vedtak overprøves dels ved rettslig skjønn og dels av jordskifteretten. Det synes imidlertid unødvendig å operere med en egen klageordning for beiteforvaltningen i Finnmark. De spørsmål som måtte oppstå med tilknytning til denne forvaltningen vil neppe skille seg vesentlig fra de som måtte oppstå i forbindelse med den lokale utmarksforvaltningen ellers. Når de lokale enkeltvedtak etter lovutkastets § 3-9 (§ 4-9) skal kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning, bør dette derfor også gjelde beitevedtakene.

Kommunens jordbrukere vil ifølge det foregående ha rett til beite i egen kommune, og retten vil bli forvaltet av et organ på kommunalt nivå. Beiteretten hører systematisk hjemme i den regel som gjelder de kommunalt avgrensede utmarksgoder som bare tilkommer en del av kommunens befolkning, og foreslås derfor regulert i lovutkastets § 3-2 (§ 4-2) annet ledd. Regelen vil for øvrig neppe i seg selv medføre noen umiddelbar endring av dagens beitebruk i Finnmark, men den vil gi fylkets bønder rettigheter med et klart innhold og harmonisere dagens uoversiktlige rettsstilling. Verdien av dette vil bli ytterligere styrket av at det legges opp til kommunal forvaltning, slik at de berettigede brukere dermed selv vil få styring med beitebruken.

5.2.4.5 Forholdet til reindriftsnæringen

Utvalget har forutsatt at reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven ikke skal svekkes av at det innføres en kommunal rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksgodene i Finnmark. De vil dermed uansett ha den rett reindriftsloven til enhver tid måtte gi dem til beite, flytting og ferdsel, oppføring av gjeterhytter, gjerder og anlegg, trevirke og jakt, fangst og fiske. I den grad befolkningen i en kommune får sterkere rettigheter, skal dette dessuten også gjelde for de reindriftssamer som har fast vinter- eller sommerbosted i kommunen.

Idet de fleste reindriftssamer er registrert bosatt i den kommune hvor de har vinterbosted, vil dette for vinterboplassen følge av det allmenne vilkåret for å være berettiget i en kommune, jf. *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2. Reindriftssamene vil etter dette ha rett til å bruke kommunens utmarksgoder, uavhengig av hvor deres reindrift foregår. De vil dermed være likestilt med de øvrige fastboende, og det vil ikke være nødvendig med noen særregel for å fange opp deres rettigheter på vinterbostedet.

For å oppnå en slik likestilling på sommerbostedet må det derimot gis en særregel, og her vil én mulighet være å gi en regel som fullt ut gjør reindriftssamene til kommunalt berettigede også i den kommune hvor de har sommerbopel. En slik regel vil gi dem utmarksrettigheter i sommerbeitekommunen også når reindriften foregår andre steder, slik at de vil være berettiget i to kommuner hele året. Alternativet vil være å bygge på prinsippet i reindriftsloven § 14, slik at reindriftssamer på sommerbostedet vil ha de samme utmarksrettigheter som kommunens fastboende, men bare i den tid de driver reindrift der.

Den sistnevnte regel vil ha et mer begrenset omfang enn den førstnevnte, men gi reindriftssamene rett til utmarksgodene på lik linje med kommunens fastboende befolkning når reinflokken er på sommerbeite. Det er først og fremst i dette tidsrommet de vil ha behov for en slik likestilling og utvalget har derfor kommet til at det vil være tilstrekkelig å legge reindriftslovens system til grunn. En slik regel vil for øvrig også få anvendelse for de kommuner reindriftssamene måtte passere under flytting fra vinter- til sommerbeiteområdet.

Et spørsmål som har vært særskilt drøftet er i hvilken grad reindriftsutøverne skal betale avgifter for sin bruk av utmarksgodene. Utvalgets hovedsynspunkt er at så lenge deres bruk skjer i forbindelse med selve reindriften skal utøverne i samsvar med regelen i reindriftsloven § 14 siste ledd, være fritatt for å betale særskilte kortavgifter ol. Skjer bruken derimot uavhengig av reindriften skal reindriftsutøverne betale avgifter på linje med de øvrige rettshaverne i kommunen. Se ellers *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i punkt 5.3.4.4 om reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene der det er gjort mer utførlig rede for dette synspunktet, og lovutkastets § 3-1 (§ 4-1) siste ledd med merknader.

5.2.4.6 Forholdet til utenbygdsboende

Med «utenbygdsboende» siktes det til de som er bosatt utenfor kommunen, og som heller ikke har rettigheter der som reindriftsutøvere eller på annet grunnlag. Utmarksrettighetene skal som hovedregel ligge til kommunens innbyggere, slik at de utenbygdsboende må stille bak kommunens innbyggere. Fra dette utgangspunktet er det imidlertid foreslått den reservasjon at de lokale utmarksgoder skal forvaltes med sikte på en «rimelig fordeling» mellom lokalbefolkningens og andres bruk, jf. lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd.

Dette vil særlig tilgodese den øvrige finnmarksbefolkning, da det ut fra finnmarkingenes nærhet til de aktuelle utmarksgoder ofte vil være rimelig at de tillates en bruk av et visst omfang også utenfor sin hjemkommune. Finnmarkingene vil i praksis måtte gis en sterkere stilling enn folk fra andre deler av landet, f.eks. i form av lavere priser og ved at det for noen bruksmåter vil kunne være rimelig å gi dem samme adgang til bruk som kommunens innbyggere.

Ni medlemmer har også foreslått at retten til innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking skal tilkomme alle finnmarkinger. I denne relasjonen vil det dermed være folk med bopel utenfor fylket som vil være uten direkte rettigheter til de nevnte bruksmåter. De som ikke omfattes av de nevnte regler, vil ikke kunne bruke utmarksgodene ut over hva de lokale organer måtte tillate. Også på dette punktet vil det imidlertid være vanskelig å si noe konkret om deres rettsstilling, ut over at de vil måtte vike for kommunens innbyggere og også for øvrige finnmarkinger.

Det presiseres ellers at det for de bruksmåter som ikke inngår i kommuneordningen, vil gjelde egne regler både for folk i kommunen og andre. Ordningen vil dermed ikke få betydning for saltvannsfisket og laksefisket i de «store» elvene og

heller ikke berøre allmennhetens rett til ferdsel i utmark og plukking av andre bær enn multer.

5.2.5 Utmarksforvaltning

5.2.5.1 Utgangspunkt – utmarksforvaltning på kommunenivå

For å realisere hovedhensynet bak kommuneordningen, som er å styrke lokalbefolkningens muligheter til å bruke utmarksgodene, er det ikke tilstrekkelig å gi kommunens innbyggere sterkere bruksrettigheter. De må ved sine organer, også gis innflytelse på bruken av disse goder. Når rettighetene skal avgrenses til kommunen og tillegges innbyggerne der, vil utmarksforvaltningen måtte legges på samme nivå, slik at utmarksorganet i kommunen forvalter rettighetene på vegne av rettshaverne.

Dette vil være en imøtekommelse av anvisningene i utvalgets mandat om å utrede «disponeringen» av land og vann og spørsmålet «om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene». Videre har samerettsutvalget overtatt oppgavene til Landbruksdepartementets utvalg for å utrede «kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Samerettsutvalgets arbeid kan også anses som en videreføring og konkretisering av utredningen til Ressursutvalget for Finnmarksvidda, som bl.a. foreslo kommunale utmarksnemnder for å styrke kommunenes innflytelse på utmarksforvaltningen i Finnmark, jf. NOU 1978:18 B Bruken av Finnmarksvidda s. 63 flg.

Den forvaltningsordning som skal skisseres i det følgende, er et resultat av at utvalget er bedt om å vurdere en ordning for kommunal forvaltning av utmarksgodene i Finnmark. En slik ordning synes for øvrig også å samsvare med en rekke krav og uttalelser fra samisk og lokalt hold om styrket lokal forvaltning. Hva som mer konkret er ment med «lokal» forvaltning kan riktignok variere, men en del av utsagnene synes likevel å gjelde forvaltning på kommunalt nivå.[44]

Den konkrete forvaltningsmyndigheten vil imidlertid være begrenset av de rammer som er satt i lover og forskrifter for bruken av de ulike utmarksgoder. Videre vil en del former for rådighet over grunn og naturgoder forbli uberørt av kommuneordningen. Dette gjelder bl.a. myndighet etter plan- og bygningsloven og konsesjonslovgivningen og den myndighet i forbindelse med salg og bortfeste av grunn som foran foreslås overført fra jordsalgsorganene til Finnmark grunnforvaltning. Selv om det i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 nedenfor er foreslått en viss utvidelse av kommunens myndighet til å styre over den motoriserte utmarksferdselen iht. motorferdselloven 10. juni 1977 nr. 82, har heller ikke dette noen direkte sammenheng med de regler om kommunal utmarksforvaltning som skisseres i dette kapittel.

Den myndighet det er aktuelt å legge på kommunenivå, er dermed i hovedsak begrenset til rettighetsforvaltning knyttet til bruken av de utmarksgoder som inngår i kommuneordningen. Den følgende fremstilling vil derfor omhandle denne type myndighet, mens de forvaltningsendringer utvalget ellers har vurdert er behandlet bl.a. i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapitlene 4.3 (Finnmark grunnforvaltning), 4.4 (Samisk grunnforvaltning) og 8 (Naturinngrep i samiske bruksområder).

Spørsmålet om oppnevning og sammensetning av utmarksorganet i kommunen vil bli drøftet i *"Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning"* i punkt 5.2.5.2. I *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3 anføres det en del allmenne betraktninger om organets myndighet. Dernest gjennomgås i *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4 de konkrete vedtak det kan være aktuelt å

44. Se vedlegg 2, *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5 om krav og uttalelser knyttet til forvaltningen av rettigheter og ressurser i Finnmark.

legge på kommunenivå, så som vedtak om bruksbegrensinger, fredninger, utvisninger, bortforpaktninger, bruksavgifter og kortsalg. I *"Saksbehandling og klage"* i punkt 5.2.5.5 drøftes det om, og i tilfelle i hvilken grad, disse vedtak skal kunne påklages, mens det i *"Partsstilling"* i punkt 5.2.5.6 er gitt en kort omtale av spørsmålet om utmarksorganenes partsstilling i rettstvister mv.

5.2.5.2 Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning

5.2.5.2.1 Innledning

Utmarksrettighetene i Finnmark foreslås, med et mulig unntak for innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking, å være kommunalt avgrenset. Det enkelte utmarksorgans myndighetsområde bør avgrenses tilsvarende, slik at det blir ett organ i hver kommune. Videre bør lokale brukerinteresser, herunder reindriften, gis mulighet til å øve innflytelse på organets virksomhet. Dette er likevel bare et utgangspunkt som ikke gir noe svar på hvordan organiseringen av utmarksforvaltningen i kommunen skal reguleres.

Et hovedspørsmål i den forbindelse er om kommunen selv skal kunne avgjøre om den vil opprette et eget utmarksorgan, eller om det skal være obligatorisk med et slikt organ i hver kommune. Også spørsmålet om hvilke regler som skal gjelde for organenes sammensetning har vært grundig drøftet. Det har vært vurdert flere løsninger for organiseringen av utmarksforvaltningen, og det skal her gis en kort oversikt over de ulike alternativers særpreg.

Én mulighet vil være å overlate spørsmålet *om* det skal opprettes et eget utmarksorgan og organets nærmere sammensetning til kommunen. I så fall vil utmarksorganet kunne oppnevnes iht. kommuneloven. Et alternativ vil være at kommunen står fritt mht. opprettelsesspørsmålet, men at det gis visse regler for sammensetningen av de organer som opprettes. En tredje mulighet vil være at hver kommune *skal* ha et utmarksorgan, samtidig som organets sammensetning reguleres nærmere. I disse to tilfellene vil de være tale om kommunale organer som ikke er opprettet iht. kommuneloven, men iht. særlovgivningen. Som et alternativ til de «kommunale» organer, kan det også tenkes at det i hver kommune opprettes et organ underlagt Finnmark grunnforvaltning. Det vil da dreie seg om et obligatorisk fjellstyreliknende organ, hvis sammensetning vil være forholdsvis detaljert regulert i loven.

Alle disse alternativer har hatt en viss støtte, men flertallet har etterhvert samlet seg om et forslag som innebærer at hver kommune skal stilles fritt mht. oppnevning og sammensetning av utmarksorganer, jf. *"Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven"* i punkt 5.2.5.2.2. Det vil si at organene oppnevnes iht. reglene om kommunale organer i kommunelovens kapittel 2. Ballo foreslår i *"Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune"* i punkt 5.2.5.2.3 at hver kommune skal ha et fjellstyrelignende organ tilknyttet Finnmark grunnforvaltning.

5.2.5.2.2 Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven

Utmarksorganet i kommunen vil innen visse rammer, jf. *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3 og lovutkastets §§ 3-4 (§ 4-4) flg., ha stor frihet til å avgjøre hvordan den myndighet det tillegges skal utøves i konkrete saker. Når utmarksforvaltningen legges til kommunen, tilsier hensynet til det kommunale selvstyret at kommunen også bør stilles nokså fritt til å avgjøre hvordan forvaltningen skal organiseres. Det har i de senere år skjedd en klar oppmykning av det tidligere system med faste styrer, råd og utvalg (nemnder) for ulike deler av en kom-

munes virksomhet, ved at kommunen er gitt frihet til selv å bestemme hvordan dette systemet skal organiseres. Kommuneloven 25. september 1992 har gitt en ytterligere oppmykning, idet et av lovens bærende prinsipper er at hver kommune selv skal organisere sin virksomhet ut fra lokale forutsetninger, og herunder avgjøre hvilke kommunale organer det er behov for.

Disse allmenne betraktninger trekker i retning av at det ikke er grunn til å foreslå at utmarksforvaltningen i finnmarkskommunene «skal» forestås av et særskilt utmarksstyre. Videre synes det ikke ut fra den virksomhet og de beslutninger det er snakk om, å foreligge særlige grunner som tilsier en annen løsning. Derimot kan flere forhold med tilknytning til utmarksforvaltningen, tilsi at kommunen selv bør avgjøre om den ut fra lokale forhold vil opprette et særskilt utmarksstyre.

Så lenge tilgangen på utmarksgoder varierer fra kommune til kommune, vil de faktiske forutsetningene for den lokale forvaltningen og behovet for særskilte utmarksorganer variere. Flertallet av finnmarkskommunene vil trolig finne det hensiktsmessig å etablere et eget utmarksstyre. Men det kan ikke utelukkes at man i kommuner hvor ressurssituasjonen og dermed også den konkrete utmarksforvaltningen vil være relativt oversiktlig, heller vil overlate dette til et eksisterende kommunalt styre eller utvalg, eller eventuelt til formannskapet.

En regel som overlater til kommunen å avgjøre om det skal oppnevnes et eget organ for å besørge den lokale utmarksforvaltningen, vil også innebære at det i stor grad kan overlates til kommunen å avgjøre eventuelle organers sammensetning og funksjonstid mv. Det vil dermed, i motsetning til det som vil gjelde for en regel om et obligatorisk utmarksstyre i hver kommune, være unødvendig med regler om disse forhold. Selv om de fleste kommuner nok i praksis vil legge utmarksforvaltningen til et særskilt utvalg eller styre, vil det dessuten gi mindre preg av sentraldirigering å la kommunen selv ta stilling til dette, enn å gi en regel om at den «skal» opprette et utmarksstyre.

Finnmarkskommunene bør etter dette selv kunne avgjøre om de ønsker å opprette et eget organ for å besørge utmarksforvaltningen, eller om de vil gå inn for andre ordninger. Det foreslås derfor en regel om at kommunen «kan» opprette et særskilt utmarksstyre.

Dette gir imidlertid ikke noe svar på spørsmålet om *hvilket regelverk* som skal gjelde for oppnevningen av organet. Her er to muligheter aktuelle. Organet kan enten oppnevnes iht. regler i en fremtidig lov om utmarksforvaltningen i Finnmark og vil da være et kommunalt særlovorgan, eller iht. kommunelovens kapittel 2, jf. § 10 om at kommunestyret «kan» opprette faste utvalg for «den kommunale ... virksomhet».

Det som er anført foran om kommunal frihet og kommunalt selvstyre synes å tale for den siste løsningen, men det er likevel ikke opplagt at kommunen i ethvert henseende bør ha den frihet som kommuneloven legger opp til mht. å organisere utmarksforvaltningen. Det kan bl.a. synes aktuelt med visse regler for å sikre at de kommunale utmarksstyrer sammensettes slik at de gjenspeiler de lokale utmarksinteresser. Organene vil imidlertid ikke da kunne oppnevnes iht. kommuneloven § 10, idet denne gir kommunen frihet både mht. det underliggende oppnevningsspørsmål og sammensetningen av organene. Såfremt utmarksforvaltningen skal tilligge den enkelte kommune som kommune, synes videre kommuneloven å begrense adgangen til å legge myndigheten til et kommunalt særlovorgan, hvor kommunen fortsatt har det administrative og økonomiske ansvar for organets virksomhet.

Kommuneloven forutsetter at lovens allmenne regler om kommunale organer også skal gjelde på de områder som er regulert i særlovgivningen. Dette fremgår av § 2 der det bl.a. heter at loven også gjelder for «kommunal ... virksomhet i medhold av andre lover». Det kan dermed synes som om utmarksstyrene, ihvertfall hvis de

skal anses som «kommunale» organer, uansett vil måtte oppnevnes iht. kommuneloven. Lovens § 2 avskjærer likevel ikke at man, hvis særlige hensyn gjør seg gjeldende, kan ha «særregler i særlovgivningen på saksområder hvor behovet for slike er sterkt. Slike særregler må imidlertid ha klar hjemmel i vedkommede lov, og det klare utgangspunktet er at kommunelovens regler skal gjelde så langt det ikke kan dokumenteres særlige og tungtveiende grunner for unntak. Det kan fortsatt opereres med kommunale særlovorganer, men dette er betinget av at svært sterke grunner taler for en slik ordning.»

Et forhold som nok kan trekke i den retning, er at den frihet kommuneloven legger opp til er myntet på virksomhet av en noe annen art enn det som vil være typisk for utmarksforvaltningen i Finnmark. Kommuneloven gir bl.a. kommunen frihet til å opprette og nedlegge kommunale organer, innføre og oppheve kommunal parlamentarisme, organisere administrasjonen, inngå interkommunalt samarbeid etc. Det dreier seg dermed primært om frihet til å organisere sitt interne politiske apparat på den måte kommunen finner mest rasjonell.

Den utmarksforvaltning det er aktuelt å tillegge finnmarkskommunene, er derimot knyttet til ulike vedtak i forbindelse med reguleringen av bruken av utmarksgodene. Det vil i stor grad dreie seg om forvaltning av de utmarksrettigheter som kommunens innbyggere er tillagt, og oppgavene er dermed ikke helt sammenliknbare med de mer ordinære deler av den kommunale forvaltningsvirksomhet. Dette kan nok tale for at utmarksforvaltningen i Finnmark bør organiseres på liknende vis som andre former for slik forvaltning, ved at det gis visse regler for sammensetningen av de kommunale utmarksstyrene slik at bestemte brukerinteresser sikres plass i organene. Eksempelvis har fjelloven 6. juni 1975 nr. 31, som regulerer rettighetsforvaltningen i de sørnorske statsallmenninger, slike regler i § 3.

Det kan etter dette anføres visse argumenter for at de kommunale utmarksstyrer i Finnmark ikke bør bli en del av kommunelovens forvaltningssystem hvor organene sammensettes etter det politiske styrkeforholdet i kommunestyret, men i stedet ha sitt grunnlag i særlovgivningen. I så fall vil det bl.a. kunne gis regler om sammensetningen av organene, slik at disse får preg av å være fagorganer med bruken av utmarka i kommunen som arbeidsområde. Som fremholdt ovenfor, må det imidlertid gjøre seg gjeldende «helt særlige hensyn» og et «spesielt sterkt» behov for å operere med kommunale særlovorganer, og det må «dokumenteres særlige og tungtveiende grunner» for å gjøre unntak fra kommunelovens regler. En konsekvens av kommuneloven er da også at særlovgivningens regler om kommunale organer i hovedsak er opphevet eller tilpasset kommuneloven.

I dag er det primært i tvangssaker etter sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 og barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 at det fortsatt opereres med kommunale særlovorganer. Disse organer skal er imidlertid ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn i saker av tvangsmessig art, og kan dermed ikke sammenlignes med de organer som skal stå for utmarksforvaltningen i finnmarkskommunene. Selv om det her er tale om en form for rettighetsforvaltning, er det likevel tvilsomt om grunnene for å operere med kommunale særlovorganer for utmarksforvaltningen i Finnmark kan anses som sterke nok til å begrunne et unntak fra kommunelovens regler om kommunale organer.

Dertil kan det anføres en rekke argumenter *for* å bygge på disse regler. Utvalget er som nevnt i punkt 5.2.2.1 bedt om å utrede «spørsmålet om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene», og har overtatt oppgavene til det utvalg som skulle vurdere «etablering av kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Det er derfor en viktig del av oppdraget å utrede kommunal folkevalgt forvaltning av grunn og utmarksgoder i fylket. I denne sammenhengen vil organer oppnevnt av kommunestyrene på politisk grunnlag stå

sentralt, da det nettopp er slike organer myndighetene synes å ha hatt i tankene da de her gjengitte direktiver ble formulert.

Når retten til utmarksgodene foreslås tillagt alle kommunens innbyggere, er det videre naturlig at den enkelte rettshaver gis lik adgang til å påvirke utmarksstyrets sammensetning. Hvis utmarksforvaltningen legges til et organ som er oppnevnt av kommunestyret på politisk grunnlag, vil en oppnå slik likestilling. De stemmeberettigede rettshavere vil ved deltagelse i kommunevalget avgjøre kommunestyrets sammensetning, og indirekte også sammensetningen av utmarksstyret. Kommunevalget blir dermed et indirekte valg av utmarksstyre, og siden et direkte valgt organ vil være upraktisk, vil det være mest demokratisk å følge den ordning kommuneloven § 10 legger opp til. Ved at forvaltningsordningen på denne måten tilpasses det kommunale selvstyret, vil dessuten rettighetsordningen og ansvaret for utmarksforvaltningen komme nærmest mulig den berettigede lokalbefolkning.

Dette virker også mest naturlig sett i forhold til de vedtak som vil være aktuelle i den kommunale utmarksforvaltningen. Det er tale om vedtak om lokale fredninger, utvisninger, bortforpaktninger og kortsalg mv., jf. *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4 og lovutkastets §§ 3-5 (§ 4-5) flg., og om opprettelse av bygdebruksområder, jf. *"Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder"* i punkt 5.3.3 og § 4-1 (§ 5-1). De ulike vedtakene vil i større eller mindre grad kunne begrense omfanget av den allmenne utmarksrett som vil ligge til kommunens innbyggere. Det synes derfor rimelig at vedtakene tillegges et organ med om sammensetning som alle i kommunen har kunnet øve en viss innflytelse på. Dette vil bl.a. gi bygdebruksområdene et demokratisk fundament, og dermed også skape økt lokal aksept av de områder som opprettes.

Også det forhold at «kommunen» nå er forvaltningsorgan iht. viltloven og innlandsfiskeloven, mens det før kommunelovens ikrafttreden skulle være ei viltnemnd og ei innlandsfiskenemnd i hver kommune, kan tilsi at kommuneloven bør gjelde ved oppnevningen av kommunale utmarksorganer i Finnmark. Kommunen har ansvaret for å organisere sin vilt- og fiskeforvaltning i samsvar med kommuneloven, uten at det gjelder nærmere regler for hvilke organer som skal opprettes eller for hvordan disse skal sammensettes. Det kan nok innvendes at kommunen etter viltloven og innlandsfiskeloven har offentligrettslige oppgaver, mens det for finnmarkskommunene vil være tale om rettighetsforvaltning. Utmarksstyrene i Finnmark vil imidlertid i likhet med de tidligere vilt- og innlandsfiskenemndene, og i motsetning til fjellstyrene som ikke reguleres av kommuneloven, måtte anses som kommunale organer. Det er derfor liten grunn til å bryte med det som ellers gjelder for oppnevningen av slike organer.

Det kan også ses hen til frikommuneforsøket i Kautokeino, som nettopp går ut på å øke kommunens ansvar for forvaltningen av de lokale utmarksgoder. Kautokeino kommune har tillagt hovedutvalget for miljøvern og naturforvaltning det nærmere forvaltningsansvar for forsøket, jf. NOU 1993:34 s. 610 flg. Utvalget er oppnevnt av kommunestyret på politisk grunnlag, jf. kommuneloven § 10, noe som bl.a. har sammenheng med at dette gir kommunen en viss direkte politisk styring over utmarksforvaltningen. Andre kommuner vil kunne vurdere disse forholdene annerledes, men dette er likevel en indikasjon på at det vil ha tilslutning i Finnmark å legge utmarksforvaltningen til et kommunalt organ iht. kommuneloven. Kautokeinos valg er også en indikasjon på at et politisk oppnevnt utvalg i praksis vil være egnet til å besørge den lokale utmarksforvaltningen. Også de erfaringer som er gjort i Kautokeino synes å trekke klart i den retning.

Et annet argument for at de kommunale utmarksstyrene bør oppnevnes av kommunestyret på politisk grunnlag, er at kommunen vil få et visst ansvar for å finansiere den lokale utmarksforvaltningen. Det kan da synes naturlig at forvaltningen

også organisatorisk blir en del av den kommunale virksomhet. Ved å bryte den direkte forbindelsen til grunneierorganet, Finnmark grunnforvaltning, vil det også bli markert at det innføres noe nytt i utmarksforvaltningen i Finnmark. Behovet for en samordnet utmarksforvalting over kommunegrensene kan nok her være et ankepunkt, men også om ansvaret for utmarksforvaltningen tillegges den enkelte kommune vil det kunne legges til rette for slik samordning, bl.a. gjennom interkommunalt samarbeid.

Utmarksstyret vil etter dette være en del av det allmenne kommunale forvaltningssystemet, og i praksis et kommunalt utvalg oppnevnt av kommunestyret på politisk grunnlag iht. kommuneloven § 10. Dette begrenser adgangen til å gi regler om organets *sammensetning*, da det som påpekt ovenfor, ikke kan lovfestes at det «skal» være satt sammen på en bestemt måte. Det kan imidlertid gis mindre forpliktende regler, f.eks. at reindriften og jordbruket, og eventuelt også andre, «kan» gis representasjon i utmarksstyret. En annen mulighet kunne være en regel om at organet bør sammensettes med sikte på en rimelig fordeling av de ulike utmarksinteresser i kommunen.

En bør-regel vil være mindre forpliktende enn en skal-regel, men likevel sette klare grenser for kommunestyrets frihet til å utpeke utmarksstyrets medlemmer. En slik begrensning kan synes prinsipielt uheldig, da kommunestyret som folkevalgt organ fritt bør kunne oppnevne de personer det måtte ønske til de ulike kommunale organer, og også til et eventuelt utmarksstyre. Det er selvsagt ønskelig at utmarksstyret sammensettes slik at de viktigste brukerinteresser er representert, men det er grunn til å tro at dette vil skje også om det ikke lovfestes mer eller mindre klare føringer for oppnevningsmyndigheten. Kommunestyret skal dermed i utgangspunktet stå fritt til å utpeke de personer som skal sitte i de lokale utmarksstyrer.

Ettersom *reindriftsnæringen* står i en særstilling, kan det likevel spørres om denne skal prioriteres særskilt, f.eks. ved at ett av medlemmene i utmarksstyret «bør» være aktiv reindriftsutøver med vinter- eller sommerbosted i kommunen, hvis minst ett av de lokale distriktsstyrer ønsker det. En slik regel vil imidlertid bety at det normalt må oppnevnes en reindriftsutøver, slik at reindriften dermed får en indirekte, men likevel mer eller mindre ubetinget rett til representasjon. Sett hen til jordbruket og andre lokale brukerinteresser, synes det ikke uten videre naturlig å gi reindriften et slikt fortrinn.

Reindriftssamene i en kommune vil i like stor grad som andre grupper kunne utpekes til de lokale utmarksstyrer. De er dessuten i reindriftsloven gitt innflytelse på sin egen situasjon og et særskilt lovgrunnlag for og vern av sin næringsutøvelse. Det er derfor ikke uten videre gitt at det er nødvendig å gi dem en ubetinget rett til representasjon i kommunale utmarksstyrer. Dette forsterkes av at det i lokalpolitiske sammenhenger i Finnmark til tider har vært vanskelig å få reindriftsutøverne i tale. Foruten at næringens egenart kan gjøre det vanskelig for dem å delta på tillyste møter, har dette trolig også en viss sammenheng med at deres behov for slik deltagelse kan variere.

Selv om det etter dette ikke foreslås regler om at reindriften «bør» være representert i utmarksstyret, har imidlertid næringen et legitimt krav på å kunne øve innflytelse på den kommunale utmarksforvaltningen. Det foreslås derfor at kommunens reindriftsutøvere skal ha møte- og talerett på møtene i det organ kommunen velger å tillegge utmarksforvaltningen, en rett de for øvrig vil dele med kommunens ordfører og administrasjonssjef, jf. kommuneloven § 9 fjerde ledd og § 23 tredje ledd. I tillegg skal reindriftsutøverne ha forslagsrett på møtene i utmarksstyret. En slik regel vil ikke gi de lokale utøvere det samme fortrinn i forhold til andre utmarksinteresser mht. representasjon som en «bør-regel», men gi dem anledning

til å fremme sine synspunkter for utmarksstyret og dermed ivareta det behov de måtte ha for å delta i og øve innflytelse på kommunens utmarksforvaltning.

Så lenge de kommunale utmarksstyrer oppnevnes iht. kommunelovens kapittel 2, vil det være opp til kommunen å fastsette antall medlemmer i organet, men slik at det skal være minst tre medlemmer, jf. lovens § 10 første ledd. Selv om de ulike kommuners behov på dette punktet vil variere, antas likevel hensynet til et bredt sammensatt organ, å tilsi at det ofte vil være hensiktsmessig med flere enn tre medlemmer.

En annen virkning av koblingen til kommuneloven er at utmarksstyrets funksjonstid normalt vil være fire år og falle sammen med kommunevalgperioden, jf. § 7 første ledd. Kommunestyret kan imidlertid iht. § 10 sjette ledd når som helst «omorganisere eller nedlegge» sine faste utvalg, og dette må nødvendigvis også gjelde for utmarksstyret. Det kan også nevnes at dette vil måtte bestå av personer som er registrert bosatt i kommunen på kommunevalgdagen og som iht. kommuneloven § 14 er valgbare til kommunale utvalg.

Kommuneloven har i *"Reindrift"* i kapittel 6 en del særregler om saksbehandling mv. i kommunale organer, der det bl.a. er gitt regler om organenes arbeidsmåte, møtehyppighet, vedtaksførhet og avstemninger mv. (§§ 29 til 38). Det åpnes også for at kommunestyret kan gi utfyllende saksbehandlingsregler (§ 39). Disse reglene vil, bl.a. sammen med reglene om de folkevalgtes rettigheter og plikter i lovens kapittel 7, gjelde så langt de passer for de kommunale utmarksstyrene.

Utvalget foreslår dessuten at forvaltningsloven skal gjelde for virksomheten til de kommunale utmarksstyrer, jf. *"Saksbehandling og klage"* i punkt 5.2.5.5 og lovutkastets § 3-9 der det også foreslås at Finnmark grunnforvaltning skal være klageorgan (i mindretallets utkast til § 4-9 er Samisk grunnforvaltning klageorgan). Dette er, ved siden av reindriftens møte-, tale- og forslagsrett, et unntak fra kommunelovens ordinære system, idet dennes hovedregel at kommunestyret er klageorgan for underordnede kommunale organers vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd.

Det lovutkast drøftelsen her har ledet frem til, er gjengitt og kommentert i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3, jf. § 3-3 (§ 4-3) alternativ 1.

5.2.5.2.3 Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune

Ballo foreslår er at utmarksforvaltningen i kommunen «skal» utøves av et utmarksstyre oppnevnt av kommunestyret. Utmarksstyret skal ellers være underlagt Finnmark grunnforvaltning og opptre på vegne av kommunens innbyggere som rettshavere. Det er dermed i en del henseender tale om et fjellstyreliknende organ der det ikke er kommunen, men det enkelte utmarksstyre som tillegges myndigheten, og hvor det vil gjelde en del nærmere regler om styrets sammensetning.

Det er likevel grunn til å presisere at selv om Ballos forslag har likheter med de sør-norske fjellstyrer, bl.a. når det gjelder oppnevning, sammmensetning og økonomi, er det også en del vesentlige forskjeller mellom den ordning som skal skisseres i det følgende og fjellstyrene i Sør-Norge. Den viktigste forskjellen er at den lov som utmarksstyrene i Finnmark skal følge, vil ha sin forankring i og bygge på samiske tradisjoner og rettsoppfatninger. Lovens formålsparagraf vil også gjelde for utmarksstyrene i fylket, og når paragrafen særlig fremhever hensynet til samisk kultur og næring, vil dette hensyn, i motsetning til det som gjelder for forvaltningen av de sør-norske statsallmenninger, måtte stå sentralt i den fremtidige utmarksforvaltning i Finnmark.

Umiddelbart kan hensynet til en desentralisert utmarksforvaltning synes å tale mot en ordning som her antydet, men hvis det opprettes ett utmarksstyre i hver kommune vil hensynet være ivaretatt også om styret knyttes til Finnmark grunnforvaltning og ikke til kommunen som sådan. Selv om utmarksstyret blir en del av grunnforvaltningens organisasjon, vil det dessuten kunne oppnevnes av kommunestyret. Ved at oppnevningsmyndigheten legges på samme nivå som rettighetene og til et organ med en sammensetning som rettshaverne ved deltagelse i kommunevalget kan øve innflytelse på, vil hensynet til desentralisering og rettshavernes innflytelse på utmarksforvaltningen bli ivaretatt.

En slik oppnevningsordning er dessuten ikke fremmed i norsk rett, idet fjelloven § 3 legger myndigheten til å oppnevne fjellstyrene i landets statsallmenninger til kommunestyret i den kommune hvor allmenningen ligger. Utmarksstyrene i Finnmark vil som fjellstyrene være beskjeftiget med rettighetsforvaltning. Det kan også derfor være grunn til å se hen til fjelloven ved vurderingen av hvordan reglene for organiseringen av utmarksforvaltningen i Finnmark bør utformes.

Det er i *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3 lagt opp til at Finnmark grunnforvaltning skal være klageorgan for de enkeltvedtak innen utmarksforvaltningen som treffes på kommunalt nivå. Dermed vil det uansett være tilknytning mellom utmarksforvaltningen og den øvrige forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark. Og hvis det ikke gis regler om noe annet vil såvel utmarksforvaltningen som forvaltningen av grunn og naturgoder ellers, tilligge det organ som opptrer på vegne av grunneieren. Å legge forvaltningen av de fornybare utmarksgodene til utmarksstyrer på kommunalt nivå, kan derfor anses som en form for delegasjon av myndighet fra eierorganet Finnmark grunnforvaltning til lokale organer.

Det vil være naturlig å knytte disse lokale utmarksstyrer direkte til Finnmark grunnforvaltning, som dermed ikke bare som klageorgan, men også organisatorisk og administrativt, vil ha et ansvar for de lokale organers virksomhet. Det vil dermed være en direkte forbindelse mellom utmarksstyrene i kommunene og Finnmark grunnforvaltning, som vil gi det sistnevnte organ et overordnet ansvar for bruken av alle naturgoder i Finnmark. Det vil med dette bli skapt et ryddig administrativt system for den fremtidige grunn- og ressursforvaltningen i fylket.

En slik kobling mellom umarksorganene i kommunene og Finnmark grunnforvaltning vil også innebære at man unngår den uoversiktlige sammenblandingen av offentligrettslig og privatrettslig myndighet som vil følge av forslaget om å gjøre utmarksforvaltningen til en ordinær kommunal oppgave. Kommuneloven gir stort sett regler for organiseringen av den politiske virksomheten i kommunen, og dens regler om kommunale organer er utformet med tanke på organer som skal ha kommunalpolitiske oppgaver og utøve offentlig myndighet. I dette tilfellet er det imidlertid tale om organer som skal drive rettighetsforvaltning og utøve privatrettslig myndighet. Det vil derfor gi et helhetlig system om det i hver kommune etableres utmarksstyrer som underlegges grunneierorganet. Det vil bli etablert en klar linje i forvaltningen av grunn og utmarksgoder i Finnmark, som vil gi en enhetlig forvaltning av fylkets grunn og naturgoder, og gjøre det enklere å realisere en klageordning for utmarksforvaltningen.

Det kan også bemerkes at kommunestyret vil ha sterk innflytelse på et kommunalt utmarksstyres virksomhet, bl.a. kan det iht. kommuneloven § 60 nr. 1 kreve å avgjøre konkrete saker selv, og i noen grad omgjøre utmarksstyrets vedtak. Dertil vil kommunens ordfører og administrasjonssjef iht. § 9 nr. 2 og § 23 nr. 3 ha møte- og talerett i utmarksstyret. Utmarksforvaltningen i kommunen vil etter dette lett kunne bli gjenstand for kommunalpolitiske «drakamper» og bli nokså ineffektiv. Det er derfor grunn til å tro at utmarksstyrer sammensatt etter egne regler og som vil stå fritt i forhold til kommunestyret, vil være bedre egnet enn organer sammen-

satt etter det politiske styrkeforholdet i kommunestyret, til å ivareta samiske og lokale hensyn, både generelt og i forhold til samisk og lokal næringsutøvelse spesielt.

De oppgaver utmarksstyret i kommunen skal ta seg av, kan etter sin art langt på vei sammenlignes med de oppgaver som i *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5 er foreslått lagt til et nytt fiskestyre for Tanavassdraget. Dette styret skal oppnevnes av Tana og Karasjok kommuner, men utvalget har ellers sett det som viktig at styret gis et selvstendig forvaltningsansvar og sin egen økonomi uavhengig av oppnevningskommunene. Det er lite som tilsier at det bør gjelde en annen ordning for den allmenne utmarksforvaltningen i kommunene enn den som er foreslått for laksefisket i Tana. Således bør de lokale utmarksstyrer gis den samme frie stilling i forhold til sine respektive kommuner som fiskestyret for Tanavassdraget vil ha i forhold til Tana og Karasjok kommuner.

Det vil også gi økonomiske fordeler å knytte utmarksforvaltningen til Finnmark grunnforvaltning. Bruken av utmarksgodene vil gi innteker i form av kortsalg ol., men forvaltningen vil trolig medføre så store administrasjonskostnader at virksomheten neppe alle steder vil være selvfinansierende. Det vil dermed måtte overføres penger fra andre kommunale sektorer hvis kommunen skal ha hånd om utmarksforvaltningen, noe som vil kunne anses som en byrde.

Hvis utmarksforvaltningen i kommunene knyttes direkte til Finnmark grunnforvaltning, vil det imidlertid gjennom en videreføring av dagens fjelltjeneste fortsatt kunne opereres med et felles oppsyn som i noen grad kan utfylle et eventuelt statlig naturoppsyn, jf. *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i punkt 5.2.5.4.4, og som vil kunne finansieres over grunnforvaltningens budsjett. Dette vil spare kommunene for utgifter og hvis oppsynes samkjøres mellom to eller flere kommuner, vil dette også kunne gi et mer effektivt oppsyn og medføre konkrete økonomiske besparelser. Riktignok vil det også om utmarksforvaltningen legges til kommunen kunne opereres med en felles oppsynsordning, men dette vil likevel være tyngre å gjennomføre i praksis. Selv om det som her er anført kanskje ikke alene vil ha avgjørende vekt, er det likevel et argument som klart tilsier at det bør opprettes et obligatorisk utmarksstyre i hver kommune, som selv om det oppnevnes av kommunestyret ikke vil være «kommunalt», men tilknyttet Finnmark grunnforvaltning.

Ytterligere et argument for å etablere et særskilt oppnevnt utmarksstyre i hver kommune, vil være at dette vil fremtre som et lokalt fagorgan for bruken og forvaltningen av utmarksgodene i kommunen. Den type organisering som de sør-norske fjellstyrer representerer er en godt utprøvd modell i så måte. Selv om utgangspunktet for utmarksforvaltningen i Finnmark vil være et annet enn i statsallmenningene i Sør-Norge, er det likevel ut fra praktiske og organisatoriske hensyn grunn til å legge seg relativt nær opp til denne styringsformen i den konkrete utformingen av reglene om utmarksstyrene i Finnmark.

Det faktum at styret må anses som et fagorgan med utmarksforvaltningen i kommunen som sitt arbeidsfelt, tilsier at det bør gis nærmere regler for styrets *sammensetning*, for å sikre at de mest aktuelle lokale brukerinteresser blir representert. I en slik sammenheng peker primærnæringene, og da særlig reindriften og jordbruket, seg ut. Spørsmålet om slik direkte representasjon er riktignok i punkt 4.3.2.3 drøftet i forhold til styret for Finnmark grunnforvaltning og der besvart benektende. Det har imidlertid mer for seg å la de to næringene være representert på et lavere nivå i forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, og da særlig i forhold til den del av denne virksomheten som kanskje har spesiell betydning for dem.

Det er reindriften og jordbruket som i størst grad bruker grunnen i Finnmark som ledd i sin næringsutøvelse og deler av deres virksomhet er også nært knyttet til bruk av utmarksgodene. Dertil vil andres bruk av disse goder ofte virke inn på rein-

driftsutøveres og jordbrukeres næringsdrift, slik at det også derfor er grunn til å gi dem representasjon i utmarksstyret. Det kan også nevnes at fjelloven § 3 legger opp til obligatorisk jordbruksrepresentasjon i fjellstyrene, og åpner for reindriftsrepresentasjon der dette er aktuelt. Hvis det legges opp til fjellstyrelignende utmarksstyrer i Finnmark vil reindriften ut fra sin spesielle stilling i fylket, her måtte ha styrerepresentasjon på linje med jordbruket. For øvrig legges det ikke opp til at reindriftssamer og bønder selv skal oppnevne sine representanter. De vil riktignok kunne fremsette ønsker om hvem som bør utpekes, men det endelige personvalget vil likevel ligge til kommunestyret.

Det kan også spørres om andre utmarksinteresser bør gis fast plass i utmarksstyrene ved siden av reindriftsutøvere og bønder, jf. at fjelloven § 3 pålegger kommunestyret å sørge for at «jakt-, fiske- og friluftsinteressene» er representert i fjellstyret. Det synes likevel vanskelig å angi generelt hvilke utmarksinteresser i Finnmark som eventuelt skal gis en slik rett. Derimot kan en regel om at utmarksstyret i tillegg til den faste reindrifts- og jordbruksrepresentasjonen bør sammensettes slik at det oppnås en rimelig fordeling av de lokale utmarksinteresser, ha mye for seg. Dette vil åpne for et visst kommunalt skjønn i oppnevningen av utmarksstyret og styrke kommunestyrets innflytelse, og trolig også bidra til at utmarksnæringsutøvere, bygdefolk og allmenne kommunale brukerinteresser blir representert i styret.

Bredden i utmarksstyrets sammensetning vil imidlertid også avhenge av *antall styremedlemmer*. Hvis reindrift og jordbruk skal ha én representant hver, kan mye tale for at styret bør ha minst tre medlemmer i tillegg til disse. Et styre på fem, der én representerer reindriften, én jordbruket og de tre øvrige ulike utmarksinteresser, vil som oftest gi god representativitet i forhold til kommunens utmarksinteresser. I noen tilfeller kan det imidlertid være grunn til å operere med flere styremedlemmer, f.eks. slik at kommunestyret selv kan fastsette antall medlemmer, men slik at utmarksstyret skal ha minst fem medlemmer, og obligatorisk reindrifts- og jordbruksrepresentasjon.

Det er ellers nærliggende at utmarksstyrets *funksjonstid* tilsvarer oppnevningsorganets, slik at styret oppnevnes for fire år, koblet til kommunevalgperioden, jf. at det samme gjelder for fjellstyrene iht. fjelloven § 3. Videre kan det synes naturlig at de personer som oppnevnes til utmarksstyret bør være rettshavere i kommunen. En nærliggende måte å regulere dette på, vil være å gi en regel om at de som oppnevnes til styret må være valgbare til kommunale verv iht. kommuneloven § 14, jf. fjelloven § 3 femte ledd. Det vil bl.a. si at disse må være registrert bosatt i kommunen på kommunevalgdagen.

For øvrig bør kommunestyret foruten å kunne utvide antall medlemmer i utmarksstyret, også kunne gi andre regler om dets sammensetning, f.eks. at bestemte utmarksinteresser skal gis fast representasjon ved slike utvidelser. Dertil er det naturlig å åpne for at kommunestyret kan gi regler om utmarksstyrets arbeidsmåte. Videre bør flere kommuner kunne opprette et felles utmarksstyre hvis dette finnes hensiktsmessig ut fra de lokale forhold, jf. at også fjelloven § 5 gir slike muligheter. Det vil dermed kunne oppnevnes egne utmarksstyrer i kommuner som er rike på utmarksgoder, mens det andre steder legges opp til en mer regional ordning ved samarbeid mellom flere kommuner. Se ellers merknadene til lovutkastets § 3-3 (alternativ 2), der disse og andre forhold i tilknytning til den lovtekst som foreslås på bakgrunn av den foregående gjennomgang er kommentert.

5.2.5.3 Allment om myndigheten i kommunen

Kommuneordningen innebærer som hovedregel at retten til de fornybare utmarksgodene skal ligge til kommunens innbyggere, og at retten skal forvaltes på kommu-

nenivå. Det synes formålstjenlig å gi utmarksstyret i kommunen relativt stor frihet i denne forvaltningen, bl.a. for å gi den lokale retten et reelt innhold. Organet vil i så fall, gjennom de bruksreguleringer det får myndighet til å iverksette, også kunne begrense andres bruk av utmarksgodene. Dette er en naturlig følge av at godene i utgangspunktet skal ligge til kommunens innbyggere.

En innvending mot å gi organer på kommunenivå generell myndighet til å regulere bruken av de lokale utmarksgoder, kan nok være at de konkrete regler for bruken etter dette vil kunne variere fra kommune til kommune. Dette kan gi økt press på godene der bruksbegrensningene er minst omfattende. Eksempelvis hevdes det at Kautokeino kommunes utsettelse av rypejakten fra 10. til 20. september som ledd i frikommuneforsøket, har økt jakttrykket i nabokommunene, og det vurderes nå i Kautokeino å gå tilbake til de allmenne jakttider.

Kommuneordningen kan imidlertid på mange måter anses som et allment frikommuneforsøk der poenget er å åpne for større lokal styring av utmarksbruken. Det vil dermed følge naturlig av ordningen at reglene for bruken av utmarksgodene vil kunne variere fra kommune til kommune. Når retten til utmarksgodene ligger til kommunens innbyggere, vil det videre kunne fastsettes ulike begrensninger overfor utenbygdsboende. Hvis presset i enkelte kommuner øker faretruende, vil det dessuten relativt hurtig kunne iverksettes begrensninger for å stanse utviklingen før ressursforringelsen blir for omfattende. Faren for økt press enkelte steder vil også kunne motvirkes ved at de lokale begrensninger samordnes over kommunegrensene.

En annen innvending mot å gi kommunale organer for stor frihet i utmarksforvaltningen, kan være at brukerne ikke uten videre kan gå ut fra at reglene for bruk av utmarksgodene er like i hele Finnmark. De lokale organer vil imidlertid kunne informere om hvilke regler som er fastsatt og det er heller ikke noe i veien for å innføre felles reguleringer i flere kommuner. At folk også bør forhøre seg lokalt om hva som gjelder, er etter dette ingen tung innvending.

En klar fordel med en ordning der bruken av de lokale utmarksgoder og innholdet av de lokale rettigheter blir regulert på kommunalt nivå, er at dette vil gi betydelig fleksibilitet. Reguleringen av ressursutnyttelsen i kommunen vil kunne tilpasses de faktiske forhold og det lokale ressursgrunnlag. Samtidig vil en slik ordning gi en styrket lokal plattform for lokal utmarksforvaltning, og dermed også kunne begrunnes med hensynet til kommunalt styre på vegne av innbyggerne.

Det synes etter dette ikke å være noen avgjørende innvendinger mot at kommunale utmarksstyrer gis myndighet til å regulere bruken av de lokale utmarksgoder, og med det også utpensle det faktiske innholdet av de lokale utmarksrettigheter. Det vil for øvrig være vanskelig å utforme en regel som gir mer konkrete anvisninger om hvordan de lokale utmarksgoder skal forvaltes. Utvalget har derfor foreslått en relativt generell regel på dette punktet. Se lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) første ledd.

Kommunen vil i sin konkrete myndighetsutøvelse kunne treffe en rekke vedtak og iverksette en rekke tiltak – enkeltvis eller i kombinasjon. Hva som vedtas vil kunne variere fra kommune til kommune, område til område og ressurs til ressurs. Det som kan slå gunstig ut et sted vil kanskje virke mindre heldig et annet sted, og det som kan passe for et utmarksgode vil ikke nødvendigvis passe like godt for andre.

Likevel vil det trolig være mest nærliggende at kommunens innbyggere gis et *økonomisk fortrinn* til de lokale utmarksgoder, ved å betale mindre enn andre for bruk av disse goder. Slike ordninger, hvor folk som bor nær de lokale forekomster betaler mindre enn andre, er vanlige også i dag. Eksempelvis var i 1995 sesongprisen for jaktkort i en kommune i Finnmark kr. 80 for innenbygdsboende og kr. 230

for utenbygdsboende, mens befolkningen langs fylkets lakseførende elver betaler betydelig mindre for fiskekort enn laksefiskere utenfra.

Kommunens innbyggere vil også kunne tilgodeses *geografisk,* f.eks. ved at en del av kommunens areal forbeholdes for dem. Hvis en stor personkrets gis en sterk rett til et begrenset område kan det imidlertid være en viss fare for ressursforringelse, og slike tiltak vil derfor i praksis trolig være mest aktuelle til fordel for en del av kommunens innbyggere. Ett eksempel på en gjeldende regel av denne art er jordsalgsloven § 5a, som åpner for at folk i et bygdelag ved utvisning kan gis enerett til bestemte multeforekomster.

Folk i kommunen vil også kunne gis et *kvantitativt* fortrinn, f.eks. ved at andres bruk begrenses til et visst antall personer eller en viss mengde av vedkommende utmarksgode. En praktisk måte å iverksette en slik ordning på, vil være å legge ut et begrenset antall brukstillatelser til salg for andre, mens dette ikke gjøres gjeldende for lokalbefolkningen. En indirekte kvantitativ prioritering av folk i kommunen vil være å kreve personlig oppmøte ved kortkjøp. Dette praktiseres i dag ved salg av kort for laksefiske i noen av de «små» elvene i Finnmark.

Videre kan det anvendes *kvalitative* virkemidler, ved at andre ikke får bruke like effektive redskaper som kommunens innbyggere. Et nærliggende eksempel er her at kommunens innbyggere får drive garnfiske i kommunen, mens andre kun får fiske med stang og håndssnøre. En slik ordning gjelder i noen grad også for dagens innlandsfiske i Finnmark, ved at innenbygdsboende (og reindriftssamer) har fortrinnsrett til å få utvist garnfiske i hjemkommunen.

Også *tiden* kan anvendes ved at kommunens innbyggere får bruke de lokale utmarksgoder før andre slipper til, f.eks. ved at jakttidene begrenses for utenbygdsboende, men ikke for innenbygdsboende. Det finnes imidlertid i dag ingen eksempler på slike ordninger i Finnmark.

Utmarksstyrene i kommunene vil etter dette få betydelig innflytelse på bruken av utmarksgodene og på utforming av det konkrete innholdet i de lokale utmarksrettigheter. Det er likevel grunn til å vurdere om deres myndighet bør underlegges en mer allmenn *begrensning*. Dette vil i tilfelle komme i tillegg til de skranker som vil følge av de ytre rammer for ressursbruken, og av at myndigheten i hovedsak vil være begrenset til de utmarksgoder hvor kommunens innbyggere er tillagt rettigheter, jf. lovutkastets § 3-1 (§ 4-1) og § 3-2 (§ 4-2).

Hensynet til allmennheten, og ikke minst til befolkningen i Finnmark, tilsier at den lokale myndigheten til å regulere bruken av utmarksgodene bør undergis visse begrensninger. En ubegrenset myndighet ville fremstå som nokså ekskluderende og virke nokså inngripende overfor folk i kommuner med liten tilgang på utmarksgoder, da det i praksis ville bety at det blir opp til de lokale organer om andre enn kommunens innbyggerne kan få utnytte utmarksgodene i kommunen. Trolig ville utmarksgodene i praksis ha blitt forvaltet slik at folk utenfra fikk adgang til å bruke dem også om det ikke var noen plikt til det, men det kan her likevel være behov for en sikkerhetsventil.

Det foreslås derfor at det ut fra de underliggende rettsforhold skal gjennomføres «en rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen, jf. lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd.

Det er vanskelig å si noe generelt om hva som i konkrete tilfelle vil være «rimelig fordeling», da dette bl.a. vil variere med tilgangen på utmarksgoder og de naturgitte forhold i ulike områder. For eksempel vil det i perioder med liten tilgang på visse ressurser, være rimelig å forbeholde en forholdsmessig større del av totaluttaket for de lokalt berettigede enn når det er god tilgang på ressursene. Også de underliggende rettsforhold vil virke inn på vurderingen av hva som skal anses som en rimelig fordeling. Så lenge utmarksgodene skal ligge til kommunens innbyggere vil

disse måtte gis et klart fortrinn. Andre skal imidlertid ikke kunne stenges helt ute, og det vil ofte være rimelig at den øvrige finnmarksbefolkning gis større adgang til kommunens utmarksgoder enn brukere fra andre deler av landet.

Det er foran fremmet to forslag for retten til innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking, jf. *"Innlandsfiske"* i punkt 5.2.4.4.5, 5.2.4.4.6 og 5.2.4.4.8. Selv om rimelighetsregelen kan gis en likeartet utforming, vil uenigheten ha en viss betydning for tolkningen av den. Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik har foreslått at de nevnte bruksmåter skal tilkomme alle finnmarkinger uavhengig av kommunegrensene, noe som betyr at det ved vurderingen av hvilken fordeling som er «rimelig», må bygges på at alle finnmarkinger er likestilt. Falch, Austenå, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe og Varsi har gått inn for at også innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking skal ligge til kommunens innbyggere, som dermed vil kunne tilgodeses i større grad enn andre finnmarkinger. Bruksmåtene er likevel av en slik art at det ofte vil være «rimelig» å likestille alle finnmarkinger. Se ellers merknadene til lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd.

Den omtalte begrensning av de lokale organers myndighet vil primært ha betydning for å sikre utenbygdsboende, og særlig andre finnmarkinger, en viss bruksadgang i kommunen. Det kan imidlertid spørres om myndigheten bør begrenses også i motsatt retning, for å hindre at det åpnes for så omfattende allmenn bruk at lokalbefolkningens rett til utmarksgodene blir utvannet. Regelen om at det skal gjennomføres en «rimelig fordeling» av godene mellom de lokale rettshavere og andre vil imidlertid være til hinder for slik praksis, og dessuten vil en praksis i den her antydede retning uansett ikke være særlig sannsynlig. Det anses derfor unødvendig med ytterligere regler om dette forhold, men det er likevel i lovutkastets § 3-8 (§ 4-8) presisert at avgifter og kortpris for kommunens innbyggere normalt skal være lavere enn for andre.

Utvalget har videre vurdert om det bør innføres en særskilt ordning for *prøving* av om de lokale utmarksvedtak samsvarer med lovens krav om en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom kommunens innbyggere og andre. De lokale organers myndighet vil være begrenset ved at de vil ha en viss plikt til å åpne for allmenn bruk, og ved at dette ikke kan gjøres i et slikt omfang at det begrenser den bruk lokalbefolkningen har rett til. Utenbygdsboende vil kunne mene at de ikke har fått tilstrekkelig adgang til kommunens bruksområde, og innenbygdsboende at det er gjort inngrep i deres lovfestede rettigheter ved at det i for stor grad er åpnet for allmenn bruk. I begge tilfelle vil grunnlaget for en eventuell klage være en påstand om at det ikke er gjennomført en «rimelig fordeling» av utmarksgodene i kommunen.

En ordinær klageadgang etter mønster av forvaltningslovens kapittel VI, ville gi klageinstansen mulighet til å prøve både om de lokale vedtakene er innenfor lovens rammer, og det skjønn som ligger til grunn for dem. Det vil dermed ikke være et organ i kommunen, men klageorganet som i siste instans fordeler utmarksgodene mellom kommunens innbyggere og andre. Dette vil være et for stort innhogg i kommuneordningens utgangspunkt om at utmarksretten skal forvaltes på kommunenivå. Hensikten med å legge forvaltningen på dette nivået er å åpne for lokalt skjønn, og forutsatt at de skjønnsmessige overveielser som ligger bak vedtakene er innenfor lovens rammer, bør ikke disse kunne overprøves.

Derimot kunne det kanskje åpnes for særskilt prøving av lovligheten av de lokale vedtak om bruken av utmarksgodene. En slik ordning kunne nok bidra til grundigere saksforbedelse og bedre rettssikkerhet. Ordningen ville kanskje også bidra til en likeartet tolkning av hvilken fordeling som er «rimelig», og dermed til lik praksis i kommunene. Noe av poenget med kommuneordningen er imidlertid å åpne for lokalt skjønn, slik at dette siste ikke kan tillegges særlig vekt. Videre vil de

lokale vedtaks lovlighet kunne prøves av domstolene. Selv om domstolsbehandling ofte vil være kostbart og tidkrevende, og domstolene trolig vil være tilbakeholdne med å tilsidesette et lokalt organs vurdering av hva som ut fra de lokale forhold er en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom ulike grupper, synes dette likevel å være tilstrekkelig ut fra mer allmenne rettssikkerhetshensyn.

Det foreslås etter dette ingen særskilt ordning der et organ utenfor kommunen, gis adgang til å prøve om de lokale vedtak er i samsvar med lovens krav en «rimelig fordeling» av utmarksgodene.

De lokale vedtak som etter sitt innhold er bestemmende for den enkeltes rettigheter eller plikter, vil kunne påklages iht. lovutkastets § 3-9 (§ 4-9). Således vil kommunens vedtak om individuelle tildelinger i form av utvisninger eller bortforpaktninger av utmarksgoder kunne påklages. Vedtak om fredninger, redskapsbruk, tidsbegrensninger, kortpriser og det allmenne forholdet mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende vil derimot etter sin art normalt være forskrifter som ikke kan påklages. Se nedenfor i *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4 og *"Særlig om klageinstansens myndighet"* i 5.2.5.5.2.

5.2.5.4 Nærmere om myndigheten i kommunen

5.2.5.4.1 Innskrenkning av bruken av utmarksgodene

Foruten de skranker som settes av økonomiske og naturgitte forhold, møter brukerne av utmarksgodene en rekke bruksbegrensninger i form av allmenne reguleringer gitt med hjemmel i lov eller forskrift. Det kan f.eks. dreie seg om fiske- og jakttider, forbud mot å plukke multekart, forbud mot visse redskaper og krav om jegerprøve eller andre kvalifikasjoner hos brukerne. Slike reguleringer gis som regel av sentrale organer, men innenfor disse ytre rammer kan også regionale organer ha myndighet. Eksempelvis gir Direktoratet for Naturforvaltning regler om tillatte utnyttelsestider og redskapsbruk for jakt, fangst og fiske i Norge, mens fylkesmannen gir regler om hvor i Finnmark det kan drives innlandsfiske med garn.

Allmenne regler av denne art vil også i fremtiden måtte gis av organer utenfor kommunene, men det kan likevel spørres om kommunene i Finnmark bør kunne gis regler som endrer rammene for den lokale bruken i forhold til de generelle reguleringene. Organer på dette nivået har allerede i dag en viss myndighet til å sette rammer for den lokale ressursutnyttelsen, f.eks. er det kommunene som avgjør hvor mange elger som kan felles pr. år i kommunen, og Kautokeino kommune har som ledd i frikommuneforsøket bl.a. myndighet til å begrense jakttidene i forhold til de som er fastsatt av direktoratet.[45]

Det er likevel uaktuelt å gi lokale organer myndighet til å *utvide* bruken av utmarksgodene i forhold til de regler som er fastsatt utenfor kommunen. Slike regler er gitt for å unngå for hard beskatning av godene, og selv om man i kommunene nok vil kunne mene at disse tåler en sterkere beskatning enn hva sentrale eller regionale organer vil åpne for, vil man nok oftere være enig i at totaluttaket bør begrenses. Ettersom kommuneordningen vil omfatte det meste av Finnmark og hele fylkets befolkning, synes også allmenne ressurshensyn å tilsi at lokale organer ikke bør gis generell myndighet på dette punkt. Dette har likevel ikke vært til hinder for at utvalget med henvisning til at sørnorske beiteorganer har slik myndighet, har foreslått at det kan tillates at en jordbruker beiter med flere dyr enn det vedkommendes bruk kan vinterfø, jf. *"Utmarksbeite for bufé"* i punkt 5.2.4.4.12 og lovutkastets § 3-2 (§ 4-2) siste ledd.

45. Se Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 515-523 (vilt), 523-531 (innlandsfiske) og 610-614 (frikommuneforsøket i Kautokeino).

Videre kan mye tale for at de lokale utmarksstyrene gis en allmenn adgang til å *innskrenke* bruken i forhold til hva de generelle reglene åpner for. Slike innskrenkinger vil kunne gjøre seg utslag i kortere fisketider, senere jaktstart, begrensning av garnfiske eller jakt med hund, fredning av deler av kommunen mv. Organene vil som skissert i *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3, jf. lovutkastes § 3-4 (§ 4-4), ha allmenn myndighet til å regulere bruken av de lokale utmarksgoder, og når retten til disse ligger til kommunens innbyggere vil de trolig også kunne iverksette slike tiltak overfor personer bosatt utenfor kommunen. Det kan likevel være grunn til å presisere dette i en egen bestemmelse, som dessuten vil åpne for at det kan gjøres liknende innskrenkninger overfor kommunens innbyggere.

Å innskrenke ressursbruken for kommunens innbyggere i forhold til det som er godtatt sentralt, kan nok virke noe betenkelig. Det vil bl.a. kunne være en viss avstand mellom forvaltningsorganet i kommunen og den enkelte berettigede, slik at intern uenighet om hvor stor beskatning utmarksgodene tåler neppe kan utelukkes. Det kan nok også være en viss fare for at et mindretall vil føle seg overkjørt. Dette er likevel ingen avgjørende innvending mot at vedtak om å begrense ressursbruken også gjøres gjeldende for kommunens innbyggere. De lokale organer vil neppe tvinge gjennom slike begrensninger hvis det er stor intern uenighet om deres berettigelse. Videre vil organene kunne settes sammen slik at de aktuelle utmarksinteresser er representert, og det vil ved de foreslåtte saksbehandlingsregler bli lagt opp til at de berørte grupper får fremme sine synspunkter, jf. *"Allment"* i punkt 5.2.5.5.1.

En annen innvending mot at bruken av utmarksgodene begrenses i en kommune, kan være at dette vil øke presset på godene der det ikke gjøres lignende innskrenkninger. Faren for slikt press vil imidlertid kunne begrenses ved at kommunene samordner sin forvaltning.

Det må ellers antas at kommuneordningen i seg selv vil bidra til å minske presset på de lokale ressursene, bl.a. ved at det gjøres gjeldende begrensninger overfor utenbygdsboende. Behovet for innskrenkninger overfor kommunens egne innbyggere vil derfor trolig ofte være lite. At myndigheten kanskje sjelden vil bli brukt, er imidlertid ingen avgjørende innvending mot å åpne for slike beslutninger.

Det kan dessuten ikke utelukkes at presset på enkelte områder eller visse ressurser i en kommune kan bli så hardt at det kan oppstå et konkret behov for å begrense også de kommunalt berettigedes bruk. Man kan f.eks. tenke seg at deler av kommunen på grunn av hard beskatning eller forurensning nærmest er tømt for ressurser, eller at det er overhengende fare for dette hvis det ikke umiddelbart gjøres innskrenkninger i bruken. Dersom begrensninger av andres bruk ikke har vært tilstrekkelig til å avverge ressursmangelen, kan det også være behov for å begrense de berettigedes bruk, f.eks. ved at deler av kommunen avskjermes fra bruk, eller at det innføres begrensninger i jakttiden, forbud mot garnfiske i visse vann, fredninger av bestemte multemyrer eller hogstområder etc.

Utvalget har i lovutkastets § 3-5 (§ 4-5) foreslått en regel som åpner for at bruken av utmarksgodene i en kommune kan innskrenkes ut over det som måtte være fastsatt av offentlige organer på nasjonalt eller regionalt nivå. Kommunen bør ha en allmenn adgang til å begrense ressursbruken, og også kunne frede hele eller deler av kommunen for bruk av en eller flere goder. De ulike innskrenkningene bør for øvrig kunne oppheves når dette måtte finnes hensiktsmessig.

Myndigheten vil ellers være begrenset til de utmarksgoder som omfattes av kommuneordningen. Videre tilsier hensynet bak ordningen, sammenholdt med regelen om «rimelig» fordeling, at det ved fredninger og liknende vedtak ikke kan skilles mellom innenbygdsboendes og utenbygdsboendes bruk i større grad enn at det fortsatt vil innebære en «rimelig fordeling» mellom de ulike grupper. Herunder vil ikke under noen omstendighet lokalbefolkningens bruk kunne innskrenkes i

større grad enn andres. Ellers tilsier likhetshensyn at eventuelle bruksbegrensninger bør gjelde for alle personer innen samme gruppe, men det skal likevel kunne gjøres visse unntak til fordel for personer som utnytter utmarksgodene næringsmessig, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2.

De vedtak det her er tale om må for øvrig anses som lokale forskrifter, noe som bl.a. medfører at forvaltningslovens regler om forberedelse av forskrifter vil gjelde tilsvarende, jf. *"Saksbehandling og klage"* i punkt 5.2.5.5 og lovutkastets § 3-9 (§ 4-9). Derimot vil vedtakene ikke kunne påklages.

5.2.5.4.2 Utvisning og bortforpaktning mv.

De lokale organer bør ha myndighet til å foreta individuelle tildelinger av utmarksgodene, f.eks. ved utvisninger eller bortforpaktninger. Også opprettelse av bygdebruksområder, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3, kan anses som en form for tildelingsmyndighet, ved at bygdefolk gis rett til utmarksgodene i et avgrenset område. Men dette vil være en generell prioritering av ei hel bygd, og dermed noe annet enn de individuelle prioriteringene knyttet til enkeltressurser som skal drøftes her.

Det er bl.a. spørsmål om *dagens tildelingsordninger*,[46] der myndigheten i dag tilligger Finnmark Jordsalgskontor og hvor den praktiske tilretteleggingen er overlatt til Fjelltjenesten, bør overføres til kommunene. Jordsalgskontoret har som nevnt i *"Oppgaver og myndighet"* i punkt 4.1.2.3 myndighet til å bortforpakte innlandsfiske og laksefiske i elv, og utvise plasser for sjølaksefiske, jf. forskrift 18. desember 1992 om fiskeforvaltning på statsgrunn § 10, § 12 og § 13. Det kan videre ifølge § 8 i fylkesmannens forskrift 10. mars 1993 utvise innlandsfiske med garn i bestemte vann og elvestrekninger. I medhold av jordsalgsloven (§ 4 og § 5a) er det også åpnet for utvisninger av lauvskog for ved og bestemte multeforekomster. Trolig har jordsalgskontoret med grunnlag i eldre jordsalgsforskrifter også myndighet til å bortforpakte egg og dunvær.

De nevnte ordninger, der lokalbefolkningen i Finnmark i større eller mindre grad har et fortrinn, bør beholdes. Spørsmålet blir da om de skal styres av jordsalgsorganenes etterfølger, Finnmark (eller Samisk) grunnforvaltning, eller av organer på kommunenivå. Det vil være fullt praktikabelt å beholde myndigheten på fylkesnivå. Utvalget har likevel kommet til at grunnforvaltningens saklige virkeområde i utgangspunktet bør begrenses til forvaltning av grunn og ikke-fornybare ressurser, mens de fornybare utmarksgodene bør forvaltes på kommunenivå.

Hvis det først innføres en rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksgodene i Finnmark som er avgrenset etter kommunegrensene, er det naturlig at organer på kommunenivå får hånd om de gjeldende utvisnings- og bortforpaktningsordninger. Dette vil øke den lokale innflytelsen på bruken av utmarksgodene i kommunen, bedre mulighetene til å ivareta de lokale brukeres interesser og styrke innholdet av de rettigheter som foreslås lagt til kommunens innbyggere. Det vil videre ha dårlig sammenheng å tillegge kommunens innbyggere rettigheter og samtidig la et organ utenfor kommunen utvise og bortforpakte de utmarksgoder som ligger til kommunens innbyggere. Det kan tenkes situasjoner der et utenforstående organ disponerer i strid med den rett kommunens innbyggere har, mens muligheten for dette vil være vesentlig mindre hvis myndigheten legges på kommunenivå.

46. Ordningene er beskrevet nærmere i NOU 1993:34, s. 501-503 (ved), 513-515 (multer), s. 170-172 og 523 (egg og dun), 525-531 (innlandsfiske) og 533-538 (laksefiske).

Dagens utvisnings- og bortforpaktningsordninger gjelder bare en del av de utmarksgoder og bruksmåter det er aktuelt å tillegge kommunens innbyggere. Men det er også grunn til å vurdere om kommunen bør ha en *allmenn myndighet* til å foreta individuelle tildelinger av bestemte utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner.

Rettighetene i kommuneordningen vil ligge til kommunens innbyggere, som i utgangspunktet vil ha lik rett til å bruke utmarksgodene. Bruken av flere av disse goder er imidlertid etter sin art slik at det vil være behov for en viss fordeling mellom de berettigede. Også hensynet til kommunens utkanter og næringssvake områder kan tilsi at tildelingsmyndigheten bør være mer allmenn enn i dag. Trolig vil det også ved ressursknapphet være aktuelt med interne tildelinger, særlig hvis adgangen til å vedta generelle bruksbegrensninger ikke er tilstrekkelig eller ikke passer i det konkrete tilfellet.

Det synes etter dette både praktisk og nødvendig å operere med en allmenn lokal myndighet til å foreta interne fordelinger mellom og tildelinger til rettshaverne. Såfremt alle i kommunen stilles likt ved slike fordelinger og tildelinger, vil dette ikke bryte med kommuneordningens utgangspunkt om likestilling av de berettigede. En slik tildelings- og fordelingsmyndighet vil tvertimot være en naturlig del av den lokale forvaltningsmyndigheten. Kommunen synes også som et egnet nivå for denne type beslutninger, da det her vil være en viss avstand til de som tilgodeses og god kjennskap til de lokale forhold.

Det er derfor i lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) åpnet for at de lokale organer kan fordele de utmarksgoder som tillegges kommunens innbyggere, ved å foreta individuelle tildelinger av bestemte goder. Slike disposisjoner vil være mest aktuelle der det er nødvendig av hensyn til kontrollert ressursbruk, f.eks. utvisning av sjølakseplasser, eller hugstplasser og eventuelt torvmyrer. Men det kan også være behov for å dele inn i områder for elgjakt, fangst, garnfiske, multeplukking, utmarksbeite og egg- og dunsanking.

Denne ordning vil være kommunalt avgrenset og siden retten til utmarksgodene vil tilligge kommunens innbyggere, vil disse ha et klart fortrinn ved de aktuelle tildelinger. Lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd om rimelig fordeling av godene mellom innbyggere i og utenfor kommunen, innebærer imidlertid at også andre kan bli tilgodesett hvis det er rimelig og ikke begrenser bruken for kommunens innbyggere.

Om *beiteforvaltningen* kan det særskilt nevnes at denne i dag tilligger jordsalgsorganene, som etter jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 6 og § 7 uten erstatning kan regulere, flytte, innskrenke og inndra den beitebruk dagens jordbrukere utøver. Også de lokale utmarksstyrer vil som ledd i en fremtidig allmenn tildelingsmyndighet ha adgang til å regulere og flytte beitebruken. Siden det foran er foreslått at det til alle jordbrukseiendommer i Finnmark skal ligge en *rett* til beite, vil retten imidlertid ikke kunne innskrenkes eller inndras uten erstatning. Beiterett for nye bruk vil heller ikke lenger være avhengig av at det gis særskilt tillatelse, jf. *"Utmarksbeite for bufé"* i punkt 5.2.4.4.12 og lovutkastets § 3-2 (§ 4-2) siste ledd.

Selv om utgangspunktet er at alle kommunens innbyggere skal stilles likt ved de ulike tildelinger, er det likevel grunn til å vurdere om *primærnæringsutøvere* bør ha fortrinn ved slike tildelinger. Utvalget har i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 gått mot å gi personer som har deler av sitt livsgrunnlag fra utmarkshøsting direkte særrettigheter, men det er et annet spørsmål om de lokale organer ved utvisning eller bortforpaktning av bestemte utmarksgoder, selv skal kunne tilgodese disse personer.

Slike regler synes kanskje ikke rent umiddelbart å harmonere med det likhetshensyn kommuneordningen bygger på, men så lenge det dreier seg om det lokale organets adgang til å prioritere enkeltpersoner ut fra deres særlige behov, har dette likevel ikke særlig vekt. Derimot kan det muligens være noe problematisk å gi en

ikke klart definerbar gruppe et fortrinn i forhold til kommunens øvrige innbyggere. Eksempelvis vil folk som anser seg som primærnæringsutøvere, kunne føle seg forbigått hvis de ikke når opp i konkurransen om særskilte utvisninger. De lokale organer vil imidlertid allerede i kraft av sin allmenne tildelingsmyndighet kunne tilgodese de som har et særskilt behov for utmarksgoder, slik at det alltid vil være en viss fare for at noen vil føle at de ikke har fått den særstilling de mener å ha krav på. Dessuten vil trolig de som ikke er primærnæringsutøvere ha forståelse for at de som lever av å bruke utmarka kan ha behov for et fortrinn i forhold til den rett de selv får. Det er derfor grunn til å tro at det sjelden vil oppstå strid hvis lokale organer gis den myndighet det her er tale om.

Når det i alle tilfelle vil være adgang til å prioritere primærnæringsutøvere kan det kanskje hevdes at det ikke er behov for å gi ytterligere regler i den retning, men det synes likevel rimelig at de som har deler av sitt utkomme fra utmarka gis et visst fortrinn i forhold til de som i hovedsak utnytter denne rekreasjonsmessig. Kommuneordningen vil omfatte hele Finnmark og alle fylkets innbyggere. Det er følgelig ikke gitt at den allmenne fordelingsmyndigheten vil være tilstrekkelig til å ivareta de særlige behov som de lokale primærnæringsutøvere måtte ha. De som driver næringsmessig utmarksbruk i relativt stort omfang vil fortsatt kunne ha behov for et særlig vern for sin virksomhet. Det synes nærliggende å markere dette ved en regel om at disse har et visst fortrinn ved utvisninger, bortforpaktninger og andre fordelingstiltak.

Siden det vil dreie seg om en unntaksregel, bør det stilles relativt strenge krav for hvem som skal anses som primærnæringsutøver. En mulighet kunne være å se bort fra husbehovsbruk, bl.a. fordi man ved å kreve at de personer det gjelder må ha en viss inntekt fra utmarksbruk, ville unngå en del grensetilfeller. På den annen side kan de som får dekket store deler av sitt husbehov fra utmarka, ha like stort behov for et fortrinn som de som har inntekter fra slik bruk.

Utvalget har derfor i lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) tredje ledd foreslått at innbyggere i kommunen som har en «betydelig» del av sitt livsgrunnlag fra å bruke utmarksgodene skal ha et fortrinn ved utvisninger, bortforpaktninger og liknende tildelinger. Hva som skal legges i uttrykket «betydelig» vil avhenge av en konkret vurdering, der bl.a. søkerens inntektsgrunnlag og omfanget av hans eller hennes utmarksbruk vil kunne spille inn. Det antas ellers at det som oftest bare er kommunens egne utmarksnæringsutøvere som har den nærhet til de lokale utmarksgoder som kan begrunne at de gis en særstilling. Adgangen til å bli prioritert etter § 3-6 tredje ledd er derfor forbeholdt disse, men i den grad det er uttrykk for en «rimelig fordeling» av godene, vil også andre næringsutøvere kunne bli tilgodesett i kraft av den generelle regelen i § 3-6 første ledd, jf. § 3-4 annet ledd.

5.2.5.4.3 Avgifter og kortsalg

Utmarksstyrene i kommunene skal iht. det foregående kunne utvise, bortforpakte og foreta andre tildelinger for å legge til rette for en ordnet bruk av utmarksgodene. Et vel så aktuelt virkemiddel i den forbindelse vil imidlertid være å selge kort og fastsette avgifter for bruken av ett eller flere av de lokale utmarksgoder. Ihvertfall vil det for utenbygdsboendes bruk av en del goder måtte opereres med kortordninger, og av registreringshensyn bør trolig også den bruk kommunens innbyggere har rett til, underlegges slike ordninger.

Det vil dermed måtte treffes en rekke vedtak om avgifter og kortsalg i kommunene, og det synes nærliggende å overlate disse vedtak til de lokale utmarksstyrer. Myndigheten vil ha nær sammenheng med den myndighet som ellers foreslås lagt på kommunalt nivå. Det synes videre naturlig at man her har frihet til innenfor lov-

lige rammer å avgjøre hvor mange kort som skal selges for hvilke priser til de ulike grupper, fremfor at disse forhold detaljreguleres. Dette vil både styrke det lokale selvstyret og gi en rettsteknisk besparelse.

De lokale organer bør etter dette kunne fastsette avgifter for bruken av utmarksgodene og hvordan kortsalget skal legges opp, herunder om det skal selges sesong-, uke- eller dagskort, og om det skal selges egne kort for hvert utmarksgode eller kort som omfatter flere goder. Kortsalg er likevel mest aktuelt for laksefiske i elver og vassdrag, innlandsfiske og småviltjakt, men derimot ikke for sjølaksefiske, storviltjakt, egg- og dunsanking og multeplukking. Også for de sistnevnte bruksformer kan det imidlertid være aktuelt å fastsette visse avgifter.

Det er likevel ikke grunn til å presisere disse forhold i loven. Lovutkastets § 3-8 (§ 4-8) er derfor formulert som en allmenn myndighet for utmarksstyrene til å vedta at bruken av ett eller flere av de lokale utmarksgoder skal skje mot avgift og eventuelt også kjøp av kort.

De lokale organer vil også kunne avgjøre hvor mange kort som skal legges ut for salg. Også organer utenfor kommunen vil imidlertid med grunnlag i den myndighet de iht. det allminnelige regelverk måtte ha til å begrense utmarksbruken, kunne sette visse skranker for antall kort som kan selges. Sentrale organer har f.eks. slik myndighet for laksefisket i de «små» elvene, og også de som i fremtiden vil stå for kortsalget vil måtte holde seg innenfor de gjeldende rammer. Men det er ut over disse allmenne regler ikke grunn til å gi organer utenfor kommunen myndighet til å fastsette et maksimaltall for hvor mange brukstillatelser som kan selges i kommunen. Videre vil trolig lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) om «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom kommunens innbyggere og andre, gi nødvendig sikkerhet for at godene i tilstrekkelig grad legges ut til allmenn bruk. Det antas følgelig heller ikke å være behov for regler om at det skal fastsettes et minste antall kort som skal forbeholdes for utenbygdsboende.

Selv om også *avgifter og kortpriser* skal fastsettes lokalt, vil de lokale organers myndighet være begrenset av at kommunens innbyggere som rettshavere normalt vil måtte betale mindre for å bruke utmarksgodene i hjemkommunen enn andre. Dette følger allerede av de underliggende rettsforhold, men utvalget har likevel ment at det bør særskilt presiseres i lovutkastets § 3-8 annet ledd. Regelen kan også anses som et utslag av det generelle prinsippet om en «rimelig fordeling» av utmarksgodene. Når kommunens innbyggere har «rett» til disse goder, vil det være «rimelig» at de betaler mindre enn andre for å bruke dem.

I praksis bør kommunens innbyggere slippe med å betale et gebyr for å dekke administrasjon og ulike utgifter i tilknytning til kortutstedelsen. I den grad andre finnmarkinger likestilles med kommunens innbyggere, enten i kraft av en rett til visse utmarksgoder, eller i kraft av sitt krav på en rimelig adgang til godene, bør også disse betale en lav pris. Det foreslås imidlertid ingen konkrete regler om disse forhold, da det er ansett mest formålstjenlig å overlate dette til de lokale organer.

Disse vil også ellers stå forholdsvis fritt ved prisfastsettelsen og kunne avgjøre i hvilken grad utenbygdsboende skal deles inn i undergrupper, f.eks. finnmarkinger og øvrige nordmenn/EØS-borgere, eller om det skal legges opp til at folk med hytte i kommunen eller utflyttede begunstiges i forhold til andre. Ved salg av et begrenset antall kort må imidlertid alle innen samme gruppe utenbygdsboende kunne konkurrere om kortene på like vilkår, og det skal ikke ut fra individuelle hensyn kunne selges kort bare til enkeltpersoner innen de ulike grupper. Det er gitt en mer utførlig redegjørelse for dette synspunktet i *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3 om adgangen til å åpne bygdebruksområdene for allmenn bruk.

Ettersom kommuneordningens hovedregel er at retten til ressursene skal ligge til kommunens innbyggere, vil ellers adgangen til å selge kort til andre være beg-

renset av at det ikke kan åpnes for allmenn bruk i et slikt omfang at dette går på bekostning av den bruk innbyggerne har rett til. Før en slik situasjon måtte oppstå vil imidlertid andre i den grad det er rimelig, kunne gis adgang til å bruke ressursene på samme vilkår som kommunens innbyggere, men mot en noe høyere avgift. De underliggende rettsforhold vil også medføre at begrensninger mht. antall solgte kort i første rekke vil måtte gjøres gjeldende overfor utenbygdsboende, men det vil også kunne iverksettes allmenne bruksbegrensninger overfor kommunens innbyggere, jf. *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1.

5.2.5.4.4 Inntektsdisponering og oppsyn

De lokale utmarksstyrer skal kunne iverksette ulike tildelings- og kortordninger og fastsette avgifter og kortpriser. Bruken av de lokale utmarksgoder vil dermed gi visse *inntekter* som bl.a. vil kunne brukes til administrasjon og oppsyn, og hvis det fortsatt er disponible midler, til kultivering og andre ressursfremmende tiltak i kommunen, eller eventuelt avsettes til bruk i senere år. Enten det legges opp til kommunale eller fjellstyrelignende utmarksstyrer, bør det enkelte organ fritt kunne disponere sine midler til de formål som anses mest tjenlig. Det er derfor ikke foreslått særskilte regler for disponeringen av de inntekter utmarksbruken vil gi. Hvis utmarksforvaltningen legges til kommunale organer vil likevel kommunestyret ha et visst ansvar for å kontrollere at midlene disponeres forsvarlig, jf. kommunelovens kapittel 10. Legges myndigheten til fjellstyrelignende organer er det nærliggende at Finnmark grunnforvaltning har et tilsvarende ansvar.

Selv om de tall fra Statskog Finnmark som er referert i *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.2.4.4.3 til 5.3.4.4.6 foran, viser at deler av utmarksforvaltningen i fylket isolert sett gir et overskudd på ca. 40 % etter at administrasjonskostnadene er trukket fra, er det likevel grunn til å tro at forvaltningen i flere kommuner like ofte vil gå med underskudd som med overskudd. En del lokale organer vil trolig, ihvertfall i noen år, måtte få tilført midler fra kommunen, eller fra Finnmark grunnforvaltning hvis utmarksforvaltningen underlegges dette organet. Dette siste vil gi forvaltningen et relativt sikkert økonomisk fundament. En kommunal utmarksforvaltning vil derimot kunne være en viss økonomisk belastning for kommuner med liten tilgang på utmarksgoder. Selv om det her vil være et lavt inntektspotensiale, vil det imidlertid ikke være behov for noen omfattende forvaltningsvirksomhet, slik at også utgiftene vil kunne holdes på et forholdsvis lavt nivå, jf. *"Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag"* i kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets lovforslag.

Det bør også være opp til de lokale organer selv å avgjøre i hvilket omfang og på hvilken måte man vil iverksette ulike tiltak for å fremme ressurssituasjonen i kommunen, f.eks. i form av kulturveringstiltak og *oppsyn*. Dette siste vil riktignok ha mer indirekte betydning for den lokale ressurssituasjonen som sådan, men desto større betydning med sikte på å trygge at de rettigheter som foreslås lagt til kommunens innbyggere blir respektert og overholdt. Verken kultivering eller oppsyn synes imidlertid å være tiltak av en art som nødvendiggjør noen lovregulering, jf. at disse forhold heller ikke i dag er lovregulert.

Utvalget er likevel av den oppfatning at det statlige naturoppsyn som nylig ble opprettet i medhold av lov 21. juni 1996 nr. 38 også bør føre oppsyn med bruken av utmarksgodene i Finnmark. Hvis utmarksoppsynet i fylket blir en del av en slik felles statlig oppsynsordning, vil det oppnås både økonomiske og adminstrative besparelser. Blant annet vil det være gunstig at mest mulig av oppsynet samles i en etat, og dessuten vil en statlig finansiert oppsynsordning nødvendigvis medføre

lavere utgifter for kommunene i Finnmark og dermed også komme utmarksbrukerne til gode i form av lavere kortpriser.

Med dette vil mange av de innvendinger som ellers kan reises mot kommunordningen miste mye av sin vekt. Det foreslås derfor en tilføyelse til § 2 i naturoppsynsloven der det fremgår at det statlige naturoppsynet også skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven om forvaltningen av grunnen i Finnmark blir overholdt, jf. endringsparagrafen i lovutkastets § 5-2 (§ 7-2) nr. 13.

5.2.5.5 Saksbehandling og klage

5.2.5.5.1 Allment

Det er ved drøftelsen av hvilke saksbehandlings- og klageregler som skal gjelde for de lokale utmarksstyrer, grunn til å ta utgangspunkt i forvaltningsloven og offentlighetslovens generelle virkeområde. De to lovene gjelder for «ethvert organ for stat eller kommune», og vil derfor ihvertfall hvis utmarksstyrene er kommunale og trolig også hvis de er fjellstyrelignende, gjelde for disse organer. Utmarksstyrene vil imidlertid i stor grad drive med rettighetsforvaltning, slik at deres myndighet må antas å ha et privatrettslig og ikke et offentligrettslig grunnlag. Det vil da følge av forvaltningsloven § 3, jf. definisjonen av enkeltvedtak i § 2 b, jf. § 2 a, at lovens kapittel IV til VI om saksforberedelse, begrunnelse mv. og klage ved enkeltvedtak ikke vil gjelde, og heller ikke kapittel VII om forskrifter. Derimot vil kapittel II og III om habilitet, veiledningsplikt, avgjørelse av saker uten ugrunnet opphold og taushetsplikt mv., samt offentlighetsloven komme til anvendelse.

Disse reglene vil et stykke på vei ivareta hensynet til en betryggende og effektiv saksbehandling, og også gi allmennheten en viss mulighet til å kontrollere saksbehandlingen. Selv om utmarksstyrenes vedtak i stor grad vil ha et privatrettslig grunnlag, vil imidlertid de tildelingsvedtak som fattes iht. lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) ha et innhold som er likeartet med de forvaltningsrettslige enkeltvedtak. Disse vedtak vil nettopp være bestemmmende for rettigheter eller plikter til «en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 b. Også vedtak om fastsettelse av individuelle bruksavgifter etter utkastets § 3-8 (§ 4-8), vil etter sitt innhold være omfattet av enkeltvedtaksdefinisjonen i § 2 b.

Vedtak om allmenne bruksavgifter vil ikke være enkeltvedtak, men lokale forskrifter. De vil ikke være rettet mot en bestemt personkrets, men angå rettigheter eller plikter for et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. forvaltningsloven § 2 c. Det samme gjelder vedtak om kortpriser og vedtak iht. lovutkastets § 3-5 (§ 4-5) om bruksbegrensninger og fredninger ut over det som ellers gjelder.

De lokale vedtakene bør, uavhengig av sin art, treffes etter en betryggende saksbehandling, og som rettsgruppeflertallet bemerker i NOU 1993:34 s. 258 bør det på grunn av de særegne forhold i Finnmark «stilles samme krav til saksbehandling og klageregler som om disposisjonen hadde vært vanlig offentlig forvaltning». De særegne forhold det her snakkes om er bl.a. at utmarksforvaltningen i fylket er preget av at sterke samfunnsmessige hensyn, herunder hensynet til bosettingen i fylket og den samiske folkegruppe, gjør seg gjeldende. Disse hensyn vil bli ytterligere fremhevet hvis utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark vedtas. Lovens formålsparagraf (§ 1-1) vil også gjelde for utmarksforvaltningen, og her fremheves de nevnte hensyn spesielt. Selv om grunnlaget for forvaltningen kan sies å være av privatrettslig art, vil det i stor grad være hensyn av offentlig art som ligger til grunn for de konkrete vedtakene.

For vedtak om tildelinger av bestemte utmarksgoder og andre personrettede vedtak bør det derfor, i tillegg til reglene i forvatningslovens kapittel II og III, gjelde

regler som stille krav til saksforberedelse og vedtakenes innhold, og som også åpner for klage. Lovens kapittel IV til VI har slike regler, og bør derfor gjelde for utmarksforvaltningen i finnmarkskommunene. Vedtak om bruksbegrensninger, fredninger og kortsalg mv., vil ikke være rettet mot bestemte personer, men bør likevel treffes etter en grundig saksforberedelse der saken er godt opplyst før vedtaket treffes og hvor de som berøres har fått anledning til å uttale seg, samtidig som det bør stilles visse krav til vedtakenes form og kunngjøring. Slike regler finnes i forvaltningslovens kapittel VII om forskrifter, og bør i likhet med lovens regler om enkeltvedtak, gjelde for utmarksforvaltningen i kommunene.

Forvaltningsloven har et innhold som vil passe godt for virksomheten til utmarksstyrene i Finnmark. Samtidig er loven så vidt utfyllende at det neppe er behov for ytterligere saksbehandlingsregler, bortsett fra at det må angis hvilket organ som skal være klageorgan i forhold til de lokale enkeltvedtak, jf. *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3. Utvalget har derfor kommet til at det i lovutkastets § 3-9 (§ 4-9) bør fremgå uttrykkelig at forvaltningsloven gjelder for utmarksforvaltningen i kommunene. En slik henvisning er strengt tatt ikke nødvendig for å gi offentlighetsloven anvendelse, jf. ovenfor, men da det er en naturlig sammenheng mellom disse to lovene bør det også vises til denne loven.

5.2.5.5.2 Særlig om klageinstansens myndighet

Henvisningen til forvaltningsloven vil i utgangspunktet medføre at også regelen om klageinstansens myndighet i § 34 vil gjelde for det organ som skal være klageorgan for utmarksforvaltningen. Klageinstansen kan etter § 34 prøve «alle sider av saken» såvel de rettslig som de skjønnsmessige, og også ta hensyn til nye omstendigheter. Den har dermed videre myndighet enn underinstansen, og siden forslaget om å legge utmarksforvaltningen til ett organ i hver kommune er basert på at den lokale forvaltningen skal være reell, kan det spørres om det bør være visse grenser for i hvilken grad et klageorgan utenfor kommunen skal kunne overprøve de lokale organers enkeltvedtak.

En mulig begrensning ville her være å åpne for at bare lovligheten av vedtakene kan prøves, slik utvalget i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2 har foreslått forsåvidt gjelder vedtak fattet av Finnmark grunnfovaltning.

En slik begrensning ville innebære at klageinstansen kan prøve om et vedtak er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rett organ og om det er blitt til på lovlig måte. Derimot vil den ikke kunne overprøve de *skjønnsmessige* avveininger som ligger bak vedtaket, så fremt disse er innenfor allminnelige rammer for forsvarlig skjønnsutøvelse. Ved prøving av om et vedtak har et lovlig innhold, vil det likevel ikke bare være spørsmål om vedtaket er lovhjemlet og i samsvar med lov i snever forstand, men også om det skjønn som ligger bak det er forsvarlig. Videre omfatter prøvingen av vedtakets tilblivelse både om saksbehandlingen samsvarer med lov og ulovfestede prinsipper, om det bygger på et korrekt faktum og om vedtaket har et lovlig formål og at det ikke er tatt utenforliggende hensyn.

Til tross for at de vurderinger som vil ligge til grunn for avgjørelsen av om et hensyn er relevant ofte vil være skjønnspregede, er det først ved underinstansens avveining av de ulike relevante hensyn at en begrensning av klageorganet myndighet vil ha reell betydning. Og også i disse tilfellene vil det kunne prøve om skjønnet er lovlig i den forstand at det ikke har ledet til et grovt urimelig resultat, eller at det foreligger andre former for myndighetsmisbruk, f.eks. at det er utøvd usakelig forskjellsbehandling, eller foreligger et vilkårlig vedtak.

I tillegg vil lovanvendelsen ofte være skjønnspreget, også i dette tilfellet hvor det særlig vil være aktuelt å påklage vedtak om tildelinger av bestemte utmarks-

goder. Kommunen kan ifølge lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) første ledd foreta slike tildelinger når det er «hensiktsmessig for bruken av utmarksgodene». I tredje ledd er folk i kommunen som har «en betydelig del» av livsgrunnlaget fra å bruke de lokale utmarksgoder gitt et fortrinn ved de aktuelle tildelinger.

Begrenses klageinstansens myndighet til en prøving av vedtakenes lovlighet, ville den ikke uten videre kunne tilsidesette de vurderinger som ligger bak «kan»-skjønnet i første ledd. Den vil imidlertid kunne prøve skjønnets lovlighet og underinstansens tolkning av hva som må anses som «hensiktsmessig for bruken av utmarksgodene». Uttrykket er imidlertid så skjønnspreget at det kan være noe usikkert om klageorganet vil begi seg inn på en prøving av anvendelsen av uttrykket i et konkret tilfelle (subsumsjonen). Klageinstansen vil også kunne prøve om de konkrete tildelingsvedtak er i samsvar med kravet om «rimelig fordeling» av utmarksgodene i lovutkastets § 3-4 (§ 4-4) annet ledd og med det generelle lovformålet slik dette er angitt i utkastetes § 1-1.

Myndigheten til å prioritere kommunens primærnæringsutøvere er mer lovbundet. Her vil underinstansens vurdering av om den bruk en primærnæringsutøver påberoper seg som grunnlag for et eventuelt fortrinn er «en betydelig del» av hans eller hennes livsgrunnlag, kunne prøves. Også dette uttrykket er imidlertid skjønnspreget, slik at det kan tenkes at klageinstansen vil vise en viss tilbakeholdenhet med å prøve den konkrete subsumsjonen. Men i alle tilfelle vil vedtakenes forhold til lovens formål og kravet om «rimelig fordeling» kunne prøves.

En avgrensning av overprøvingsadgangen til lovanvendelsen vil dermed ikke stille de lokale organers skjønnsutøvelse helt fritt, da denne uansett vil være underlagt en rekke lovfestede og ulovfestede skranker. De hensyn til lokalt selvstyre som eventuelt kunne begrunne en mulig begrensing av klageinstansens myndighet, vil dermed ikke nødvendigvis gjøre seg spesielt sterkt gjeldende i denne sammenhengen.

Videre synes grensen mellom lovanvendelse og skjønn så vidt uklar at det i praksis ville være vanskelig for klageorganet å trekke noe skarpt skille. Ihvertfall kan det være en omtvistet avgjørelse å avvise en klage fordi denne gjelder de skjønnsmessige sider og ikke lovligheten av underintansens vedtak, og kanskje særlig i tilfeller hvor klagen er begrunnet med at skjønnet er uforsvarlig eller ulovlig. Et skille mellom lovanvendelse og skjønn vil etter dette ikke ha stor reell betydning, og det er derfor neppe grunn til å unnta skjønnet fra overprøving.

Siden forvaltningsloven åpner for at klageorganet skal kunne prøve «alle sider av saken», måtte man for å unndra skjønnet fra prøving gjøre et unntak fra den generelle henvisning til loven som er foreslått i *"Allment"* i punkt 5.2.5.5.1 og som bl.a. innebærer at reglene for enkeltvedtak skal gjelde tilsvarende for utmarksforvaltningen i kommunene. Når dette delvis er begrunnet med at virksomheten kan sammenlignes med offentlig forvaltning slik at de samme regler bør gjelde, synes det å ha dårlig sammenheng å deretter gjøre et unntak for lovens klageregler.

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak er begrunnet bl.a. ut fra rettssikkerhetshensyn og hensynet til forsvarlig saksbehandling. Dette gjelder ikke minst klagereglene ettersom forvaltningens skjønn normalt ikke er gjenstand for domstolsprøving. Disse hensyn vil imidlertid også være relevante ved de tildelingsvedtak det her er snakk om. Dette illustreres bl.a. av at jordsalgsforskriftens § 16 a gir reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI tilsvarende anvendelse for jordsalgskontorets vedtak om utvisning og bortforpaktning av ulike utmarksgoder, uten at adgangen til å overprøve skjønnet bak disse vedtak er begrenset. En begrensning av klageadgangen til vedtakenes lovlighet vil dermed være i disharmoni med de allmenne hensyn bak forslaget om å gi forvaltningsloven anvendelse for utmarksforvaltningen i kommunene, og være en innskrenkning av dagens klageadgang.

De beste grunner synes etter dette å tale for at det ikke bør gjøres noe unntak mht. adgangen til å påklage de skjønnsmessige sider av de vedtak som treffes i utmarksforvaltningen i Finnmark. I så fall vil det også i fremtiden være full adgang for parter eller andre med rettslig klageintresse iht. forvaltningsloven § 28 til å påklage den del av disse vedtak som etter sin art kan anses som enkeltvedtak. Det vil primært si tildelingsvedtak etter lovutkastets § 3-6 (§ 4-6), men også andre vedtak som iht. forvaltningsloven § 2 b kan anses å være bestemmende for «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Det kan avslutningsvis tilføyes at forslaget fra utvalgets flertall i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2 om at klageinstansen ikke skal kunne prøve det skjønn som ligger bak Finnmark grunnforvaltnings vedtak, har sammenheng med at det synes vanskelig å finne frem til en klageinstans som har forutsetninger for å foreta noen reell prøving av det skjønn som ligger bak grunnforvaltningen vedtak. Videre tilsier hensynet til organets uavhengighet at klageinstansens myndighet bør begrenses i forhold til det som følger av forvaltningsloven § 34.

Disse hensyn gjør seg imidlertid ikke like sterkt gjeldende i forhold til adgangen til å påklage vedtak som treffes i utmarksforvaltningen i kommunene. Her kan klagemyndigheten legges til et organ på fylkesnivå med reell mulighet til å vurdere det skjønn de kommunale vedtakene bygger på, jf. nedenfor. Videre er ikke hensynet til kommunens uavhengighet i utmarksforvaltningen like sterkt som hensynet til Finnmark grunnforvaltnings uavhengighet. Gode grunner kan tvertimot tale for full prøvingsadgang, slik at det kan legges til rett for en enhetlig utmarksforvaltning i Finnmark. Det er derfor god sammenheng mellom regler som legger opp til full prøving av enkeltvedtak som treffes som ledd i utmarksforvaltningen, og prøving begrenset til lovligheten av vedtak som treffes som ledd i grunnforvaltningen.

5.2.5.5.3 Klageorgan

De vedtak som etter det foregående vil kunne påklages, vil være delvis sammenfallende med de vedtak dagens jordsalgsorganer treffer mht. å utvise og bortforpakte utmarksgodene i Finnmark. Det følger av jordsalgsforskriftens § 16 a, jf. § 10, at Statskog SF er klageorgan for vedtak om utvisning av lauvtrevirke og multemyrer, fordeling av beiteområder for bufé og forpaktning av eggvær, mens Direktoratet for naturforvaltning er klageorgan for vedtak om fiske og jakt. Denne todelte klageordningen vil falle bort hvis de foran skisserte regler blir vedtatt. Videre vil ikke Statskog være et aktuelt klageorgan, jf. det som er anført i *"Samerettsutvalgets vurderinger"* i punkt 4.3.2.1.2 om hvorfor forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark bør unntas fra statsforetakets virksomhet.

Direktoratet vil på sin side fortsatt gi det ytre regelverk for bruken av utmarksgodene i Finnmark, og kan derfor umiddelbart synes som et mulig klageorgan. Dagens klageordning har imidlertid, med unntak av vedtak om utvisning av plasser for sjølaksefiske, vært lite benyttet.[47] Videre har de sentrale klageorganene ofte ikke følt seg kompetente til å prøve de lokale vurderinger de påklagede vedtak bygger på, og i praksis har få klagesaker ført frem. Klageordningen har derfor ikke fungert etter intensjonene, og det er grunn til å tro at både direktoratet og andre sentrale organer også i fremtiden ofte vil finne det problematisk å prøve lokale vedtak om tildeling av bestemte utmarksgoder, jf. også det som er sagt om dette i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2.

47. Se bl.a. den oversikt over jordsalgskontorets praksis som er gitt av Forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s. 463-476 (særlig s. 472-476).

Dette er likevel ikke noe argument mot å fortsatt operere med en ordning der klageinstansen kan prøve både lovanvendelse og skjønn, men et argument *for* at klagemyndigheten legges på et nivå hvor man har reelle forutsetninger for å prøve «alle sider av saken». Det vil i praksis si til et organ på kommune- eller fylkesnivå, idet et slikt organ vil ha bedre kjennskap til de lokale forhold, og dermed også være bedre skikket enn et sentralt organ til å vurdere de skjønnsmessige sider av underinstansens konkrete vedtak i forhold til de aktuelle lovregler og de særegenheter som måtte gjøre seg gjeldende i de ulike kommuner.

Siden det legges opp til ett utmarksstyre i hver kommune, kunne en mulighet være å la *kommunestyret* være klageorgan. En slik ordning ville ikke minst synes aktuell hvis myndigheten i første instans legges til et kommunalt organ etter kommuneloven, jf. flertallets forslag i *"Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning"* i punkt 5.2.5.2. Klageordningen ville da være i samsvar med forvaltningsloven § 28 annet ledd, hvor det nettopp legges opp til at enkeltvedtak truffet av underordnede kommunale organer kan påklages til kommunestyret.

Det kommunale utmarksstyret vil imidlertid være et organ for rettighetsforvaltningen i kommunen og ut fra sin konkrete sammensetning trolig være vel så godt egnet som kommunestyret til å avgjøre saker om tildelinger av bestemte utmarksgoder. Hvis utmarksstyret er kommunalt, kan dessuten flertallet i kommunestyret etter kommuneloven § 60 nr. 1 forlange å få lagt «enhver sak sak fram for seg til orientering eller avgjørelse». Det kan også omgjøre utmarksstyrets vedtak «i samme utstrekning» som dette selv kan omgjøre sitt vedtak innenfor de rammer som er satt i forvaltningsloven § 35. Kommunestyret har etter dette så vidt sterke muligheter til å påvirke og endre innholdet av et kommunalt utmarksstyres vedtak, at det ikke også bør være klageorgan.

Det synes heller ikke særlig praktisk å etablere egne kommunale klageorganer, slik at det mest nærliggende blir å operere med et klageorgan på fylkesnivå, der *Finnmark grunnforvaltning* peker seg ut. For det flertall som foran har gått inn for at utmarksmyndigheten skal ligge til et kommunalt organ, innebærer dette at det for klageorganet gjøres et unntak fra det som normalt vil gjelde for slike organer, men det er ikke noe prinsipielt i veien for å gjøre et slikt unntak.

Til fordel for å la Finnmark grunnforvaltning være klageorgan kan det bl.a. anføres at dette vil gi en viss sikkerhet for at de påklagede vedtak blir undergitt en reell behandling i to instanser. Finnmark grunnforvaltning vil både ha tilstrekkelige lokalkunnskaper og fagkyndighet til å fungere som overprøvingsorgan, og vil neppe i for stor grad føle seg bundet av de lokale avgjørelser. Faren for at klageordningen skulle få begrenset praktisk betydning, synes dermed å være liten. Dette i motsetning til det som er tilfelle for dagens klageordning.

Også det forhold at det samme underliggende regelverk skal gjelde i hele Finnmark, taler for at Finnmark grunnforvaltning bør være klageorgan. Når klagebehandlingen er samlet på et sted vil det ligge til rette for felles praksis i klagesaker, og dermed kunne etableres en enhetlig utvisnings- og bortforpaktningspraksis i fylket. En slik ordning vil også være fornuftig ut fra hensynet til en rasjonell bruk av økonomiske midler og en effektiv klagebehandling.

Finnmark grunnforvaltning vil dessuten ha hånd om de eierbeføyelser som er knyttet til disponeringen av grunnen og de ikke fornybare naturgoder i fylket. Hvis det ikke hadde vært lagt opp til å overføre utmarksforvaltningen til et organ i hver kommune, ville eierorganet også hatt myndighet til å forvalte de fornybare utmarksgodene. Det synes derfor hensiktsmessig at dette organet fortsatt har en viss innflytelse på utmarksforvaltningen i Finnmark, men nå ikke som førsteinstans, men som klageinstans for de enkeltvedtak som treffes på kommunenivå om bortforpaktninger og utvisninger mv.

En slik ordning vil også bidra til at forvaltningen av grunn og utmarksgoder i Finnmark kan ses i sammenheng. Som klageorgan for utmarksforvaltningen vil Finnmark grunnforvaltning få økte kunnskaper om den rådende bruk av fylkets utmarksressurser, noe som vil være en klar fordel ved vurderingen av om grunn skal selges eller festes bort til ulike formål. Som jordsalgsorganenes etterfølger vil grunnforvaltningen også dra nytte av den erfaring disse organer har opparbeidet seg gjennnom sitt mangeårige ansvar for utmarksforvaltningen i Finnmark.

Det kan også bemerkes at den foreslåtte formålspragraf for lov om forvaltning av grunn i Finnmark, jf. lovutkastets § 1-1, skal gjelde for all forvaltning av grunn og naturgoder i fylket, herunder også for forvaltningen av de fornybare naturgoder. Det er grunn til å tro at grunneierorganet vil ha gode forutsetninger for å vurdere om utmarksforvaltningen i kommunene er i samsvar med lovens formål, siden deres egen virksomhet er underlagt det samme formål.

Utvalget har konkludert med at Finnmark grunnforvaltning bør være klageorgan for de enkeltvedtak som måtte treffes på kommunenivå som ledd i forvaltningen av de fornybare utmarksgoder i Finnmark, jf. lovutkastets § 3-9 annen setning. Det *mindretall* som foreslår Samisk grunnforvaltning er enig i at Finnmark grunnforvaltning skal være klageorgan for de kommuner som er tilsluttet denne ordningen, men for de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning bør dette organet være klageinstans. Mindretallet har derfor utformet regelen om klageorgan for utmarksforvaltningen i kommunene noe annerledes enn flertallet, jf. deres utkast til § 4-9, samt drøftelsen i punkt 5.4.2.3.2 .

5.2.5.5.4 Utvidet klage- eller overprøvingsadgang?

Klageadgangen vil iht. det foregående være begrenset til vedtak som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en bestemt personkrets. De lokale organer vil imidlertid også kunne treffe vedtak som er rettet mot en ubestemt personkrets. Disse vedtak må etter sitt innhold anses som forskrifter og vil følgelig ikke kunne påklages. De vil likevel kunne ha stor betydning for de personer de angår, og det kan derfor spørres om det også her bør være en viss klageadgang, noe som vil bety at det gis en videre overprøvingsadgang enn hva forvaltningsloven åpner for.

Så lenge forvaltningsloven skal gjelde fullt ut for utmarksforvaltningen i Finnmark, vil imidlertid reglene i kapittel VII om utredningsplikt, forhåndsvarsel og høring av berørte interesser (§ 37) og kunngjøring (§ 38) også gjelde for vedtak om fastsettelse av kortpriser og bruksbegrensninger. Hvis et kommunalt utmarksstyre ønsker å endre fiskekortprisene, begrense jakttidene eller frede visse multemyrer, kan slike vedtak dermed ikke treffes før de lokale og andre aktuelle utmarksinteresser er varslet og har fått anledning til å uttale seg.

Hensynet til betryggende saksbehandling vil dermed trolig være ivaretatt ved at disse reglene gis anvendelse. Videre synes det ikke uten videre naturlig å la vedtak som er rettet mot en ubestemt krets av personer, være gjenstand for en individuell klageadgang. Hvis alle som ble berørt av et vedtak om å begrense jakttidene, øke fiskekortprisene eller frede et fiskevann, skulle ha adgang til å påklage dette, ville det kunne oppstå nokså uholdbare forhold.

Spørsmålet om hvorvidt et vedtak om fredninger, bruksbegrensninger eller kortpriser er innenfor de rammer for den lokale myndigheten som foreslås i lovutkastets regler om «rimelig fordeling» av utmarksgodene mv., vil dessuten kunne bringes inn for domstolene. Disse vil ihvertfall kunne prøve det lokale organets tolkning av hva som er en rimelig fordeling, men muligens være noe mer tilbakeholdne med å prøve organets anvendelse av uttrykket i et konkret tilfelle.

Selv om domstolene i liten grad vil prøve det skjønn som ligger bak et vedtak om f.eks. å begrense sjølaksefisket i en kommune, vil de også kunne prøve om forberedelsen av et slikt vedtak samsvarer med forvaltningslovens regler for forskrifter. Hvis viktige brukerinteresser ikke har fått uttale seg og det er mulig at feilen kan ha hatt betydning for vedtakets innhold, kan dette oppheves. Se bl.a. Rt. 1964 s. 98 der et lokalt forbud mot kilenotfiske etter lakseloven ble tilsidesatt fordi det ikke kunne utelukkes at mangelfull høring hadde «hatt betydning for departementets avgjørelse.» Utvalget har etter dette ikke funnet grunn til å foreslå noen særskilt klageordning for de vedtak som treffes på kommunenivå, og som etter sitt innhold må anses som forskrifter.

5.2.5.6 Partsstilling

De lokale utmarksstyrer vil kunne opptre som parter i privatrettslige avtaler, noe som bl.a. kan lede til avtalerettslige tvister. Videre vil et utmarksstyres forvaltningsvirksomhet kunne gjøres til gjenstand for rettstvister, f.eks. ved at noen reiser sak om gyldigheten av dets vedtak og krever erstatning for økonomisk tap som følge av ugyldighet. Det kan også være aktuelt at organet selv ønsker å saksøke noen for ulovlig bruk av de lokale utmarksgoder. Selv om spørsmålene om utmarksstyrenes partsstilling for domsstolene trolig langt på vei vil finne sin løsning gjennom de allminnelige regler i tvistemålsloven, har utvalget funnet grunn til å foreslå visse presiserende regler på dette punkt.

Det *flertall* som i *"Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven"* i punkt 5.2.5.2.2 har gått inn for at utmarksforvaltningen skal ligge til kommunale organer, har lagt til grunn at søksmål mot utmarksstyret må rettes mot kommunen, samtidig som denne kan reise søksmål på vegne av organet. Dette er en naturlig følge av at utmarksforvaltningen gjøres til en del av den kommunale virksomhet som kommunestyret etter kommuneloven § 60 nr. 1 vil ha det øverste tilsyn med. Hvis det dreier seg om gyldigheten av vedtak som er påklaget til og avgjort av Finnmark grunnforvaltning, vil likevel søksmålet måtte rettes mot grunnforvaltningen. Dette er i samsvar med den allmenne regelen i tvistemålloven § 439. Se også de foreslåtte regler i lovutkastes § 2-15 om dette organets partsstilling.

For øvrig bør søksmål, enten de reises mot eller av kommunen og enten saken er avgjort av Finnmark grunnnforvaltning eller ikke, reises i den rettskrets hvor kommunen ligger. Dette vil i visse sammenhenger være et unntak fra de allminnelige regler om verneting i tvistemålslovens kapittel 2, men det antas likevel av hensyn til sakens opplysning formålstjenlig at saken først kommer opp i denne rettskrets. Se ellers lovutkastets § 3-10 alternativ 1, jf. § 4-10 i mindretallets utkast.

Ballo har foreslått at søkmålskompetansen, enten det dreier seg om vedtak som er avgjort etter klage eller ikke, skal ligge direkte til Finnmark grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 3-10 alternativ 2. Dette er en konsekvens av at han i *"Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune"* i punkt 5.2.5.2.3 har gått inn for at utmarksforvaltningen i kommunene skal tillegges fjellstyrelignende organer underlagt Finnmark grunnforvaltning.

5.3 RETT TIL OG FORVALTNING AV UTMARKSGODER I BYGDENE

5.3.1 Innledning

Det kan innledningsvis påpekes at utvalgets bruk av begrepet «bygd» i den følgende fremstilling kan minne om begrepet «*bygdelag*», som i sørnorsk allmenningsrett brukes som betegnelse på det fellesskap som folket i et særskilt bosettingsområde (ei bygd) utgjør. I daglig språkbruk i Finnmark har imidlertid uttrykket en annen

betydning ved at det her ofte er betegnelsen på lokale foreninger som gjerne har som formål å ivareta de lokale utmarksgoder. Utvalget har for å unngå misforståelser, valgt ikke å bruke uttrykket «bygdelag», men i stedet ordet «bygd». For en mer konkret redegjørelse for hva som ligger i dette uttrykket, vises det til fremstillingen i *"Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder"* i punkt 5.3.3.

Forslaget om at folket i ei «bygd» i tillegg til den rett de i kommunens bruksområde vil ha på linje med kommunens øvrige befolkning, på visse vilkår skal kunne få avgrenset et bygdebruksområde der de vil bli tillagt særlige utmarksrettigheter, er et unntak fra regelen om at kommunens innbyggere er likestilt. Bygdefolk vil ha en særrett til bygdebruksområdet og dette vil bli unntatt fra allmenn kommunal bruk.

Det vil i *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2 bli gitt en begrunnelse for bygdebruksordningen. Videre vil det i *"Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder"* i punkt 5.3.3 bli gjort rede for opprettelsen og avgrensningen av bygdebruksområdene. Det gis først en omtale av hvordan krav om bygdebruksområder skal fremsettes og den nærmere behandlingen av slike krav (5.3.3.1). Deretter behandles spørsmålet om hvilke retningslinjer som skal gjelde for den konkrete avgrensningen av områdene og hvem (hvilke organer) som skal foreta denne (5.3.3.2).

I *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4 behandles bygdebrukssrettens innhold og omfang. Drøftelsen er bygget opp på samme måte som drøftelsen av de tilsvarende spørsmål for kommunens del. Hovedspørsmålene er hvem som skal være rettshavere (5.3.4.1), hvor sterk rett disse skal tillegges (5.3.4.2) og hvilke utmarksgoder deres rett skal omfatte (5.3.4.3). Videre er det inntatt særskilte punkter om reindriftens (5.3.4.4) og andre brukeres (5.3.4.5) rettsstilling i bygdebruksområdet.

Bygdebruksforvaltningen er drøftet i *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.3.5, hvor det bl.a. er spørsmål om hvem (hvilket organ) som skal besørge bygdebruksforvaltningen (5.3.5.2), og om hvilke vedtak som skal kunne treffes (5.3.5.3). Spørsmålet om kommunal forvaltning og fellesforvaltning av bygdebruksområder er drøftet særskilt (5.3.5.4). Fremstillingen inneholder også en vurdering av behovet for egne klageregler i forbindelse med bygdebruksforvaltningen (5.3.5.5), og drøftelser av spørsmålet om partsstilling (5.3.5.6) og oppløsning av bygdebruksområder (5.3.5.7).

Drøftelsen i de her nevnte underpunkter har ledet frem til at det er foreslått en del særskilte regler om bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning. Disse regler er inntatt i kapittel 4 i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark (kapittel 5 i mindretallets utkast), og kommentert i utredningens *"Merknader til lov om forvaltning av grunn i finnmark"* i punkt 10.2.

5.3.2 Begrunnelse

For å begrunne at det skal kunne innføres særskilte utmarksrettigheter og forvaltning på bygdenivå, kan det tas utgangspunkt i utviklingen i bruken av utmarka i Finnmark siden 1960-tallet. Før den tid hadde bygdefolk stort sett utmarksgodene i sine nærområder for seg selv. Bygdene hadde den faktiske rådigheten over områdene, selv om de ikke hadde noen formell særrett til dem. Etter hvert har imidlertid kommunikasjonsutbygging, hyttebygging og bruk av bil og snøscooter gjort utmarka mer tilgjengelig. Samtidig har endringer i livsmønster og levestandard økt folks behov for og muligheter til fritidsutfoldelse.

Denne utviklingen har hatt mange positive virkninger for bygdefolk i Finnmark, men har samtidig ført mange utenbygdsboende til tidligere avsidesliggende områder for å bruke utmarka. Det er med styrke hevdet at dette har minket

tilgangen på ulike utmarksgoder i betydelig grad, og i alle fall har presset på ressursene i bygdenes nærområder økt, særlig i lett tilgjengelige bygder. Det er videre et faktum at bygdefolk har mistet sitt tidligere faktiske fortrinn til ressursene i sitt nærområde. De må nå konkurrere om ressursene med andre brukere, i første rekke med kommunens øvrige innbyggere og fylkets befolkning, men også med allmennheten ellers. Det hevdes ofte at det er de lokale brukerne som går tapende ut av denne konkurransen og at de er blitt fortrengt fra mange av sine gamle bruksområder. Dette gjelder kanskje særlig for de samiske bygder i Finnmark.

Det dreier seg her om en allmenn motsetning mellom bygdefolks og allmennhetens interesser.[48] For allmennheten gjelder det en nyere form for fritidsbruk av utmarksgodene i forbindelse med friluftsliv og rekreasjon, og i en viss utstrekning også tilskudd av bær, vilt og fisk som matauke. For bygdefolk har bruken av utmarksgodene vært en tradisjonell del av næringsgrunnlaget og derigjennom også en del av deres livsform og kultur. Slik har det vært både i samiske og andre bosettingsområder i Finnmark. Samenes bruk av og tilknytning til utmarka skiller seg kanskje ikke vesentlig fra eldre norsk bruk og tilknytning, og har ikke samme betydning som næringsgrunnlag som før. Deres bruk og tilknytning er imidlertid fortsatt en del av tradisjonell samisk livsform, og må derfor sies å være langt viktigere for samisk enn for norsk kultur. Når det er et særlig ønske om å legge til rette for sikring og utvikling av samisk kultur, må derfor også den kultur som knytter seg til bruk og liv i naturen sikres og utvikles.

Den bruk av utmarka som skjer med utgangspunkt i samiske bosettingsområder og bygder i Finnmark, er en vesentlig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. En forutsetning for å kunne ivareta og styrke denne siden av samekulturen, vil derfor være å legge forholdene til rette for bygdefolks bruk av utmarka. I en slik sammenheng er det neppe tilstrekkelig å operere med utmarksrettigheter og forvaltningsmyndighet på kommunenivå. Man må trolig bevege seg ned på bygdenivå for å ivareta de her omtalte hensyn.

Ihvertfall synes det på bakgrunn av den foran skisserte utvikling å være behov for en klar rettslig prioritering av de samiske og lokale nærings- og brukerinteresser i bygdene. Den enkleste måten å gjennomføre en slik prioritering på, vil trolig være ved å åpne for at bygdene i Finnmark kan få avgrenset et bruksområde der folk i bygda kan høste av utmarka uten at andres bruk er til hinder for dette, og med et utbytte som stimulerer til at høstinga opprettholdes. Dette tilsier at bygdefolk i tillegg til sterke bruksrettigheter til utmarksgodene også bør gis en viss styring med bruken i sine nærområder.

Forslaget om å supplere kommuneordningen med en mulighet til å gi utmarksrettigheter og rettighetsforvaltning til bygdene, kan anses som en formalisering av den faktiske enerådighet bygdefolk hadde frem til 1960-tallet. Gjennom sterke rettigheter i sine nærområder, vil de få bedret sin mulighet til uforstyrret å bruke ressurser de alltid har brukt. Samtidig vil en lokal forvaltningsmyndighet gi dem kontroll med bruken av nærområdene, noe som vil styrke rettighetene, gi et vern mot at ressursbruken styres i en retning som er uheldig for bygdene og bidra til å utvikle bygdene. Tilbakeføring av rettigheter og faktisk rådighet til bygdene vil dermed innebære en allmenn styrking av bygder og samiske bosettingsområder i Finnmark.

De sammenhenger som her er påpekt er nærmere belyst av Lina Gaski i hovedfagsoppgaven «Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning», Universitetet i Tromsø, Institutt for Samfunnsvitenskap (1993). Etter å ha redegjort for tradisjonell ressursutnyttelse i bygdene i Finnmark

48. Motsetningsforholdet er nærmere omtalt i vedlegg 2, *"Samepolitisk utvikling siden 1984"* i punkt 3.3.2

og det nære forholdet mellom tilgang på naturgodene og kulturell identitet, og beskrevet hvordan mye av dette har gått tapt etterhvert som den faktiske styringen av utmarksgodene er overført fra lokal til offentlig forvaltning, sier hun bl.a. dette avslutningsvis i oppgaven (s. 119-120):

> «Poenget med delegering av ansvar og medinnflytelse er slett ikke nytt, og mange har påvist sammenhengen mellom innflytelse og grad av vellykket styring. For det første har *deltagelse en egenverdi i seg sjøl*, samtidig blir også *beslutningers legitimitet større* og man kan anta at *lokal kunnskap og informasjon gir kvalitativt bedre beslutninger*. Man kan altså anta at både måten beslutningene fattes på, og innholdet i disse, vil kunne få en større legitimitet gjennom en bredere deltakelse. ...
>
> Som vist foran dreier forvaltning av utmarksressurser seg ikke bare om å forvalte ressursene økologisk riktig. ... det [er] like mye et spørsmål om hvordan lokalsamfunnet må organisere seg i forhold til bruk av utmarksressurser slik at ikke *sosial struktur* og *kultur* undergraves. Ved at lokalbefolkninga i større grad enn det som er tilfelle i dag kan være med og legge premissene selv, vil man i tillegg til å sikre bærekraft i en økologisk forstand, også bidra til å sikre bærekraft sosialt og kulturelt.
>
> Det dreier seg derfor om å finne nye måter å fordele og kanalisere innflytelse på, slik at lokale verdier og kunnskap både kan utvikles og være en av flere premisser i framtidig ressursforvaltning. ...»

Bygdebruksordningen vil dessuten kunne anses som en moderne siidaordning, og vil i større grad enn en rendyrket kommuneordning, åpne for lokal forvaltning av klart definerte rettigheter for bygdefolk i et avgrenset bruksområde. Disse rettigheter vil ha sin basis i tradisjonell bruk opp gjennom tidene, og det er trolig på dette nivået man vil finne de klareste skiller mellom samer og den øvrige befolkning i Finnmark.

For å begrunne bygdebruksordningen kan det også vises til de allmenne prinsipper for konstatering av sedvanerett. Hvis folket i ei bygd har drevet en forholdsvis intensiv og langvarig bruk av utmarksgodene i sitt nærområde i den tro at de har en rett som samsvarer med bruken, kan det være etablert lokal sedvanerett som kan gå foran allmenn lovgivning. Med grunnlag i disse prinsipper slår Rettsgruppen i NOU 1993:34 s. 28-29 fast at det «især i Finnmark kan tenkes å foreligge sedvaner eller festnet bruk som går på tvers av landets allmenne lovgivning», og som kan «slå igjennom» overfor denne lovgivning.

Forslaget om å opprette bygdebruksområder kan anses som en konkretisering av dette utgangspunktet, idet bygdefolks utmarksbruk mange steder må ha gitt grunnlag for lokale brukssedvaner og rettsoppfatninger. Hvorvidt slike sedvaner i konkrete tilfeller vil slå igjennom overfor dagens norske lovgivning, vil måtte vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Den utøvde bruk gir imidlertid under enhver omstendighet et solid faktisk og rettspolitisk fundament for utvalgets forslag om å legge rettigheter og forvaltningsmyndighet ned på bygdenivå.

Den prioritering av lokale og samiske nærings- og brukerinteresser som ligger i et slikt forslag, vil nødvendigvis til en viss grad måtte skje på bekostning av bl.a. kommunens innbyggere. Ut fra de retningslinjer for avgrensningen av bygdebruksområdene som er foreslått i lovutkastets § 4-1 (§ 5-1) annet ledd vil imidlertid den samlede utstrekningen av områdene trolig bli forholdsvis begrenset. Det meste av grunnen i en kommune vil fortsatt ligge åpen for alle kommunens innbyggere, som dessuten vil få sin stilling styrket gjennom kommuneordningen. En ordning som åpner for at det ved siden av rettigheter og forvaltningsmyndighet på kommunenivå, kan legges rettigheter og forvaltningsmyndighet til bygdene, uten at dette i urimelig

grad går ut over andre, må anses som klart bedre enn en rendyrket kommuneordning.

Bygdebruksretten vil dessuten forskyve bruken av bygdenes nærområder fra utenforstående til bygdas innbyggere, åpne for større lokal bruk av utmarksgodene og kanskje være et bidrag til å opprettholde bosettingen i bygdene. Forslaget vil samsvare med de mange krav i den retning som er reist fra samisk og lokalt hold i Finnmark, og med den målsetning som er uttalt i en rekke tidligere utredninger, stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter: I Finnmark må lokale og samiske brukeres og næringsutøveres rett til og styring av ressursutnyttelsen i deres nærområder styrkes, jf. gjennomgangen av krav og uttalelser i vedlegg 2. Hvis bygdefolk tillegges særlige bruksrettigheter til utmarksgodene i sine nærområder, vil det trolig også begrense antall brukere av områdene, og dermed være i samsvar med mer allmenne miljøhensyn ved at det begrenser det totale ressursuttaket.

Når utvalget likevel ikke har gått inn for en rendyrket bygdebruksordning, har det bl.a. sammenheng med at en slik ordning alene ikke uten videre vil gi hensiktsmessige rettighets- og forvaltningsforhold for bruken av utmarksgodene i dagens og fremtidens Finnmark. Tidligere bruk og de rettsoppfatninger og de sedvaner denne bruken har gitt grunnlag for, vil gi viktige føringer for hvordan rettsreglene bør utformes, men det kan ikke bare tas hensyn til disse forhold. Det bør være viktigere å etablere en rettighets- og forvaltningsordning som kan fungere i praksis og møte fremtidens utfordringer, enn kun å ta sikte på å gjeninnføre tidligere tiders tilstand.

En ordning som opererer med rettigheter og forvaltningsmyndighet både på kommune- og bygdenivå, synes bl.a. ved sin fleksibilitet og ivaretagelse av hensynet til lokal bruk og innflytelse, nettopp å være egnet til å møte disse utfordringene. Dessuten vil en slik ordning trolig være lettere å gjennomføre i praksis enn en ordning som kun opererer med rettigheter på bygdenivå. Utvalgets forslag innebærer at bygdebruksretten skal kunne realiseres som en del av kommuneordningen. Når kommunene gis en sentral rolle i opprettelsen og avgrensningen av bygdebruksområdene, vil forholdene ligge til rette for at det tas hensyn både til bygdefolks og den kommunale allmennhets interesser.

Kombinasjonen vil dermed kunne bidra til at de bygdebruksområder som faktisk opprettes, vil bli møtt med større aksept enn områder som eventuelt opprettes etter et system der kommunen i liten grad har deltatt. Dette dels fordi kommunens innbyggere vil få styrket sine utmarksrettigheter gjennom kommuneordningen, og dels fordi de gjennom den kommunale avgrensningen av bygdebruksområdene vil kunne øve betydelig innflytelse på disse områdenes endelige utforming.

Det er ellers neppe grunn til å frykte at det bare i liten grad vil bli opprettet bygdebruksområder hvis kommunene gis innflytelse på dette spørsmålet. Fremsettelsen av krav om bygdebruksområder vil nok kunne utløse en omfattende lokal debatt, men kommunens rolle ved opprettelsen og avgrensningen av områdene vil trolig medføre at kravene vil bli møtt med større grad av forståelse enn om kommunen i liten grad skulle være involvert i prosessen. Dertil har et flertall i utvalget forutsatt at det *skal*opprettes bygdebruksområder dersom de nærmere vilkår for dette er oppfylt, jf. *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2.

Når et kommunalt rettighets- og forvaltningssystem vil ligge til grunn for bygdebruksretten, vil dette også gi mulighet for at bygdefolk i unntakstilfeller kan tillegges slike rettigheter også uten selv å forvalte rettighetene. Det vil normalt være et vilkår for at ei bygd skal få opprettet et bygdebruksområde at bygdefolk påtar seg et slikt ansvar, men det kan tenkes tilfeller hvor det er gode grunner for å tillegge dem særrettigheter selv om de ikke kan påta seg noe forvaltningsansvar. I slike tilfeller vil forvaltningen av bygdebruksområdet kunne beholdes hos det kommunale

utmarksstyret, for å sikre at bygdebruksrett kan innføres der det er behov for det, jf. *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4.

5.3.3 Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder

5.3.3.1 Krav om opprettelse

5.3.3.1.1 Flertallskrav

Det bør være et absolutt vilkår for at ei bygd skal kunne få opprettet et bruksområde at dette er ønsket av et *flertall* av de som bor fast i bygda. Derved vil man unngå at bygdebruksområder opprettes der det ikke er behov for eller ønske om en slik særskilt rettighets- og forvaltningsordning. Utgangspunktet blir dermed at det skal kunne opprettes bruksområder for bygder hvor dette er ønsket av et flertall av den fastboende befolkning over 18 år. Utvalget har vurdert om opprettelsesspørsmålet bør forelegges bygdefolket i en egen folkeavstemning, men kommet til at dette vil være unødvendig. Det er derfor lagt til grunn at det vil være tilstrekkelig at et flertall bygdas innbyggere, f.eks. ved fremleggelse av en underskriftsliste, krever å få opprettet et bygdebruksområde.

Utvalget har videre, i samsvar med det som i *"Skal kommuneordningen innføres i hele Finnmark?"* i punkt 5.2.3.1 er anført om det tilsvarende spørsmål i forhold til kommuneordningen, kommet til at adgangen til å få opprettet bygdebruksområder ikke skal begrenses til samiske bygder. Områdene skal kunne innføres i hele Finnmark, uavhengig av hvor mange samer det bor i bygda. Det er riktignok ønsket om å styrke samiske bygdesamfunn som ligger bak forslaget om at det skal kunne opprettes bygdebruksområder, men dette tilsier ikke at det utelukkende må innføres særordninger der det bor en viss andel samer. Det står heller ikke i motsetning til at slike områder skal kunne opprettes i hele Finnmark. Utvalget vil tvert i mot anta at opprettelse av bygdebruksområder også der det samiske innslaget er mindre iøynefallende vil kunne bidra til å styrke og utvikle samisk kultur i hele fylket, og kanskje særlig der den i dag ikke står så sterkt.

Historisk sett må hele Finnmark anses som et samisk fylke, jf. bl.a. NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i et historisk perspektiv. Forslaget om at bygdebruksområder skal kunne opprettes i hele fylket, må også ses i sammenheng med en allmenn målsetning om å rette opp negative følger av tidligere tiders samepolitikk, bl.a. fordi tidligere tiders fornorskningspolitikk er en viktig årsak til at samisk kultur har gått tilbake i deler av fylket.

I Finnmark er det heller ikke bare de typiske samiske bygder som har lange tradisjoner i å bruke de lokale utmarksgoder, og mange steder skiller neppe dagens bruk seg vesentlig fra det som er vanlig i samiske bygder. Hvis det ved et krav om en viss andel samer innføres kollektive etniske skillelinjer, vil både den samiske og den øvrige befolkning i bygder med for lav sameandel kunne oppleve dette som urettferdig. Det vil trolig virke konfliktdempende å åpne for at bygdebruksområder kan opprettes overalt i fylket. Man unngår med dette også å måtte ta stilling til på hvilken måte og etter hvilke retningslinjer det skal avgjøres om ei bygd skal regnes som samisk. Derved unngås en vanskelig avgrensning, slik at det i praksis trolig blir enklere å få opprettet bygdebruksområder i Finnmark enn om adgangen bare skulle tilkomme «samiske» bygder.

5.3.3.1.2 Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?

Utvalget har ikke kunnet enes om hvorvidt bygder der et flertall krever det, skal ha retten til eller kun en adgang til å få opprettet et bygdebruksområde. Flertallet

bestående av Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi går inn for at bygda skal ha *ubetinget rett* til å få opprettet et bygdebruksområde. Mindretallet bestående av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen foreslår at bygda skal ha *adgang* til å bli tillagt et bygdebruksområde hvis flertallet av bygdefolket krever det, men det skal være opp til kommunens skjønn om dette skal skje.

Flertallet vil innledningsvis vise til den allmenne begrunnelsen i *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2 for å supplere kommuneordningen med en regel om at det skal kunne opprettes bygdebruksområder, der det bl.a. fremgår at bakgrunnen for regelen er hensynet til de som bor i bygder der det drives tradisjonell utmarksbruk. Dette er basert på mandatets anvisning om at utvalgets forslag skal «trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosetningsområder», og at det under hensynstagen til den ikke-samiske befolknings interesser, skal tas særlig hensyn til «samisk kultur og levemåte». Den del av samisk kultur og levemåte som er knyttet til bruk av naturgodene gjør seg særlig sterkt gjeldende i bygdene i Finnmark. Bygdebruksområdene kan derfor ikke bare begrunnes med hensynet til lokal næringsvirksomhet, men også med at de vil bidra til å opprettholde en livsform med nær sammenheng mellom næringsmessig og annen bruk av utmarksgodene.

Hvis bygdene *ikke* gis rett til å få opprettet bygdebruksområder, vil det være en viss fare for at de fordeler bygdefolk er tiltenkt, og som i prinsippet vil tilkomme alle bygder i Finnmark og alle som bor der enten de er samer eller ikke, kan bli underminert. Det gjør i mange kommuner seg gjeldende sterke allmenne utmarksinteresser, som nok vil kunne gå mot at deler av utmarka skal tillegges bygdene. Hvis opprettelsesspørsmålet skal *avgjøres* av kommunen, kan det derfor være en viss fare for at bygdene ikke vil nå frem med sine krav. Det kan bl.a. ha formodningen for seg at kommunene for å unngå intern strid vil være varsomme med å opprette bygdebruksområder, og kanskje vil også en del bygder være tilbakeholdne med å kreve slike områder.

I en del kommuner risikerer man dermed å stå igjen med en ordning som i praksis vil gi kommunens innbyggere fortrinnsrett til kommunens fornybare utmarksgoder. En slik styrking av den kommunale allmennhets rettsstilling er et hovedelement i kommuneordningen, og for noen ressurser og i enkelte kommuner kan trolig dette være fullt forsvarlig ut fra de forhold utvalget bør vektlegge. Hensynet til den kommunale allmennhet kan likevel ikke utgjøre noen hovedbegrunnelse for utvalgets forslag, idet denne må finnes i hensynet til de som bor i bygder hvor det fortsatt drives tradisjonell utmarksbruk. Og det er en viss grunn til å frykte for at disse hensyn ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt, med mindre det gis en regel om at bygdene har rett til få opprettet bygdebruksområder på visse nærmere vilkår.

Flertallet deler ikke mindretallets frykt for at en ubetinget rett for bygdene til å få opprettet bygdebruksområder vil gå ut over kommunens øvrige utmarksinteresser i urimelig grad. For det første er det liten grunn til å tro at kommunens innbyggere i praksis vil bli utestengt fra bygdebruksområdene. Det vil som regel være i bygdefolks interesse å åpne sitt område for allmenn bruk i et visst omfang, bl.a. for å finansiere administrasjon og kultiveringstiltak. Videre vil hensynet til de allmenne utmarksinteresser i kommunen være ivaretatt ved at kommunen, eventuelt med bistand fra jordskifteretten, er tiltenkt en sentral rolle i avgrensningen av bygdebruksområdene, jf. *"Avgrensning"* i punkt 5.3.3.2. Dette vil sikre en betryggende saksbehandling hvor det tas hensyn til alle interesser, og man vil ved grensedragningen kunne unnta områder som har ligget til mer allmenn bruk.

For ytterlig å ivareta hensynet til kommunens befolkning foreslås det at det i ei bygd må drives «*tradisjonell utmarksbruk*» i et visst omfang for at bygda skal ha rett til å få opprettet et bygdebruksområde. Dette er et naturlig tilleggsvilkår til

flertallskravet da adgangen til å opprette slike områder er begrunnet i hensynet til de som bor i bygder hvor det drives slik utmarksbruk. Vilkåret vil dessuten motvirke at det blir opprettet så mange bygdebruksområder i en kommune at den rett som ligger til kommunens innbyggere blir dramatisk innskrenket. Et krav om tradisjonell utmarksbruk vil avgrense mot bygder der det i dag i liten grad drives nærings- eller husbehovsmessig utmarksbruk. Det vil dermed forhøye terskelen for hvilke bygder som kan bli tillagt bygdebruksområder, og bidra til at det kommunale bruksområdet beholder en rimelig utstrekning.

Mindretallet vil innledningsvis vise til at opprettelsen av et bygdebruksområde vil bety at den rett til kommunens utmarksgoder som i utgangspunktet ligger til dens innbyggere, blir innskrenket til fordel for bygdefolk. Samtidig vil de kommunale utmarsorganer få begrenset sin myndighet. En slik omfordeling av rettigheter og forvaltningsmyndighet kan ha gode grunner for seg og som det fremgår av det foregående, har også mindretallet gått inn for at dette skal kunne gjennomføres. Siden det dreier seg om rettigheter for kommunens innbyggere og forvaltningsmyndighet for kommunale organer, er det imidlertid mer rimelig at kommunen avgjør om et bygdebruksområde skal opprettes enn at bygdene gis en ubetinget rett på dette punktet.

Blant annet er det nødvendig og korrekt at kommunen som forvalter av rettighetene på vegne av innbyggerne kan påvirke og avgjøre når rettighetene eventuelt skal innskrenkes ved opprettelse av bygdebruksområder. Se også fjelloven § 23 og § 28 som åpner for at fjellstyret kan «gi løyve» til jakt med hund og fiske med faststående redskaper bl.a. til folk som er bosatt i bygd eller grend der innbyggerne «frå gamal tid» har utøvd allmenningsbruk i allmenningen.

For at også de i kommunen som vil få begrenset sine rettigheter ved at det opprettes bygdebruksområder skal kunne påvirke antallet og utstrekningen av slike områder, er det dessuten ikke tilstrekkelig at kommunen avgrenser områdene, slik flertallet har antatt. Kommunen bør også avgjøre *om* det overhodet skal kunne opprettes slike områder. Dette er særlig viktig i kommuner der det kan være aktuelt med mange bygdebruksområder. Disse vil til sammen kunne dekke store deler av kommunens mest ressursrike deler, f.eks. de beste lakseelvene eller multemyrene. Hvis de bygder som har krevd et eget bruksområde skulle ha en ubetinget rett til å få disse ressursene forbeholdt for seg, ville det stride med en del av begrunnelsen for kommuneordningen. Selv om det kan være grunn til å ta særlig hensyn til folk i næringsfattige bygder, er også hensynet til de innbyggere i Finnmark som ikke vil bli omfattet av særreglene om bygdebruksområder svært viktig.

Også denne befolkningsgruppe vil bestå av mange samer og andre som bør tilgodeses, jf. det som er sagt i mandatet om at forslagene skal «trygge den samiske befolknings utnyttelse av naturressursene» og samtidig «erkjenne den ikke-samiske befolknings interesser». Å åpne for bygdebruksområder i et slikt omfang at de beste utmarksområdene står i fare for å bli unndratt fra allmenn kommunal bruk og forvaltning, vil neppe trygge ikke-bygdebruksberettigede samers utmarksbruk eller være noen erkjennelse av andres interesser. Hvis spørsmålet om opprettelse av bygdebruksområder overlates til kommunen vil det derimot ikke være noen slik fare, og dermed vil det også være dette forslaget som er best i samsvar med mandatets anvisninger.

For øvrig holder flertallets antagelse om at det vil bli opprettet få bygdebruksområder hvis kommunene skal avgjøre dette, neppe stikk. Hvis ei bygd fremsetter et velbegrunnet krav, er det tvertimot grunn til å tro at kommunen vil opprette bygdebruksområde. Dertil kommer at jo sterkere kommunal medvirkning som ligger bak et bygdebruksområde, jo sterkere legitimitet vil dette ha blant folk i kom-

munen. Dette siste vil være en fordel også for bygdefolket, da det vil øke sjansen for at deres rettigheter faktisk blir respektert.

Det vil også undergrave kommuneordningen med rettigheter for kommunens innbyggere og eventuelt finnmarksbefolkningen, om ei bygd skulle ha en ubetinget rett til å begrense de øvrige rettshaveres stilling. En rett til å opprette et bygdebruksområde vil i realiteten bety at rettighetene til det flertall som i utgangspunktet er rettighetsbærere kan begrenses av et mindretall, noe som kan ha uheldige følger både for kommunens befolkning i sin alminnelighet og for de som driver utmarksnæring der. Hvis derimot kommunen avgjør opprettelsesspørsmålet vil det neppe ha de samme uheldige følger.

Dessuten vil prosessen forut for opprettelsen av et bygdebruksområde være omfattende med varsling av berørte interesser mv. Kommunen bør her ha et særlig ansvar og også avgjøre om området skal opprettes, jf. at også flertallet i *"Hva er ei bygd og andre tvilsspørsmål. Klageordning"* i punkt 5.3.3.1.3 og *"Avgrensning"* i 5.3.3.2 har lagt opp til at kommunen skal avgjøre ulike spørsmål i prosessen og stå for selve avgrensningen av områdene. Eventuelle innskrenkninger av de rettigheter som forvaltes av kommunens utmarksstyre vil uansett måtte forelegges for dette, bl.a. fordi det dreier seg om en begrensning av dets geografiske forvaltningsområde. Også det forhold at styret vil ha best innsikt i den utmarksbruk som foregår i kommunen, og herunder hva som finnes av utvisnings- og bortforpaktningsavtaler mv., tilsier at saken må tas opp her. Ettersom saken vil være viktig for folk i kommunen, og gjelder en omfordeling av rettigheter og forvaltningsmyndighet fra et flertall til et mindretall, bør imidlertid kommunestyret som kommunens øverste politiske organ treffe selve avgjørelsen.

Mindretallet har for øvrig, i motsetning til flertallet, ikke foreslått noen uttrykkelig regel om at det må drives «tradisjonell utmarksbruk» for at ei bygd skal kunne få opprettet et bygdebruksområde. Riktignok bør områdene primært opprettes for å tilgodese de lokale næringsutøvere, men så lenge det vil være opp til kommunen *om* det skal opprettes slike områder synes det ikke nødvendig å lovfeste et slikt tilleggsvilkår for å særskilt ivareta hensynet til den kommunale allmennhet. Dette hensynet vil i alle tilfelle bli tilstrekkelig ivaretatt ved at kommunen avgjør om det skal opprettes et bygdebruksområde.

5.3.3.1.3 Hva er ei bygd og andre tvilsspørsmål. Klageordning

Enten det legges opp til at bygdefolk på visse vilkår skal ha en rett eller bare en adgang til å få opprettet et bygdebruksområde, kan det oppstå en del spørsmål i forbindelse med fremsatte krav om opprettelse av bygdebruksområder. Blant annet kan det være tvil om hva som skal regnes som ei «bygd» i lovens forstand. Det må ihvertfall opereres med en øvre grense mot mer utpregede tettsteder, og trolig også med en nedre grense. Dette siste både av praktiske grunner og fordi bygdebruksordningens kollektive preg og innslag av lokal rettighetsforvaltning forutsetter en bosetting av et visst omfang der den innføres. Videre kan det oppstå tvil om en person har den bosettingsmessige tilknytning til bygda som gjør det naturlig å regne vedkommende med i det «flertall» som har krevd et bygdebruksområde. Også et krav om at det må drives «tradisjonell utmarksbruk» i bygda, kan volde en viss tvil.

Tvil om disse spørsmål vil likevel trolig bare forekomme unntaksvis, bl.a. vil det som oftest være klart om et bosettingsområde skal regnes som ei bygd eller ikke. Det er grunn til å tro at oppfatningene lokalt som oftest vil være nokså klare når det gjelder grensen mellom bygd og tettsted. Mens typiske kommunesentra klart nok ikke vil være bygder i lovens forstand, vil dette ofte være tilfelle for mindre steder i kommunen. Utvalget antar ellers at det bør avgjøres lokalt hva som skal regnes

som bygder og hva som skal regnes som tettsteder i denne sammenhengen. Kommunene vil bl.a. ut fra en vurdering av bruken av utmarksgodene i et område i praksis ha de beste forutsetninger for å ta stilling til dette spørsmålet.

Den nedre grensen for hva som skal anses som ei bygd vil derimot oftere kunne volde tvil. På dette punktet er det vanskelig å stille opp konkrete retningslinjer ut over at avgjørelsen av om det er tale om ei bygd eller ikke, må treffes etter en skjønnsmessig vurdering av lovens ordlyd opp mot de lokale forhold og det formål bygdebruksområdene skal ivareta. Hvis folket i et bosettingsområde selv anser det som ei bygd, og ved å fremsette krav om bygdebruksområde signaliserer at de anser seg for å være i stand til å påta seg de forvaltningsoppgaver bygdebruksordningen medfører, vil det imidlertid ha formodningen for seg at de må anses for å bo i ei bygd i lovens forstand.

I den grad det måtte oppstå tvil om hva som i et konkret tilfelle skal anses som ei bygd i lovens forstand, enten det er tale om den øvre eller den nedre grense, er det nærliggende at dette avgjøres på kommunalt nivå. Bygdebruksområdene vil ha sitt utspring i kommuneordningen, og man vil i kommunen ha god kjennskap til de lokale forhold og gode forutsetninger for å ta forsvarlige avgjørelser. Utmarksstyrene bør derfor, enten de er kommunale eller fjellstyreliknende, avgjøre de spørsmål som måtte oppstå i forbindelse med fremsatte krav om bygdebruksområder. Spørsmålenes skjønnsmessige art kan tilsi at de lokale organer bør avgjøre dem med endelig virkning. Siden det i realiteten er tale om et rettsanvendelsesskjønn, vil imidlertid deres lovtolkning og etter omstendighetene også deres subsumsjon, kunne prøves av domstolene. Hvis avgjørelsene legges til kommunale organer, vil de også kunne forelegges for kommunestyret, jf. kommuneloven § 60 nr. 1.

Det *mindretall* som foreslår at kommunen «kan» opprette bygdebruksområder (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen), har sluttet seg til det som er anført foran om at de kommunale utmarksstyrer avgjør hva som skal regnes som ei bygd mv. En «kan»-regel legger imidlertid opp til en langt mer omfattende myndighetsutøvelse fra kommunen enn en regel om at den «skal» opprette et slikt område. Det er videre tale om avgjørelser av stor betydning både for folket i den bygd som krever et bygdebruksområde og kommunens øvrige innbyggere. Samtidig tilsier læren om forvaltningens frie skjønn at de skjønnsmessige overveielser i forbindelse med opprettelsesvedtaket ikke vil bli prøvd av domstolene. Det bør derfor være adgang til å påklage kommunens avgjørelser av *om*det skal opprettes et bygdebruksområde

Adgangen bør gjelde enten bygdebruksområdet opprettes eller ikke, og tilligge alle med rettslig interesse i sakens utfall. Det er vanskelig å si noe generelt om hvem som vil ha slik interesse da dette vil bero på en konkret vurdering. Folket i den bygd som har krevd avgrenset et bygdebruksområde vil imidlertid ihvertfall som gruppe, og trolig også enkeltvis, ha rettslig interesse og kunne påklage vedtak som ikke samsvarer med deres krav. Etter forholdene vil også kommunens innbyggere kunne ha klageadgang, og det samme kan gjelde bl.a. sammenslutninger av utmarksbrukere i og utenfor kommunen og folk med hytte i nærheten av det påtenkte bygdebruksområdet.

For bygdefolk vil det i første rekke være grunn til å påklage vedtak om ikke å opprette bygdebruksområde. For kommunens innbyggere og andre med rettslig interesse i sakens utfall, vil det i første rekke være aktuelt å påklage vedtak om å opprette bygdebruksområder som etter deres oppfatning vil ramme deres utmarksbruk på en uheldig måte. Mindretallets forslag om klageadgang er dermed begrunnet i at det både i og utenfor den bygd som har krevd bygdebruksområde, kan være behov for at en annen instans kan prøve kommunens vedtak.

Finnmark grunnforvaltning synes å peke seg ut som det naturlige *klageorgan*. Grunnforvaltningen vil ha hovedansvaret for forvaltningen av grunnen i Finnmark,

og være klageorgan for de enkeltvedtak i utmarksforvaltningen som treffes på kommunalt nivå. Det som i *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3 er anført for at Finnmark grunnforvaltning skal være klageorgan synes like relevant i denne sammenheng. Dertil kommer at opprettelsen av bygdebruksområdene med dette bli en del av det allmenne systemet for forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark, og det vil kunne bli lagt til rette for en felles praksis over hele fylket for når det skal opprettes bygdebruksområder.

Det vil trolig følge allerede av lovutkastets § 3-9 om at forvaltningsloven skal gjelde for utmarksforvaltningen i kommunen, at vedtaket *om* det skal opprettes et bygdebruksområde kan påklages. Bygdefolket vil i forhold til slike vedtak kunne anses som en bestemt personkrets hvis rettigheter eller plikter kommunens vedtak vil være bestemmende for, slik at klagereglene i lovens kapittel VI komme til anvendelse. Av disse regler vil det følge at bygdefolket på kollektivt grunnlag vil ha klagerett som «part» i saken, mens enkeltpersoner i bygda og andre i kommunen vil kunne ha klagerett i kraft av å ha «rettslig klageinteresse», jf. forvaltningsloven § 28.

For å presisere dette forholdet uttrykkelig, foreslår mindretallet likevel en særregel om adgangen til å påklage kommunens opprettelsesvedtak, der det også fremgår at reglene i forvaltningslovens kapittel VI om klagefrist, saksforberedelse i klagesaker, klageorganets myndighet, adgangen til omgjøring av vedtak uten klage og sakskostnader gis tilsvarende anvendelse, men med den begrensning at klageorganet ikke skal kunne ta opp saker av eget tiltak. I likhet med det som er foreslått i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2 om adgangen til å påklage vedtak fattet av Finnmark grunnforvaltning som førsteinstans, legges det dermed opp til et unntak fra forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Se ellers lovutkastets § 4-1 (alternativ 2) annet ledd annen til fjerde setning, samt § 4-2 (alternativ 2) annet ledd som gir klageregelen i § 4-1 tilsvarende anvendelse for kommunens vedtak om hvilke ressurser bygdefolk skal ha rett til i bygdebruksområdet, jf. *"Allmenting"* i punkt 5.3.4.3.1 nedenfor.

5.3.3.2 Avgrensning

5.3.3.2.1 Retningslinjer

Den enkleste måte å avgrense bygdebruksområdene på ville være å angi en standardgrense for deres utstrekning, f.eks. en sirkel med radius fem kilometer med utgangspunkt i bygdas sentrum. Trolig vil en del av de områder som bygdefolk i relativt lang tid har brukt, ligge nær bygda og innenfor en slik sone. Visse rettigheter er også i dag avgrenset nokså skjematisk, f.eks. tilkommer garnfisket i Tanaelva alle jordbrukseiendommer innen to kilometer fra elvebredden. En slik avgrensning er imidlertid neppe holdbar for bygdebruksområdene. Det ville knapt være til å unngå at en del områder som bygdefolk har brukt vil falle utenfor bygdebruksområdet, som på sin side ikke nødvendigvis vil være spesielt rikt på ressurser. En standardisert avgrensning ville derfor kunne lede til urimeligheter som at bygdas beste fiskevann, multemyr eller vedskog havner utenfor den allmenne radius.

Et mer egnet holdepunktet for avgrensningen ville være om bygdebruksområdet ble avgrenset etter en tradisjonell og påviselig ressursbruk. Det kunne f.eks. kreves at bygdas innbyggere må sannsynliggjøre at de tradisjonelt har brukt og også i dag bruker området i et visst omfang. Det vil si at de gis særlige rettigheter der de fra gammelt av har brukt og fremdeles bruker utmarksgodene.

Grensedragningen ville likevel bli vanskelig med dette som eneste holdepunkt, og ihvertfall hvis det med «bruk fra gammelt av» siktes mot de allmenne krav for etablering av rettigheter ved alders tids bruk, hvor bl.a. rettspretendentenes bruk

normalt må ha foregått sammenhengende i vel 100 år. Avgrensningen kunne nok forenkles ved å stille mer moderate krav for å anse en rettsskapende bruk for å være påvist, men fastleggingen av området ville likevel måtte skje ved en undersøkelse av brukens utstrekning, intensitet, kontinuitet og eksklusivitet. Videre kan det skape vansker at bruken av ulike utmarksgoder kan ha foregått i ulike områder. Med en avgrensning kun ut fra tradisjonell og faktisk bruk ville bygdebruksområdets grenser kunne variere etter hvilket gode det dreier seg om, noe som synes lite anvendelig i praksis.

Det kan etter dette neppe opereres med et avgrensningsprinsipp som alene er knyttet til påviselig tradisjonell og faktisk bruk. Dette vil likevel være viktige momenter i den konkrete avgrensningen av hvert enkelt bygdebruksområde. Målet ved avgrensningen bør være å fastsette et naturlig bruksområde for bygda i forhold til de utmarksgoder som omfattes av bygdebruksretten, såfremt de finnes i bygdas nærhet. Grensen for området bør være felles for alle ressurser, og omfatte det området hvor folket i ei bygd tradisjonelt har utnyttet de fornybare ressursene, uten bruk av motoriserte hjelpemidler.

Bygdefolks bruk slik den har vært og er, bør derfor være det viktigste holdepunkt ved avgrensningen av bygdebruksområdet. Det kan nok undertiden være vanskelig å kartlegge bruken i bestemte områder, men det må likevel antas at deres bruk i tidligere tider og i dag og utstrekningen av deres faktiske bruksområde, ofte vil være godt kjent i bygda og dens nærliggende områder. Der det hevdes at andres bruk har trengt bygdefolks bruk tilbake, vil det også kunne være aktuelt å se tilbake til tiden før den konkurrerende bruken fikk noe omfang. Derfor må det tas utgangspunkt i bruken slik den var før motorferdsel i utmark fikk et omfang av betydning.

Selv om bygdefolks tradisjonelle bruk av utmarka sammen med deres nåværende bruk vil være det viktigste holdepunktet ved avgrensningen, er det likevel ikke grunn til å kreve at det i rettslig forstand må påvises eller sannsynliggjøres bruk i alders tid. Det vil normalt være bygdas nærområde som vil være aktuelt som bygdebruksområde og siden bygdefolk forutsetningsvis vil ha brukt dette området lenge, er det unødvendig å stille noe absolutt krav i den retning. Det må dessuten antas at de, ihvertfall inntil ganske nylig, har vært bortimot enerådende og hatt en eksklusiv bruk av sitt nærområde. Videre vil skillelinjer i landskapet som høydedrag, bekker ol. kunne være til hjelp ved avgrensningen, og gi grenser som ligger naturlig i terrenget. Som holdepunkt for avgrensningen vil imidlertid dette være underordnet i forhold til kravet om tradisjonell og faktisk bruk av området.

Hvis et område er brukt av flere bygder i fellesskap og iht. de ovenfor angitte retningslinjer vil ligge innenfor deres bruksområde, kan det oppstå visse praktiske problemer. Enten det dreier seg om ett krav som i fellesskap er fremsatt av flere bygder eller om flere krav som er fremsatt uavhengig av hverandre, tilsier hensynet til å beskytte bygdefolks tradisjonelle bruk at området bør kunne legges ut som fellesområde. Det vil si at folk i bygdene gis en felles rett til utmarksgodene i området og som hovedregel et felles ansvar for å forvalte rettighetene, jf. at fjelloven § 4 åpner for felles forvaltning av flere statsallmenninger i samme kommune ved at det velges felles fjellstyre for disse. Det antas ellers at de fleste praktiske vansker i forbindelse med slike fellesområder vil kunne løses i prosessen forut for avgrensningen av områdene, slik at det ikke er behov for å gi særlige regler om dette.

Det er enighet om at de retningslinjer som her er skissert skal ligge til grunn for avgrensningen av bygdebruksområdene, enten bygdefolk skal ha rett til å få avgrenset et bygdebruksområde, eller dette skal være opp til kommunens skjønn. Det vises ellers til merknadene lovutkastets § 4-1 (§ 5-1) annet og tredje ledd der det er fremlagt et utkast til lovfesting av disse retningslinjer.

5.3.3.2.2 Avgrensningsorgan, overprøving og saksbehandling

De foran skisserte retningslinjer vil trolig bidra til at den konkrete avgrensningen av bygdebruksområdene ikke blir noen uoverkommelig prosess, men grensedragningen ute i terrenget må likevel skje etter en konkret vurdering av hvert enkelt område. Siden dette vil fordre lokalinnsikt kunne nok avgrensningen legges til ei særskilt nemnd oppnevnt og sammensatt for hver enkel grensestrekning, jf. forslaget i *"Avgrensningsorgan"* i punkt 5.4.3.2.3 om at slike nemnder skal avgrense bygdebruksområdene i Samisk grunnforvaltnings virkeområde. Siden de bygdebruksområder som det her er tale om springer ut av kommuneordningen, synes det likevel mer nærliggende at ett og samme organ står for avgrensningen av alle bygdebruksområder i kommunen. Her vil man ha tilstrekkelig lokalinnsikt til å foreta velbegrunnede avgrensninger, samtidig som kryssende lokale interesser kan gis innflytelse på avgrensningen og eventuelt også representasjon i avgrensningsorganet.

En mulighet kunne være å opprette et organ i hver kommune for denne ene oppgaven, hvor både bygdas og kommunens øvrige befolkning hadde sine representanter. Avgrensningen kunne også legges til de kommunale planmyndigheter, som har erfaring med å trekke grenser mellom ulike typer områder, eller til utmarksstyret i kommunen, som vil ha best innsikt i bruken av de lokale utmarksgoder.

Det flertall som i *"Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven"* i punkt 5.2.5.2.2 har gått inn for at utmarksforvaltningen skal legges til et kommunalt organ, har imidlertid kommet til at kommunen ikke bør bindes til å opprette særskilte avgrensningsorganer, eller til å legge avgrensningen til et bestemt organ. Kommunen bør i samsvar med kommuneloven § 10 selv avgjør hvilket kommunalt organ som skal avgrense bygdebruksområdene. Ballo, som har gått inn for å legge utmarksforvaltningen i kommunen til særskilte utmarksstyrer knyttet til Finnmark grunnforvaltning, har foreslått at disse styrene også bør stå for bygdebruksavgrensningen.

Utvalget har også drøftet om det bør innføres en særskilt *overprøvingsordning* for avgrensningsvedtakene. Selv om rettigheter og forvaltning i bygdebruksområdene vil følge av andre regler enn avgrensningsreglene, vil områdenes totale geografiske utstrekning likevel ha stor betydning for rettsstillingen til folk i kommuner og bygder i Finnmark når det gjelder fremtidig bruk av utmarksgodene. Det kunne derfor være nærliggende at folket i den bygd som har krevd å få opprettet området og innbyggerne i den kommune hvor dette ligger gis adgang til å få overprøvd avgrensningsvedtaket. Jordskifteretten har lang erfaring med konkrete grensefastsettelser og peker seg derfor ut som det naturlige overprøvingsorgan. Videre synes grensegangssak iht. jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 § 88 og § 89 å være den mest nærliggende «prosessform» når det gjelder avgrensningsspørsmålet.

Adgangen til å reise grensegangssak etter disse regler er imidlertid normalt forbeholdt den som har krevd en konkret avgrensning, se bl.a. delingsloven 23. juni 1978 nr. 70 § 2-2 siste ledd der det er «den som har krevd» grensegang som kan «bringe grensefastsettelsen inn for Jordskifteretten». Hvis det skulle innføres en tilsvarende ordning for avgrensningen av bygdebruksområdene, ville det kun være folket i den bygd som har krevd å få avgrenset et bygdebruksområde som når det er truffet et avgrensningsvedtak, kan reise grensegangssak.

En slik regel kunne nok begrunnes ut fra det forhold at bygdefolk ofte vil ha sterkere interesse i avgrensningen av området enn kommunens innbyggere. Videre kan det hevdes at hensynet til innbyggerne i kommunen vil bli tilstrekkelig ivaretatt allerede ved at avgrensningen av områdene i utgangspunktet vil ligge til et kommunalt organ. Hvis det først reises grensegangssak på vegne av bygdefolket vil dessuten også de mer allmenne kommunale brukerinteresser kunne fremme sine

synspunkter og tale sin sak for jordskifteretten. Dertil er kommunens innbyggere som sådan en relativt tallrik og uensartet gruppe sett i forhold til bygdefolket, slik at det muligens ville være vanskelig å gi regler om hvem som på vegne av disse skal kunne reise grensegangssak.

Det er imidlertid tale om en form for avgrensning som ikke uten videre kan sammenlignes med de tilfeller hvor det ellers kan reises grensegangssak. Selv om bygdefolk ofte vil ha en særlig sterk interesse i spørsmålet om hvor grensene for bygdebruksområdet skal trekkes, vil dette i høy grad også berøre kommunens innbyggere og andre lokale utmarksinteresser. Det ville derfor være uheldig om adgangen til å reise grensegangssak alene skulle tilligge bygdefolk. Ved å kreve at den som ønsker grensegangssak må ha «rettslig interesse» i avgrensningen, vil det dessuten ikke by på større vansker å avklare hvem som kan kreve slik sak enn å avklare hvem som i andre sammenhenger har adgang til å bringe en sak inn for domstolene eller påklage et forvaltningsvedtak.

Det foreslås derfor at «bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen», det vil bl.a. si kommunens innbyggere, senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort skal kunne kreve grensegang etter jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 § 88 og § 89. Mens et slikt krav reist på vegne av bygdefolket i fellesskap i praksis vil måtte ha støtte av et flertall av den voksne befolkningen i bygda, vil krav fra andre måtte undergis en konkret vurdering i forhold til kravet om rettslig interesse.

Selv om kommunen vil ha hovedansvaret for å avgrense bygdebruksområdene, bør denne i konkrete tilfeller likevel kunne søke bistand hos jordskiftretten. Som bemerket ovenfor, har retten lang erfaring med konkrete grensefastsettelser og den vil også være egnet til å vurdere de fremsatte krav ut fra den bruk bygdefolk og andre har gjort av et område i tidligere tider og i dag. Det foreslås derfor, som et supplement til den ovenfor skisserte avgrensnings- og overprøvingsprosedyre, at kommunen som alternativ til selv å avgrense bygdebruksområdet, kan kreve grensegang i medhold av jordskifteloven.

I den grad det som ledd i avgrensningen av bygdebruksområder blir aktuelt å reise grensegangssak, bør staten betale de *kostnader* dette medfører. Det bør ved slike avgrensninger ikke betales rettsgebyr, jf. at jordskifteloven § 89 a fritar for betaling av rettsgebyr ved grensegang som følge av avgjørelser truffet av utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Partene bør også få dekket eventuelle prosesskostnader ved at de tilstås fri sakførsel. Staten bør også betale eventuelle kostnader i forbindelse med grensemerking i terrenget ol. Dette kan begrunnes med at staten etter artikkel 14 nr. 2 i ILO-konvensjon nr. 169 er forpliktet til å avgrense samiske bruksområder, og med at det er rimelig at den dekker de kostnader det vil medføre å gi folk i Finnmark de rettigheter lov om forvaltning av grunn i Finnmark legger opp til at de skal kunne tillegges.

Forslaget er tiltrådt både av det flertall som foran har foreslått at bygdefolk i utgangspunktet skal ha en ubetinget rett til å få avgrenset et bygdebruksområde hvis de fremsetter et krav om det, og det mindretall som bare har villet gi bygdefolk en adgang til å bli tillagt et slikt område.

Utvalget har også vurdert om det bør gis egne *saksbehandlingsregler* for avgrensningen av bygdebruksområdene. Det kan nok være et visst behov for slike regler, men som det fremgår av *"Allment"* i punkt 5.2.5.5.1 skal forvaltningsloven gjelde for utmarksforvaltningen i kommunene. Enten avgrensningsvedtaket anses som et enkeltvedtak (i forhold til bygdefolket) eller som en forskrift (i forhold til andre) vil det ikke kunne treffes før saken er «så godt opplyst som mulig», jf. forvaltningsloven § 17 og § 37. I den grad det er nødvendig for sakens opplysning vil det derfor bl.a. måtte innhentes faglig bistand fra Finnmark grunnforvaltning og

kommunale planmyndigheter. Videre vil de berørte bygder, reindriften og allmenne kommunale utmarksinteresser måtte varsles og gis anledning til å uttale seg før avgjørelsen tas.

Enten bygdebruksområdet etableres direkte ved at bygdefolk gis rett til å få opprettet og avgrenset et bruksområde, eller opprettelsesspørsmålet overlates til kommunen, vil det dessuten for hvert område måtte gis en særskilt forskrift som rettslig grunnlag for opprettelsen. For denne forskriften vil forvaltningslovens kapittel VII gjelde. Ved at de krav som her stilles til saksbehandling, forhåndsvarsel, formkrav og kunngjøring mv. gjelder, vil både de som vil få en rett i bygdebruksområdet og andre som vedtaket berører vite hva som er vedtatt. Det antas derfor ikke behov for å gi nærmere regler om dette.

Det kan likevel ikke utelukkes at det vil være behov for utfyllende saksbehandlingsregler i forbindelse med opprettelsen av bygdebruksområdene. Eksempelvis kan det vise seg at ulike interesser bør trekkes inn i avgrensningen i mer organiserte former enn hva det er lagt opp til ovenfor, eller at det er behov for regler om arbeidsmåten ved avgrensningen av områdene eller om de former kravene må fremsettes i.

Det foreslås derfor en særskilt hjemmel til å gi *forskrifter* om fremsettelsen av krav om bygdebruksområder og om arbeidsmåten ved avgrensningen av områdene. Finnmark grunnforvaltning vil også i andre sammenhenger ha en overordnet stilling i forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark, slik at forskriftsmyndigheten bør ligge til dette organet. Se lovutkastets § 4-1 siste ledd. De medlemmer som har foreslått Samisk grunnforvaltning, er enig i dette for de kommuner som er tilsluttet Finnmark grunnforvaltning, men vil bemerke at hvis kommunen tiltrer Samisk grunnforvaltning bør dette organet gi slike forskrifter, jf. § 5-1 siste ledd og § 6-2 siste ledd i mindretallets utkast.

5.3.3.2.3 Særlig om forholdet til den kommunale arealplanlegging

Avgrensningen av bygdebruksområdene vil måtte samordnes med kommunens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget har vurdert om det skal gis særskilte regler for å få til en slik samordning, f.eks. om det bør lovfestes at bygdebruksområdene skal lokaliseres til områder som i arealdelen av kommuneplan er lagt ut til landbruks- natur- og friluftsområde etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2, eller som er båndlagt i medhold av andre lover etter nr. 4.

De lokale avgrensningsorganer vil imidlertid i praksis måtte ta hensyn til hvilket arealbruksformål det aktuelle område er lagt ut til etter § 20-4. Hvis dette f.eks. er lagt ut som byggeområde etter nr. 1 eller område for råstoffutvinning etter nr. 3, har det lite for seg å opprette et bygdebruksområde der. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å legge bygdebruksområdet i et eksisterende hytteområde eller i et område som er lagt ut til fritidsbebyggelse. Derimot vil det være enkelt å opprette bygdebruksområder der arealbruken er båndlagt på en måte som er forenlig med en fremtidig bygdebruksrett, f.eks. i et landbruks-, natur- og friluftsområde.

Det vil ellers ikke være noe i veien for at et bygdebruksområde omfatter deler av et utlagt hytteområde, dersom det skulle gi en praktisk avgrensning av bygdebruksområdet. Utlegging til bygdebruksområde i samsvar med lovutkastet vil ikke gi rett til utmarksbruk i strid med annen rettmessig bruk. Rettshaverne i bygdebruksområdet vil med andre ord ikke få rett til å hindre eksisterende hyttebruk, men de vil iht. den foreslåtte regel i lovutkastets § 2-6 annet ledd, jf. *"Hyttebygging i bygdebruksområder"* i punkt 4.3.5.4.3, kunne hindre fremtidig hyttebygging i dette området.

Det er ellers grunn til å tro at de lokale avgrensningsorganer vil være innforstått med at forholdet til kommunens arealplanlegging kan reise visse problemer, og i praksis avgrense bygdebruksområdene slik at det ikke oppstår strid mellom bygdefolks bruk og rettigheter i området og det arealbruksformål området er lagt ut til i kommuneplanens arealdel. Det er foran lagt opp til at kommunen selv, eller eventuelt et utmarksstyre i kommunen, skal avgrense bygdebruksområdene. Selv om det ikke gis særskilte regler om det, vil det derfor neppe være vanskelig å samordne bygdebruksavgrensningen med kommunens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget har derfor ikke foreslått slike særskilte samordningsregler, men vil understreke viktigheten av at det skjer en samordning på dette punktet.

5.3.3.3 Oppsummering

De konklusjoner drøftelsene i *"Krav om opprettelse"* i punkt 5.3.3.1 og *"Avgrensning"* i 5.3.3.2 har ledet frem til er inntatt i lovutkastets § 4-1, jf. § 5-1 og § 6-2 i mindretallets utkast. Fordi det er noe ulike oppfatninger, bl.a. når det gjelder spørsmålet om bygdefolk skal ha rett eller bare adgang til å få opprettet et bygdebruksområde, er det utformet flere alternative forslag. Fremgangsmåten for å få etablert et bygdebruksområde vil variere avhengig av om kommunen «skal» eller «kan» opprette et slikt område, og det skal derfor her gis en oppsummerende oversikt over denne.

Det første trinn i saksgangen vil i begge tilfeller være at det fremsettes et krav overfor kommunen (eller eventuelt utmarksstyret)[49] fra folket i den bygd som ønsker å få utlagt et bygdebruksområde.

Kommunen må iht. *skal-alternativet* vurdere om de underliggende vilkår er oppfylt, dvs. om kravet er fremsatt fra folket i ei «bygd», om det har støtte fra et «flertall» av bygdas myndige befolkning og om det drives «tradisjonell utmarksbruk» i bygda. Hvis dette ikke er tilfelle, avvises kravet, med den følge at bygdefolket enten må resignere eller gå til rettsak mot kommunen. Hvis de her får medhold, eller hvis kommunen allerede i utgangspunktet har kommet til at vilkårene er oppfylt, har de rett til å få avgrenset et bygdebruksområde.

Kommunen besørger avgrensningen ved det organ den finner best egnet for oppgaven, men kan eventuelt også overlate avgrensningen til jordskifteretten. Hvis kommunen selv står for avgrensningen vil det konkrete avgrensningsvedtaket i ettertid kunne bringes inn for jordskifteretten av bygdefolk eller andre med rettslig interesse i avgrensningen, senest tre måneder etter kunngjøringen. Retten vil etter en nærmere bevisførsel, der den bl.a. kan vurdere om det er tatt tilstrekkelig hensyn til tidligere og nåværende bruk av utmarka, avgjøre bygdebruksområdets geografiske utstrekning med endelig virkning.

Kan-alternativet innebærer i likhet med skal-alternativet at kommunen tar stilling til om de underliggende vilkår, som i dette tilfelle vil være begrenset til at kravet er fremsatt av et «flertall» av befolkningen i ei «bygd», er oppfylt. Er disse vilkår oppfylt, avgjør kommunen på skjønnsmessig grunnlag *om* bygdefolkets krav skal imøtekommes. Dette vedtaket kan påklages til Finnmark grunnforvaltning. Hvis resultatet, enten direkte eller etter klage, blir at bygdefolket tillegges et bygdebruksområde, vil et slikt område måtte avgrenses. Kommunen vil da i likhet med det som er skissert ovenfor, enten kunne overlate avgrensningen til jordskifteretten, eller selv avgrense området. Hvis det siste alternativet velges, vil avgrensningsvedtaket på samme måte som ovenfor kunne bringes inn for jordskifteretten.

49. Ballos forslag innebærer at kravet må fremsette overfor utmarksstyret i kommunen. Forskjellen vil imidlertid ikke ha betydning for selve saksgangen ved en «skal-regel», og for å forenkle fremstillingen, er det i det følgende bare vist til kommunen.

En «kan-regel» innbærer dermed at saksgangen forut for opprettelsen av et bygdebruksområde vil kunne bli mer omfattende enn ved en «skal-regel». Dette fordi det her er tale om to vedtak som begge kan gjøres til gjenstand for selvstendig overprøving, først opprettelsesvedtaket (eller avslaget), og dernest avgrensningsvedtaket. Ved en «skal»-regel, vil derimot avgrensningsvedtaket være det eneste som treffes

5.3.4 Bygdebruksrettens innhold

5.3.4.1 Rettshavere

Prinsippet om å *ikke gjøre forskjeller på etnisk grunnlag* når det gjelder den enkeltes rett til å utnytte naturgodene, vil medføre at alle i bygda i utgangspunktet blir likestilte som rettshavere, med den samme rett til å utnytte bygdebruksområdet. Videre bør også de øvrige retningslinjer som er gitt i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 om kommunens rettshavere gjelde tilsvarende så langt de passer for rettshaverne i bygdebruksområdene.

Det vil si at alle som er *bosatt* i den bygd det opprettes bygdebruksområde for, vil være rettshavere til området. Etter at folkeregisteret ble ajourført i forbindelse med matrikuleringen av grunnen i Finnmark på 1980-tallet, vil det som regel foreligge opplysninger om i hvilken bygd en person er bosatt noe som normalt vil gi en tilstrekkelig klar avgrensning. Dessuten vil det uansett rent faktisk være klart hvor en person er bosatt, slik at det sjelden vil oppstå tvil om en person er fast bosatt i den bygd det opprettes bygdebruksområde for. I tvilstilfeller vil det likevel, her som ellers, måtte foretas en helhetsvurdering.

Ettersom bygdebrukssretten vil ha en sterkere lokal tilknytning enn rettighetene i en kommune, kunne det nok være større grunn til her å kreve en særskilt *botid*. Det vil imidlertid også i forhold til rettigheter på bygdenivå være uheldig med en slik inndeling av lokalbefolkningen. Det er heller ikke grunn til å kreve særskilt botid for å unngå at folk flytter til bygder med rike bruksområder for å delta i høstingen av ressursene der. Rettigheter til utmarksgodene vil neppe ha så stor betydning for folks valg av bosted, og skulle bygdebruksretten vise seg å øke bosettingen i bygdene, vil det snarere være en positiv enn en negativ effekt. Det er heller ikke grunn til å gi regler om botid for å hindre at noen sender fiktive flyttemeldinger for å bli bygdebruksberettiget. Forholdene i de bygder som det vil være aktuelt å tillegge bygdebruksområder, vil være så oversiktlige at dette raskt vil bli avslørt.

Som bemerket i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2, vil *fraflyttede* ofte være nært knyttet til sitt tidligere hjemsted, og ikke minst vil de som har vokst opp i ei bygd der slekta fortsatt bor føle at dette fortsatt er hjembygda. At slike følelser gjør seg gjeldende fremgår bl.a. av en del klagesaker som er referert i jordsalgsstyrets møteprotokoller. I flere saker har utflyttede hyttesøkere brukt sin egen og foreldrenes tilknytning til hjembygda som et argument for at de bør få lov til å oppføre hytte der.

Bygdebruksretten vil imidlertid i likhet med rettighetene i kommunen etter sin art være kollektiv. Det er bare så lenge en rettshaver tilhører det fellesskap retten tilligger han eller hun kan utnytte dem. I dette tilfellet er bygda det rettighetsbærende fellesskap, og flytter man herfra trer man ut av fellesskapet. Utvalget har derfor ikke foreslått særskilte regler om at fraflyttede skal ha bygdebruksrett. Bygdene vil imidlertid selv kunne likestille folk som har flyttet ut med den gjenværende befolkning. Man vil f.eks. kunne åpne for at utflyttede får bruke en eller flere utmarksgoder på samme vilkår som de berettigede, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3.

Avgrensningen av rettshaverkretsen vil etter dette også i forhold til bygdebruksretten være knyttet til faktisk bosted. Innflyttere vil være berettiget fra det tidspunkt de flytter til bygda, mens utflyttede mister retten når de flytter ut. Den praktiske hovedregelen vil være at de som er registrert som fast bosatt i bygda har del i de rettigheter som skal gjelde i bygdebruksområdet. Bygdefolk som oppholder seg utenfor hjembygda grunnet utdanning, vil dermed beholde sin bygdebruksrett hvis de ønsker de, da det ikke er noen plikt til å melde flytting før man etter avsluttet utdanning faktisk har bosatt seg et annet sted.

Selv om det kan synes rimelig at *primærnæringsutøvere* hjemmehørende i bygda settes i en særsstilling, har utvalget ikke foreslått noen regler som gir disse noen direkte særrett til bygdebruksområdet. Dette har bl.a. sammenheng med at det også i ei bygd vil være vanskelig å skille mellom nærings-, husbehovs- og fritidsbruk, samtidig som det vil kunne falle vanskelig å gi eventuelle særrettigheter et innhold som er rimelig avveid i forhold til de øvrige bygdefolks rettigheter. Det er også grunn til å tro at en del av dem som driver næringsmessig utmarksbruk uansett vil gjøre dette utenfor bygdebruksbruksområdet, samtidig som disse bl.a. gjennom sin mer intensive bruk uansett vil ha en del faktiske fortrinn i forhold til de øvrige rettshavere i bygda.

Dertil vil opprettelsen av et bygdebruksområde i seg selv minske presset på de lokale utmarksgoder i så vidt betydelig grad at det neppe vil være nødvendig med noen lovfestet fortrinnsrett for de som her bruker utmarksgodene næringsmessig. Det er derfor trolig lite å vinne på å tillegge bygdas næringsutøvere særrettigheter ut over at det etableres et bygdebruksområde. Riktignok kan det også i disse områdene være grunn til å foreta fovaltningsmessige prioriteringer av primærnæringsutøvere, men dette bør likevel overlates til den enkelte bygd, jf. *"Tildeling av bestemte utmarksgoder"* i punkt 5.3.5.3.2 og lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) første ledd nr. 2.

5.3.4.2 Rettighetenes art og omfang – allment

Det må også i bygdebruksområdene avgjøres *hvor sterke rettigheter* de berettigede skal tillegges. I kommunen skal retten til de fleste utmarksgoder ligge til innbyggerne, men det er samtidig foreslått regler for å sikre at retten disponeres slik at også andre får tilgang til godene. Formålet med bygdebruksordningen tilsier at bygdefolk ihvertfall ikke kan gis svakere rett i bygdebruksområdet enn kommunens innbyggere i kommunens bruksområde. Retten til de utmarksgoder bygdebruksordningen omfatter må derfor tillegges bygdefolk.

Det synes som et rimelig utgangspunkt at bygdefolk gis enerett i forhold til brukere fra andre kommuner enn den hvor bygdebruksområdet ligger. Derimot kan det være mer tvilsomt om dette bør gjelde i forhold til kommunens øvrige innbyggere. Bygdebruksområdet beskjærer deres rettigheter, og det kan derfor spørres om det i forhold til disse bør gjøres visse reservasjoner i bygdefolks rett. Etter mønster av det som er foreslått for rettighetene på kommunenivå, kunne det f.eks. gis regler om at også kommunens innbyggere skal kunne bruke utmarksgodene i bygdebruksområdet i den grad det er rimelig.

Forslaget om en viss begrensning av innbyggernes rett i egen kommune er fremmet for å motvirke at kommuneordningen skal bli for ekskluderende overfor andre finnmarkinger. Kommuneordningen vil omfatte så godt som all utmark i fylket, slik at det ihvertfall kan være en fare for en slik utvikling hvis det ikke tas visse forholdsregler. Også en rett for bygdefolk i bygdebruksområde vil kunne virke ekskluderende og da i første rekke overfor kommunens innbyggere, som vil få

innskrenket sitt bruksområde og som også vil ha en nærmere geografisk tilknytning til bygdebruksområdet enn andre finnmarkinger.

I motsetning til de kommunale bruksområdene vil imidlertid bygdebruksområdene ha relativt liten geografisk utstrekning, og antall rettshavere vil være forholdsvis lavt. De innvendinger som kan reises mot å tillegge kommunens innbyggere sterke og eksklusive rettigheter, er derfor ikke like sterke i forhold til bygdebruksområdene. Dessuten vil det for kommunens innbyggere bli igjen et betydelig restområde der de vil få styrket sin rettsstilling som følge av kommuneordningen.

Det er videre et viktig poeng at kommuneordningen vil styrke stillingen for kommunens innbyggere og ikke spesielt stillingen for folk i bygdene i Finnmark. Når utvalget har villet åpne for opprettelse av bygdebruksområder, har det nettopp sammenheng med at det kan være grunn til å styrke bygdefolks rett til utmarksbruk i større grad enn rettighetene til kommunens befolkning. For å sikre bygdefolk et reelt vern mot konkurrende bruk, må de gis en relativt sterk stilling i forhold til andre brukere. Skal bygdefolk først gis en særsstilling synes det derfor mest hensiktsmessig å gi dem enerett til bygdebruksområdet, både i forhold til allmennheten generelt og kommunens innbyggere.

En slik rett vil trolig også være mest gunstig sett ut fra ønsket om å tillegge bygdene en viss egenforvaltning. En slik rett vil gi bygda sterke styringsmuligheter ved at den vil kunne avgjøre *om* bygdebruksområdet skal åpnes for andre, og i tilfelle i hvilket omfang og på hvilken måte. Kombineres retten med et klart direktiv om at området skal åpnes for f.eks. kommunens øvrige innbyggere i et visst omfang, vil derimot bygdene bare ha begrenset herredømme over disse spørsmål. En enerett for bygda vil dermed gi et sterkere grunnlag for den lokale forvaltningsmyndighet, og også være en sterk markering av at bygdefolks ressursbruk i nærområdet står i en rettslig særstilling.

Mens det vil være en forutsetning at kommunene åpner sine bruksområder for andre, bør det derfor ikke gjelde noe tilsvarende krav om at bygdene skal åpne sine områder. I bygdebruksområdene vil det dermed gjelde en allmenn enerettsordning, også i forhold til folk i kommunen. Bygdene vil imidlertid selv kunne åpne for at kommunens innbyggere og andre kan bruke de goder bygdebruksretten omfatter på relativt gunstige vilkår, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3. Selv om bygdene ikke pålegges noen plikt i den retning, vil trolig mange bygder likevel finne dette ønskelig, slik at faren for at andre stenges ute fra bygdebruksområdet i praksis vil være nokså liten. De vil dessuten i alle tilfelle kunne ferdes der etter de alminnelige regler om ferdsel i utmark, og som det vil bli nærmere redegjort for i *"Hvilke bruksmåter skal legges til bygdefolk?"* i punkt 5.3.4.3 vil ikke bygdebruksretten gjelde alle utmarksgoder som inngår i kommuneordningen. Dessuten har et mindretall foreslått at kommunen kan unnta visse bruksmåter fra bygdebruksretten, jf. *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1.

Bygdebruksretten vil ellers være *begrenset* til den bruk som er tillatt iht. allmenne reguleringer i lov og forskrift om utnyttelsstider og redskapsbruk mv. De organer som gir slike regler vil også, hvis f.eks. hensynet til samisk kultur og næring tilsier det, kunne gi de bygdebruksberettigede adgang til en videre bruk enn det som ellers er tillatt, men bygdene vil ikke selv kunne gjøre slike unntak, jf. *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.3.5.3.1.

De ni medlemmer (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik) som i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3, jf. *"Innlandsfiske"* i punkt 5.2.4.4.5, 5.2.4.4.6 og 5.2.4.4.8, har foreslått at rett til *innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking* skal tilkomme alle finnmarkinger, har vurdert særskilt om disse

bruksmåtene bør unntas fra bygdebruksretten. Men det er ikke foreslått noen slik regel.

Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen foreslår i *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 at kommunen avgjør om et bygdebruksområde skal opprettes, og i *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1 at den også skal kunne unnta én eller flere bruksmåter fra bygdebruksretten. Spørsmålet om unntak for stangfiske, småviltjakt og multeplukking blir dermed uaktuelt, fordi det uansett vil være opp til kommunen om disse bruksmåtene i et konkret tilfelle skal tillegges bygdefolk eller ikke.

Abelvik, Ballo, Berg, Pedersen og Sandvik vil på sin side vise til at en bygdebruksrett uten stangfiske, småviltjakt og multeplukking vil ha begrenset reelt innhold. Dessuten er det tale om å unnta en liten del av utmarka i Finnmark fra allmenn bruk. De hensyn som tilsier at retten til de nevnte bruksmåtene ikke bør avgrenses til kommunen, har derfor ikke samme vekt i forhold til bygdebruksordningen.

Pedersen vil likevel bemerke at hvis forslagene i utredningens *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 om motorferdsel realiseres, kan gode grunner tilsi at finnmarkinger bør beholde retten til innlandsfiske, småviltjakt og multeplukking i området. Disse forslag innebærer bl.a. at det i slike områder bare er bygdefolk som skal kunne gis enkeltstående tillatelser til motorferdsel etter § 6 i lov om motorferdsel i utmark. Videre vil myndigheten til å legge ut snøscooterløyper etter § 5 siste ledd bli overført fra fylkesmannen til kommunene, og disse vil også kunne begrense ferdselen i løyper som i medhold av forskrift 28. juli 1989 nr. 749 (MD), jf. lovens § 4a, er lagt ut for kjøring på sommerføre.

Slike regler vil i praksis gi bygdefolk et klart fortrinn i forbindelse med bruken av utmarksgodene i bruksområdet, slik at det neppe vil være uforsvarlig at finnmarkingene har rett til de nevnte bruksmåter. Samtidig vil ikke bygdefolks særstilling bli nevneverdig svekket av at finnmarkingene har en slik rett, idet de fortsatt vil ha en langt sterkere rett til bygdebruksområdet enn fylkets øvrige befolkning. En rekke ressurser og bruksmåter vil i alle tilfelle være forbeholdt bygdefolk, som ved sin forvaltningsmyndighet vil få reelle muligheter til å regulere bruken av utmarksgodene i sitt bruksområde. Dessuten vil avgifter fra andres bruk kunne gi bygdefolk et økonomisk fundament for fellestiltak i bygda, idet kortavgifter mv. for finnmarkingenes bruk nødvendigvis vil måtte betales til bygdebruksorganene og ikke kommunen, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3 og lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) første ledd nr. 3.

Selv om bygdefolk skal ha førsteretten til bygdebruksressursene kan det derfor være grunn til å la finnmarkingene beholde sin rett til innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking i bygdebruksområdet. Dette *forutsetter* imidlertid at forslaget om motorferdsel går gjennom. Bygdebruksretten vil uthules dersom det *ikke*gis regler som sterkt begrenser andres motorferdsel i bygdebruksområdet.

5.3.4.3 Hvilke bruksmåter skal legges til bygdefolk?

5.3.4.3.1 Allment

Hensynet bak forslaget om å opprette bygdebruksområder er å styrke bygdefolks rett til de utmarksgoder de tradisjonelt har utnyttet. Deres rett bør derfor avgrenses til ulike fornybare utmarksgoder, og ikke omfatte bruk av grunn og ikke-fornybare ressurser. Utvalget vil i det følgende gjennomgå de bruksmåter som i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2 er vurdert i forhold til kommuneordningen, og ta opp de samme spørsmål som der er drøftet. Det er i hovedtrekk enighet om hvilke bruksmåter

bygdebruksretten i prinsippet skal kunne omfatte, men delte meninger om bygdefolk når bygdebruksområdet er avgrenset automatisk skal gis rett til de ulike bruksmåter, eller om kommunen i det enkelte tilfelle skal avgjøre hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte.

Det *flertall* som i *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 foreslår at bygdefolk skal ha rett til å få avgrenset et bygdebruksområde hvis de underliggende vilkår er oppfylt (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) vil bemerke at det kan bli liten realitet i bygdebruksretten hvis kommunen skal avgjøre hvilke utmarksgoder bygdefolk skal ha rett til i bruksområdet.

Gjøres det f.eks. unntak for innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt, multeplukking og laksefiske, vil innlandsbygder i praksis sitte igjen med rett til lauvtrehugst til brensel for husbehov, storviltjakt og innlandsfiske med garn. Bygdefolk har imidlertid også i dag rett til ved og et visst fortrinn til storviltjakt og innlandsfiske, slik at en bygdebruksrett med det her antydede innhold bare vil gi en marginal rettsutvidelse. Hvis bygdefolk for å oppnå dette må påta seg et betydelig forvaltningsansvar, vil de kanskje ikke se seg tjent med å kreve noe bygdebruksområde. Overlates det til hver kommune å avgjøre bygdebruksrettens innhold i det enkelte tilfelle vil resultatet dessuten kunne bli at bygdefolk forskjellsbehandles. Selv om en klageregel nok i noen grad kan motvirke dette, vil det likevel være bedre at bygdefolk gis rett til alle aktuelle utmarksgoder hvis det først avgrenses et bygdebruksområde for dem.

Videre vil trolig de foreslåtte retningslinjer for avgrensningen av bygdebruksområdene i lovutkastets § 4-1 (§ 5-1) annet ledd, gi gode muligheter for å etablere en fleksibel bygdebruksordning. Hvis f.eks. bestemte multemyrer, fiskevann eller lakseførende elvestrekninger lenge har vært brukt av en videre personkrets enn bygdefolket, vil de kunne holdes utenfor bygdebruksområdet. Den fleksibilitet mindretallet etterlyser nedenfor, kan dermed ivaretas også om kommunen ikke gis direkte innflytelse på bygdebruksrettens konkrete innhold, men bare på avgrensningen av det område hvor retten skal gjelde. Hvis det først avgrenses et bygdebruksområde for ei bygd, er derfor flertallets syn at bygdefolk innenfor områdets grenser bør ha rett til alle bruksmåter som nevnes i lovutkastets regel om bygdebruksrett, jf. § 4-2 (§ 5-2).

Det *mindretall* (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) som i *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 har foreslått at kommunen «kan» opprette bygdebruksområder, har som bemerket i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.3.4.2 vurdert særskilt om innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking også i bygdebruksområdene bør tilligge alle finnmarkinger. Selv om en slik regel er foreslått for de kommunalt avgrensede utmarksrettighetene, synes det imidlertid unødvendig å uttrykkelig unnta disse bruksmåtene fra bygdebruksretten. Hvis det først skal være opp til kommunen *om* bygdefolk overhodet skal tillegges et bygdebruksområde, må kommunen også kunne gjøre det mindre: Å tillegge dem et område der det gjøres unntak for én eller flere bruksmåter.

Kommunen vil dermed kunne unnta f.eks. innlandsfiske eller laksefiske i sjø fra bygdebruksretten. Mindretallets forslag innebærer at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en konkret vurdering ut fra hva som er grunnlaget for bygdefolks ønske om å få opprettet et bygdebruksområde. Det er fremmet for å klargjøre at kommunen ikke må si ja eller nei til deres ønske, men at det ut fra høring av interesserte og samråd med bygdefolk kan være en løsning å unnta en eller flere av de aktuelle utmarksgoder fra bygdebruksretten. Forslaget betyr ikke, slik flertallet synes å legge til

grunn, at ordningen blir lite attraktiv og praktikabel. Den vil tvertimot bli mer fleksibel og lettere å bruke.

Mindretallet har derfor, i stedet for å foreslå regler som unntar bestemte utmarksgoder fra bygdebruksretten, gått inn for å supplere «kan-regelen» i lovutkastets § 4-1 første ledd (alternativ 2) med en regel i § 4-2 (alternativ 2) om at kommunen også avgjør hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte i det enkelte tilfelle. Kommunen vil dermed kunne unnta f.eks. innlandsfiske, småviltjakt og multeplukking fra bygdebruksretten, og hvis forholdene tilsier det også bruksmåter som sanking av egg og dun, vedhogst eller laksefiske i sjøen.

I likhet med det som er foreslått for selve opprettelsesspørsmålet, skal også kommunens vedtak om hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning av bygdefolk og andre med rettslig klageinteresse, jf. mindretallets utkast til § 4-2 annet ledd. En slik klageordning vil motvirke uheldig forskjellsbehandling av bygder der de faktiske forhold og behov er relativt likeartede, og bety at det kan legges opp til en forholdsvis enhetlig praksis på dette punkt.

5.3.4.3.2 Kyst- og fjordfiske

Det kunne for bygder ved sjøen, spørres om bygdebruksområdet også bør omfatte et sjøareal hvor bygdefolket gis en særlig fiskerett. En slik rett vil ikke stå i motsetning til, men supplere de regler som er foreslått i *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6. Utvalget har likevel kommet at det heller ikke på bygdenivå bør etableres områderettigheter til sjøfisket.

Som begrunnelse kan det vises til det som er anført i *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 5.2.4.4.2 for at det ikke bør opereres med kommunalt avgrensede rettigheter til dette fisket. Det må antas at bygdefolks sjøfiske ikke har vært begrenset til farvannet nær bygda, men at det strekker seg lengre utover. En grensetrekking i sjøen vil derfor neppe falle sammen med bygdas tradisjonelle fiske. Det vil også ofte være vanskelig å trekke hensiktsmessige grenser i sjøen. Bortsett fra når bygda ligger ved en liten fjord, og bruksområdet kan omfatte hele fjorden, vil man ikke finne de samme naturlige skillelinjer som på land. I likhet med kommunalt avgrensede fiskerettigheter kan områderettigheter på bygdenivå dessuten virke ekskluderende. Det synes derfor også i forhold til kyst- og fjordfiskere i bygdene mest formålstjenlig å nøye seg med felles regler som prioriterer alle fiskere som er hjemmehørende i Finnmark og som bruker passive redskaper, jf. *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6.

5.3.4.3.3 Laksefiske i sjøen med faststående redskap

Det er enighet om at bygdebruksretten i prinsippet skal kunne omfatte laksefiske i sjøen, men som det fremgår av *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1 er det uenighet om hvorvidt bygdefolk skal ha rett til dette fiske som følge av at det opprettes et bygdebruksområde eller om det skal være opp til kommunen i det enkelte tilfelle om de skal gis slik rett.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) viser til at laksefisket i sjøen har hatt og fortsatt har stor betydning for de som driver det. For bygder hvor det foregår slikt fiske er det tale om en viktig ressurs. Det er videre et faktum at bygdefolk tradisjonelt har drevet sjølaksefiske og at de i noen grad er blitt fortrengt fra områder som de før var nokså alene om å bruke. I motsetning til det som gjelder for saltvannsfisket ellers, vil det heller ikke være problematisk å avgrense et bygdebruksområdet i forhold til laksefisket i sjøen. Det vil oftest være klart hvilke plasser som har vært brukt av

bygdefolket, slik at avgrensningen kan løses på en praktisk måte ut fra bruk i tidligere og senere tid, jf. *"Retningslinjer"* i punkt 5.3.3.2.1 og lovutkastets § 4-1 (§ 5-1) annet ledd.

Det synes etter dette naturlig at kyst- og fjordbygder i Finnmark som får avgrenset et bygdebruksområde, også blir tildelt et område i sjøen hvor bygdefolk får rett til sjølaksefiske med faststående redskap. Fisket vil være underlagt de begrensninger som måtte gjelde for fisketider, tillatte redskaper, avstand til naboplasser, maksimalt antall plasser pr. person etc. Dertil må det også i bygdebruksområdet opereres med en utvisningsordning for sjølaksefisket. Selv om områdets sjølakseplasser vil være forbeholdt bygdefolk vil det likevel dreie seg om et begrenset antall plasser, og det kan tenkes tilfeller der ikke alle bygdefolk som ønsker utvisning vil få det. Den enkelte bygd bør imidlertid selv stå for den indre fordelingen av rettighetene, idet dette er en begrenset form for myndighetsutøvelse som med fordel kan legges til bygdefolket selv.

I utgangspunktet vil bygdas innbyggere ha lik adgang til å få utvist lakseplass i bygdebruksområdet. Bygdebruksorganene må fritt kunne avgjøre hvordan det lokale sjølaksefisket skal organiseres ved utløpet av de utvisningsavtaler som måtte gjelde når bygdebruksområdet opprettes. Som fremholdt i *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.2.4.4.3, står imidlertid primærnæringsutøvere iht. dagens regelverk og praksis i en særstilling når det gjelder retten til å få utvist lakseplass på statsgrunn. Hvis det ikke er nok plasser til alle som søker utvisning i ei bygds sjøområde, vil det derfor være rimelig fortsatt å tilgodese personer innen denne gruppen. At det i praksis vil kunne oppstå visse interne ulikheter er en naturlig konsekvens av at det er tale om et begrenset antall lakseplasser, og ingen egentlig innvending mot å legge laksefisket i sjøen til bygdefolk, og heller ikke mot at den konkrete fordelingen av bygdas lakseplasser legges til bygdefolk.

Det kan tilføyes at bygdebruksberettigede med lakseplasser som vil bli omfattet av andre bygders bruksområder, vil beholde sine plasser så lenge utvisningsperioden varer. Etter dette vil de kunne søke om og bli tildelt ny lakseplass i sitt eget bygdebruksområde, eller hvis det her ikke er flere tilgjengelige plasser, i de deler av kommunens sjøområde hvor det ikke innføres noen bygdebruksrett til laksefisket. Den enkelte bygd vil imidlertid også kunne utvise ledige lakseplasser til personer utenfor bygda, og også kunne la disse beholde sine plasser inntil videre.

Også bygdefolk med lakseplasser utenfor både eget og andre bygders bruksområde, vil beholde sine plasser inntil utvisningstidens utløp, og eventuelt også lengre. Hvis en bygdebruksberettiget får dekket sitt behov for lakseplasser i «eget» område, bør vedkommende likevel ikke få utvist slik plass også i kommunens øvrige sjøområde. Hvis ei bygd ikke skulle ha nok plasser til alle sine innbyggere, eller hvis de gjenværende plasser er dårlige, vil disse imidlertid på vanlig måte kunne søke om – og få utvist – lakseplass et annet sted i kommunen.

Den vesentligste endringen i forhold til dagens ordning vil etter dette være at bygdefolk gis rett til å fiske laks med faststående redskaper i sitt nærliggende sjøområde. For de bygdefolk som allerede har slik plass, vil dette kanskje ikke bety så mye. Derimot vil det ha betydning for de øvrige bygdefolk, som i dag ikke har noe krav på å få utvist lakseplass. Bygdefolk vil få rett til ledige lakseplasser som iht. tidligere regelverk og praksis ofte har blitt fordelt mellom jordbrukere og fiskere med bosted andre steder. Videre vil bygdefolk få kontroll med selve tildelingen av lakseplasser i sitt nærområde og dermed også sterkere innflytelse på den konkrete ressursutnyttelsen i dette området.

Mindretallet (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) er enige i at bygdefolk skal kunne gis rett til laksefisket i sjøen. De vil likevel peke på at kommunens innbyggere i over 100 år har hatt en tilnærmet enerett til å få utvist lakseplass i egen

kommune, hvis de først har oppfylt vilkårene for å få utvist slik plass. Selv om mange nok har fått utvist plass i nærheten av hjemstedet, har man ikke hatt noe krav på det. Følgelig vil trolig en del bygdefolk ha hatt lakseplasser utenfor bygdas naturlige sjøområde, mens dette området delvis kan ha vært utvist til fiskere fra andre steder i kommunen. Det vil dermed kunne bryte med etablerte bruksmønstre om utøvelsen av sjølaksefisket skulle omformes fra dagens kommunale ordning til en bygdebruksordning. Dessuten synes dette fisket i dag å være avgrenset på en fullt tilfredsstillende måte. Det har riktignok i årenes løp vært reist kritikk mot reglene om hvem i kommunen som skal kunne få utvist lakseplass, men i liten grad mot ordningens geografiske avgrensning som sådan.

Dagens kommunale avgrensning antas derfor å fungere bra, og vil trolig kunne fungere enda bedre hvis utvisningsmyndigheten overføres fra jordsalgskontoret til kommunen, idet forvaltningsorganet da vil befinne seg på samme nivå som den underliggende rettighetsordning. En avgrensning på bygdenivå synes derimot upraktisk sett i forhold til den ordning som gjelder i dag, og det vil også kunne medføre vansker å trekke hensiktsmessige grenser for bygdebruksområdet i sjøen. Selv om man ut fra de eksisterende plasser nok vil kunne finne frem til hvilke plasser som hører til bygda, er det som antydet ovenfor, ikke gitt at disse vil ligge innenfor et naturlig bygdebruksområde i sjøen.

En annen innvending mot å legge sjølaksefisket til bygdene er at det trolig vil oppstå interne ulikheter. De tidligere regler for sjølaksefisket i Finnmark innebærer at svært mange av de lakseplasser som vil ligge i eventuelle bygdebruksområder i dag er utvist til fiskere og jordbrukere. Trolig vil mange ønske å beholde sine plasser og også få lov til det, ettersom de ofte har hatt en viss inntekt av fisket. Selv om den forskjell som derved vil kunne oppstå mellom næringsutøverne og resten av bygdefolk i og for seg er tilstrekkelig begrunnet, synes den likevel å tilsi at sjølaksefisket bør holdes utenfor bygdebruksordningen, idet den bryter med hensynet til at bygdefolk bør stilles mest mulig likt.

Når det i hvert bygdebruksområde bare vil være et begrenset antall lakseplasser å fordele, kan det også være noe problematisk å legge fordelingen til bygdene. Disse vil ihvertfall i noen tilfeller måtte avslå søknader, og det vil neppe være til å unngå at enkelte vil føle et avslag som en urimelig forskjellsbehandling eller trekke i tvil at avgjørelsen er fattet på saklig grunnlag. Hvorvidt det er berettiget å pålegge bygdene et ansvar for denne fordelingen, kan synes forholdsvis tvilsomt. Det kan også være tvilsomt om bygdene vil ønske et slikt ansvar.

Ettersom lakseplassene i Finnmark er ujevnt geografisk fordelt er det også grunn til å tro at en del bygder ved sjøen neppe vil få mange lakseplasser, mens andre vil få i overflod. Fordelingen av fisket vil dermed kunne bli langt mer ujevn enn ved en kommunal avgrensning. Det må dessuten i alle tilfelle antas at bygdefolk vil bli tilstrekkelig tilgodesett gjennom den allmenne kommuneordningen. Som bemerket i *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.2.4.4.3 vil den enkelte kommune kunne gi bygdefolk et visst fortrinn i deres tilgrensende sjøområder. Et slikt fortrinn vil riktignok ikke ha samme omfang som en enerett på bygdenivå, men det er likevel grunn til å tro at bygdefolk i tillegg til en kommunalt avgrenset rett ikke vil ha noe reelt behov for særrettigheter på bygdenivå.

Til tross for argumentasjonen ovenfor har imidlertid mindretallet ikke funnet grunn til å foreslå et uttrykkelig unntak fra bygdebruksretten for laksefiske i sjøen. Hvis en kommune skulle finne det hensiktsmessig å opprette et bygdebruksområde som også gir bygdefolk rett til sjølaksefisket, bør den ha anledning til det. Er det først truffet et slikt vedtak, er det grunn til å tro at de ovenfor anførte innvendinger ikke vil ha særlig sterk vekt i det konkrete tilfellet.

5.3.4.3.4 Laksefiske i elv

Det er enighet om at bygdebruksretten ikke skal omfatte laksefisket i de *«store elvene»*, jf. det som i *"Laksefiske i elv"* i punkt 5.2.4.4.4 er anført for å begrunne det tilsvarende standpunkt i forhold til kommuneordningen. Derimot er det delte meninger om hvorvidt bygdebrukssretten skal gjelde laksefisket i de *«små elvene»*. Et flertall bestående av Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi har gått inn for dette. Husabø, Johansen og Kristensen er enige i at bygdebruksretten kan omfatte dette fisket hvis kommunen bestemmer det. Johnsen er ellers enig med de tre sistnevnte, men er mot at bygdebruksretten skal kunne omfatte laksefiske i de «små» elvene og har heller ikke villet åpne for at kommunen «kan» tillegge bygdefolk slik rett.

Flertallet vil begrunne sitt forslag med at laksefisket ofte var en viktig årsak til at folk slo seg ned langs de lakseførende elver, og fisket betyr ennå mye for bygdefolk som har tilgang på slikt fiske. Hensynet til andre laksefiskere og det faktum at laksen er et ettertraktet utmarksgode, kan nok anføres som argumenter for å holde laksefisket utenfor bygdebruksordningen. Mange innen den laksefiskende allmenhet er imidlertid sportsfiskere og for dem betyr trolig rekreasjonen ved fisket vel så mye som selve fangsten. Det antas derfor at hensynet til disse vil kunne ivaretas også om retten til laksefiske tillegges bygdefolk i deres bruksområde. De fleste bygder vil trolig se seg tjent med å videreføre dagens praksis med å selge fiskekort til allmennheten, bl.a. fordi de derved vil kunne skaffe seg inntekter som kan brukes til kultiveringstiltak.

Hvis det opprettes bygdebruksområder som omfatter lakseførende elvestrekninger, vil dermed retten til laksefisket i området tilligge bygdefolk. Deres rett vil i likhet med de kommunale lakserettighetene, være begrenset av allmenne reguleringer av fisketider og redskapsbruk mv. Slik dagens reguleringer er, vil dermed retten være begrenset til laksefiske med stang og håndsnøre. I den grad bygdebruksorganene bestemmer det, vil bygdefolk også måtte løse fiskekort, men det ligger i sakens natur at prisen for slik kort vil måtte være lav.

Endringen i forhold til dagens rettsstilling og den som eventuelt vil følge av kommuneordningen, vil bestå i at laksefisket i bygdebruksområdet tillegges bygdefolk. I dag ligger fisket oftest til en forpakter. Lokale lag har et fortrinn ved bortforpaktning og folk i elvedalen betaler sammen med medlemmene av den forpaktende forening, mindre for fiskekort enn andre. Etter kommuneordningen vil fisket ligge til kommunens befolkning, og forvaltningsorganet i kommunen vil kunne tilgodese de som bor ved en lakseførende elvestrekning. Bygdefolk har dermed også i dag visse fortrinn, og vil kunne gis slike fortrinn i en allmenn kommuneordning. I forhold til dette vil likevel en rett til laksefisket i bygdebruksområdet innebære en klar rettslig prioritering av dem. Deres rett vil riktignok være begrenset ved at garn- og stengselsfiske ikke vil være tillatt, men bygdene vil også overta deler av lakseforvaltningen, herunder adgangen til å selge fiskekort. Dermed vil de både kunne øve kontroll med fisket og få visse inntekter.

Det kan tilføyes at hvis en bortforpaktet elvestrekning blir liggende i et bygdebruksområde vil kontrakten måtte gjelde inntil den utløper, med mindre det oppnås enighet om noe annet. Det vil derfor i konkrete tilfeller kunne gå noe tid før bygdebruksordningen får virkning for laksefisket i de «små» elvene, men det synes likevel unødvendig med særskilte overgangsregler på dette punktet.

Johnsen vil understreke at laks er et svært ettertraktet utmarksgode, samtidig som det utenom de «store» elvene finnes relativt få gode lakseelver i Finnmark. Det er derfor tenkelig at mange av de lakseførende «små» elver i en kommune etterhvert vil bli omfattet av bygdebruksordningen, mens det ellers vil være liten tilgang på laks. Bygdebruksretten vil dermed i praksis kunne bli mer inngripende overfor kom-

munens befolkning når det gjelder laks enn andre utmarksgoder, som i større grad vil være spredt over hele kommunen.

Dessuten vil hensynet til bygdefolks laksefiske i tilstrekkelig grad bli ivaretatt gjennom kommuneordningen. Ettersom heller ikke bygdefolk kan drive garn- og stengselsfiske i de «små» elvene vil også disses fiske i realiteten være preget av rekreasjon. Dertil vil de ordninger som i dag tilgodeser befolkningen langs disse elvene bli overført til kommunen. Disse ordningene synes å gi et tilstrekkelig grunnlag for å tilgodese bygdefolk i den grad de måtte ha behov for det, og det er derfor ikke nødvendig å tilgodese denne gruppen ytterligere ved å la bygdebruksretten omfatte laksefisket. Hun er også i tvil om laksefiske i elv er en bruksmåte som er egnet for forvaltning på bygdenivå.

En del av de medlemmer som tilhører flertallet har en viss sympati for Johnsens synspunkter, men har antatt at de retningslinjer som er foreslått for avgrensningen av bygdebruksområdet i lovutkastets § 4-1 (§ 5-1), trolig vil hindre at folket i ei bygd tillegges laksefisket i f.eks. Repparfjordelva eller andre elver som inntil nå har ligget til felles bruk for en videre personkrets. Husabø, Johansen og Kristensen som, sammen med Johnsen, har foreslått at kommunen avgjør om det skal opprettes bygdebruksområder og hvilke utmarksgoder bygdebruksretten skal omfatte, har dessuten antatt at det neppe er nødvendig å gjøre noe uttrykkelig unntak for laksefisket, hvis det likevel skal avgjøres av kommunen om bygdebruksretten skal omfatte dette fisket.

5.3.4.3.5 Innlandsfiske

I motsetning til hva som kanskje vil gjelde for laks, vil det trolig være god tilgang på innlandsfisk også utenfor bygdebruksområdene. Faren for at en bygdebruksrett til dette fisket vil virke ekskluderende for kommunens øvrige innbyggere eller andre, skulle derfor være liten. Det er derfor enighet om at bygdebruksretten skal omfatte innlandsfiske i elver og vann. Forslaget fra Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen om kommunalt vedtak om oppretting av bygdebruksområder vil imidlertid innebære at kommunen i det enkelte tilfellet avgjør om bygdebruksretten skal omfatte innlandsfiske. Foruten å unnta dette fisket helt, vil kommunen kunne unnta deler av det, f.eks. slik at innlandsfiske med garn mv. tillegges bygdefolk, mens fiske med stang og håndsnøre forblir en rett for alle finnmarkinger.

Bygdefolk vil ha rett til innlandsfisket i bygdebruksområdet, eller eventuelt til den del av dette fisket kommunen tillegger dem. Retten vil være lik for alle, men begrenset av regler om fredninger, fisketider, redskapsbruk mv. Bygdefolks rett til garnfiske vil f.eks. være underlagt de alminnelige regler om antall garn pr. person og maskevidde.

Det kan tilføyes at kommunene iht. det som er foreslått i *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 vil overta deler av forvaltningen av innlandsfisket i Finnmark, herunder myndighet til å selge fiskekort og til å utvise og bortforpakte fisket. Disse beføyelsene vil igjen kunne overføres til bygda, jf. *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3 der det redegjøres nærmere for hvilke beslutninger som skal kunne treffes på dette nivået. For øvrig vil personer som ved avgrensningen av et bygdebruksområde måtte ha rett til innlandsfiske i dette området med grunnlag i bortforpaktning eller utvisning, beholde sin rett inntil kontrakten utløper, eller det blir enighet noe annet.

Den største endringen dette forslaget vil medføre i forhold til dagens rettsstilling, vil være at innlandsfisket i bygdebruksområdet forbeholdes bygdefolk, mens fisket i dag dels er fritt for alle som er bosatt i Finnmark, og dels ligger til den som har fått forpaktning eller utvisning. Selv om bygdefolk også i dag har visse fortrinn,

vil forslaget innebære en betydelig prioritering av denne gruppen. De vil bl.a. unngå konkurranse med utenbygdsboende, som ved innlandsfiske ofte er særlig sterk fordi alle finnmarkinger i dag kan fiske med tre garn i de fleste av fylkets fiskevann. Videre vil bygdefolk ved kortsalg kunne kontrollere utenbygdsboendes fiske og det totale fiskeuttaket i bygdebruksområdet, og få visse inntekter av bruken av området. Også i forhold til kommuneordningen vil en bygdebruksrett som omfatter alt eller deler av innlandsfisket i bygdebruksområdet, medføre en klar styrking av bygdefolks rettsstilling.

5.3.4.3.6 Jakt og fangst

Jakt og fangst er bruksmåter som hører naturlig hjemme på bygdenivå. Det foreslås derfor at bygdefolk i bygdebruksområdet skal ha rett til jakt og fangst, jf. likevel mindretallets (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) standpunkt til oppretting av bygdebruksområde, som innebærer at kommunen kan foreta begrensninger og herunder avgjøre om jakt og fangst skal legges til bygdefolk.

Retten vil ellers være begrenset av allmenne regler om jaktbare arter, jakttider, våpenbruk og fangstredskaper mv. Det må også betales jegeravgift og de avgifter som bygdefolket selv måtte innføre for jakt og fangst i bruksområdet.

Det kunne nok også spørres om bygdebruksretten bør begrenses til småvilt. Som bemerket i *"Jakt og fangst"* i punkt 5.2.4.4.6, har ingen i dag noen rett til elgjakt på statsgrunn, og det vil også variere fra bygd til bygd hvor sterke tradisjonene for slik jakt er. Der det finnes elg vil imidlertid elgjakt være en like naturlig del av den lokale bruken som småviltjakt og fangst. Bygdebruksretten bør derfor også omfatte elgjakt, innenfor de begrensninger som ellers gjelder for slik jakt. Fastsetting av jakttider og antall dyr som kan felles mv. vil følgelig fortsatt skje utenfor bygda.

Også for jakt med hund kunne et unntak være tenkelig. Bygdebruksordningen vil imidlertid redusere det totale jakttrykket i bygdenes nærområder, og kanskje særlig jakten med hund, siden det ofte er tilreisende sørfra som driver slik jakt. Bygdene vil dessuten selv kunne begrense denne jakten i hele eller deler av bruksområdet. Når de i kraft av sin rett vil kunne stenge andre helt ute fra området, vil bygdene også kunne la dem jakte der uten hund. Også overfor bygdefylket selv vil det om nødvendig kunne gjøres begrensninger i adgangen til jakt med hund. Det er derfor ikke grunn til å unnta slik jakt fra bygdebruksretten.

Bygda vil som følge av bygdebruksordningen også kunne bli tillagt en del forvaltningsoppgaver i bygdebruksområdet, bl.a. adgangen til å vedta lokale fredninger, selge jaktkort og fordele jakt- og fangstadgangen internt. Dette siste skal også gjelde elgjakten. Se ellers *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3 nedenfor og lovutkastets § 4-4 (§ 5-4).

I forhold til dagens rettsstilling vil den her skisserte ordning innebære en betydelig styrking av bygdefolks rett. Selv om de i dag har visse fortrinn, bl.a. i form av billigere jaktkort for jakt i egen kommune og ved fordelingen av elgvald, er de i prinsippet likestilt med andre når det gjelder retten til jakt. Bygdefolk vil iht. det overstående slippe uønsket brukskonkurranse i sitt nærområde. Til tross for at de vil måtte betale jegeravgift etter viltloven § 40 og selv vil kunne innføre kortavgifter for å dekke administrasjon mv., vil de slippe å kjøpe jaktkort av staten for å drive jakt og fangst i bygdebruksområdet. I tillegg vil bygdene gjennom adgangen til å selge jaktkort få visse inntekter og øve kontroll med det totale viltuttaket i området.

Også kommuneordningen vil styrke bygdefolks rettsstilling i forhold til dagens ordning, men opprettelse av et særskilt bruksområde hvor de gis rett til jakt og fangst vil gi en ytterligere styrking.

5.3.4.3.7 Sanking av egg og dun

Utvalget har i *"Sanking av egg og dun"* i punkt 5.2.4.4.7 gått inn for å beholde den kommunale retten til sanking av egg og dun på statsgrunn i Finnmark, og foreslått at bruksmåten tilpasses den allmenne kommuneordningen. Hvorvidt det i tillegg er grunn til å innføre rettigheter på bygdenivå for sanking av egg og dun, kan derimot synes noe diskutabelt, bl.a. fordi det kan hevdes at dette vil endre de bruksmønstre som med grunnlag i den kommunale retten måtte ha dannet seg i fylket.

Egg og dun bør likevel underlegges bygdebruksordningen. Dette dels ut fra en betraktning om at flest mulig av de fornybare utmarksgodene bør kunne legges til bygdene så sant det er praktisk mulig, og dels fordi det antas at eventuelle uheldige brudd med etablerte bruksmønstre kan unngås ved den konkrete grensedragningen. En del av de beste eggværene i Finnmark ligger på øyer som det neppe er aktuelt å legge inn under et bygdebruksområde, og hvis et eggvær har ligget til felles bruk for folk i kommunen vil det ved avgrensningen av bygdebruksområdet kunne gjøres unntak for dette. Etter forslaget fra Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen vil kommunen i konkrete tilfeller uansett kunne unnta egg og dun fra bygdebruksretten, jf. foran i *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1.

Hvis et eggvær som ikke er fredet blir liggende innenfor bygdebruksområdets grenser og omfattet av bygdebruksretten, vil bygdefolk ha rett til sanking av egg og dun, og også et ansvar for bruken av disse ressurser. Deres rett og ansvar vil imidlertid også her være begrenset til de tider og de arter hvor sanking er lovlig.

Forslaget antas ikke å gi særlige endringer i forhold til dagens rettsstilling, og heller ikke i forhold til det som vil følge av kommuneordningen, som for egg og dun vil videreføre dagens regler. Siden forutsetningen for at bygdebruksområdet skal omfatte et egg- og dunvær er at været må ha ligget til felles bruk for bygdefolk «i tidligere og senere tid», vil dette som sådan neppe gi noen nevneverdig endring av den faktiske tilstand. Men ved at bygdefolk også vil få forvaltningsansvar for bruken av egg og dun i bygdebruksområdet, vil dette likevel styrke bygdefolks styring med det samlede ressursuttaket i nærområdet og dermed langtfra være uten betydning.

5.3.4.3.8 Bærplukking (multer)

Bygdebruksretten bør ikke omfatte *andre bær* enn multer, jf. det som i *"Bærplukking (multer)"* i punkt 5.2.4.4.8 er anført som begrunnelse for en tilsvarende løsning i forhold til kommuneordningen. Det kan videre spørres om dagens rettslige utgangspunkt tilsier at retten heller ikke bør gjelde for *multer*.

Men selv om jordsalgsloven § 5 a forbeholder retten til multeplukking i Finnmark for fylkets innbyggere og en bygdebruksrett i noen grad vil begrense finnmarkingenes rett, er deres rett etter sin art likevel bare en svakt vernet allemannsrett. Dessuten åpner også dagens regler for at jordsalgsorganene kan begrense finnmarkingenes rett både ved å gi plukketillatelser til ikke-finnmarkinger og ved å utvise enerett til bestemte multeforekomster til enkeltpersoner eller bygder i avsidesliggende og næringssvake områder. Dette siste er gjort i to tilfeller i Kautokeino kommune og ett i Lebesby. Alle fastboende i disse bygder har som følge av utvisningene lik rett til plukking i det utviste område.[50] Rettsgruppen konkluderer i NOU 1993:34 s. 179 med at slike begrensninger kan gjøres uten erstatning. Det samme må gjelde for innskrenkninger som følge av at det opprettes bygdebruksområder.

50. Se Forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 514-515.

Å gi bygdefolk retten til multene i et avgrenset nærområde, vil dermed ikke være noen dramatisk endring i forhold til det som allerede gjelder. Det vil dessuten uansett være store multeforekomster i Finnmark som ikke vil omfattes av noe bygdebruksområde og som fortsatt vil ligge åpne for allmenn bruk. Videre vil det ved avgrensningen kunne tas hensyn til at en del multemyrer har blitt brukt av en større krets enn folk i ei bestemt bygd, slik at disse holdes utenfor bygdebruksområdet. Hensynet til finnmarkingenes multeplukking vil dermed kunne ivaretas også om bygdefolk gis enerett til slik plukking i sitt nærområdene, noe som forsterkes ytterligere av at de vil kunne få slippe til i bygdebruksområdet etter samtykke fra bygda.

Multeplukking vil kunne ha stor betydning for bygder med få næringsmuligheter, og hvor det utkomme man har hatt av multeplukking kan ha minket som følge av konkurranse med utenbygdsboende. Bygdebruksretten bør derfor omfatte multer, men også her har Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen tatt det forbehold at kommunen i konkrete tilfeller avgjør om bygdebruksretten skal omfatte multer. De er imidlertid enige med de øvrige medlemmer i at hvis retten gis et slikt omfang, skal bygdefolk i utgangspunktet ha lik rett til å plukke multer i bygdebruksområdet. Ellers vil retten, bortsett fra forbudet mot plukking av multekart i lov 6. mai 1970 nr. 2, være underlagt få begrensninger, og den vil bli forvaltet av bygdas innbyggere.

Det er ovenfor nevnt at visse multeforekomster er utvist til folk i avsidesliggende og næringssvake områder. Der bygder er tilgodesett ved utvisning vil det sjelden oppstå overgangsproblemer. Inntil det her blir aktuelt å avgrense et bygdebruksområde vil utvisningen kunne stå ved lag og eventuelt fornyes av kommunen, og hvis et slikt område avgrenses vil de multeforekomster utvisningen gjelder kunne legges innenfor bygdebruksområdet. For tilfeller hvor enkeltpersoner har fått utvist enerett, vil disse hvis det ikke oppnås enighet om noe annet, på vanlig måte beholde sin rett for det tidsrom utvisningen gjelder.

I forhold til dagens regler vil den skisserte ordning klart styrke bygdefolks rettsstilling. Selv om bygder også i dag kan få utvist enerett til multeplukking, har som hovedregel alle finnmarkinger den samme rett. Heller ikke kommuneordningen vil gi bygdefolk noen direkte rett til deres nærområde, men når multene i bygdebruksområdet legges til dem vil deres rett få en varig karakter og også et visst rettsvern. Også de bygder som alt måtte ha fått utvist enerett vil nyte godt av dette, idet den rett det ellers er tale om vil være tidsbegrenset og ikke særskilt vernet. Videre vil bygdefolk i mindre grad enn før måtte konkurrere om multene i sine nærområder med andre, og de vil selv kunne foreta interne fordelinger og treffe beslutninger om andres bruk. Bygdefolk vil dermed ha en viss kontroll med bruken av multeforekomstene i sitt nærområde, og kanskje også et visst økonomisk utbytte av dem.

5.3.4.3.9 Lauvtrehugst

«Bygdefolkets» husbehovsrett til hugst av lauvtrevirke for brensel er foreslått beholdt, mens forvaltningen foreslås overført til organer på kommunenivå, jf. *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9 og lovutkastets §§ 3-2 (§§ 4-2).

Siden bygdefolk i Finnmark dermed allerede i kraft av disse regler vil ha en rett til lauvskoghugst, er det kanskje ikke så stort behov for å tilpasse denne bruksmåten til bygdebruksordningen. Hovedhensynet bak ordningen er imidlertid at utmarksgodene i ei bygds nærområde bør tilligge bygdefolk, såfremt man har tradisjoner i å utnytte disse og særlige hensyn ikke tilsier noe annet. Vedhugst av lauvtrevirke har lange tradisjoner i Finnmark, og dessuten vil en rett til slik hugst i bygdebruksområdet samsvare med dagens regelverk og praksis, som nettopp gir bygdefolk en

slik rett i deres nærområde. Hvis det opprettes bygdebruksområder, er det derfor et naturlig utgangspunkt at bygdebruksretten også bør omfatte vedhugst av lauvtrevirke.

Dette vil som sådan ikke være noen rettighetsutvidelse, og det kan nok spørres om bygdebruksretten også bør omfatte annet nyttevirke enn ved, så som gjerdestolper ol. Det er imidlertid i lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) fjerde og femte ledd åpnet for at forvaltningsorganene i kommunen kan gi jordbrukere, reindriftssamer og utøvere av samisk håndverk adgang til å ta trevirke til andre formål enn ved, og det er neppe behov for ytterligere regler i den retning. Bygdefolks rett bør dessuten heller ikke i bygdebruksområdet gis større omfang enn hva skogen kan tåle, og bør derfor ikke omfatte ved for salg. Det vil videre være viktig å legge opp til et planmessig og kontrollert uttak av trevirke i bygdebruksområdet. Bygdebruksretten til lauvskogen vil dermed i praksis måtte utformes som en allmenn husbehovsrett til brensel, og være underlagt utvisning.

Bygdebruksforvaltningen er drøftet generelt i *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.3.5, men det er likevel grunn til allerede her å drøfte om bygdefolket skal tillegges utvisningen og andre oppgaver i forbindelse med uttaket av trevirke. Ettersom forvaltningen av lauvtrevirket vil kreve en en viss fagkyndighet, er det neppe hensiktsmessig å legge forvaltningen i sin helhet til dem. Skulle det av ressurshensyn være behov for å sette en øvre grense for det totale uttak av trevirke i et bygdebruksområde, vil det trolig være mer hensiktsmessig at kommunene eller andre organer utenfor bygda har denne myndigheten.

Bygda bør imidlertid kunne vedta fredninger som går ut over det som alt måtte være fastsatt av andre organer og også avgjøre hvor i bygdebruksområdet det skal utvises lauvskog. Ved har i dag mindre betydning enn før. Det er dessuten bare tale om en husbehovsrett, slik at det neppe vil medføre noen fare for rovdrift om utvisningsmyndigheten tillegges bygdefolket, som om nødvendig også kan innhente skogfaglig bistand utenfra. I Sør-Norge er dessuten ved en typisk allmenningsressurs som forvaltes på bygdenivå. Det er god styring på skogsdriften der, og det er neppe grunn til å tro at det vil forholde seg annerledes i Finnmark hvis bygdene her skulle få tilsvarende myndighet. Når heller ikke de konkrete beslutningene etter sitt innhold synes å skille seg vesentlig ut fra den myndighet bygdene ellers vil ha i bygdebruksområdet, bør de derfor også kunne forvalte lauvtrevirket.

Ettersom bygdefolk også i dag har rett til å få utvist lauvtrevirke til ved for husbehov vil de foran skisserte endringer ikke nødvendigvis få så stor reell betydning. Når forvaltningen foreslås tillagt bygdefolket, vil de imidlertid selv kunne styre bruken av lauvtrevirke i bygdebruksområdet. Bygdene vil også være sikret mot at andre får utvisning mot bygdefolkets ønske, fordi en selv vil inneha utvisningsmyndigheten.

Det kan tilføyes at de som etter dette forslaget vil få rett til lauvtrevirke i et bygdebruksområde, også vil kunne bli tilgodesett av regelen i utkastets § 3-2 (§ 4-2) om at bygdefolk i kommunen skal ha rett til utvisning av lauvtrevirke. Hvis det i et bygdebruksområde ikke skulle være nok trevirke til alle berettigede, vil dermed de som ikke får dekket sitt behov her, kunne få utvist ved i andre deler av kommunen.

5.3.4.3.10 Bartrehugst

Hvis det er barskog i et bygdebruksområde kunne bygdefolk i og for seg også gis rettigheter til denne skogen. Som bemerket i *"Bartrehugst"* i punkt 5.2.4.4.10, er det imidlertid bare få steder i Finnmark som har barskog av noe omfang, og selv i disse områdene kan neppe hele befolkningen tillegges rettigheter. Dertil taler gode grun-

ner for at eventuelle særordninger for hugst i barskogen bør gjelde på et videre geografisk nivå enn bygda, og avgrenses mer etter næring enn etter bosted, jf. lovutkastets § 3-6 (§ 4-6) fjerde og femte ledd. Utvalget har derfor gått mot at bygdebruksretten skal omfatte hugst av bartrevirke.

5.3.4.3.11 Torv

Det er i *"Torv"* i punkt 5.2.4.4.11 foreslått at dagens kommunale rett til stikking av torv skal beholdes, men med den endring at retten for fremtiden skal ligge til «bygdefolk i egen kommune», og forvaltes på kommunalt nivå. Også bygdebruksretten bør omfatte denne bruksmåten, og i prinsippet gi bygdas innbyggere rett til stikking av torv for brensel og annet husbehov, f.eks. til isolasjonsmateriale eller takkledning. Dette vil riktignok ha liten betydning så lenge stikking av torv er lite praktisk, men hvis bruksmåten igjen blir aktuell bør den tilkomme de som bor i nærheten av torvmyrene. Hvis det skulle ligge ei slik myr i et bygdebruksområde bør derfor husbehovsretten til torv være en del av bygdebruksretten. Når det i lovutkastets § 3-2 foreslås at både torv og lauvtrevirke skal tilligge «bygdefolk i egen kommune» og det ovenfor er foreslått at bygdebruksretten skal omfatte lauvtrevirke, er det dessuten ingen grunn til at den ikke også skal omfatte torv.

En konsekvens av utvalgets forslag vil ellers være at bygdene vil overta visse sider av forvaltningen av bygdebruksområdets torvforekomster. Selv om det nok kan innvendes at torv er en sent fornybar ressurs som kanskje ikke synes spesielt godt egnet for forvaltning på bygdenivå, er det grunn til å tro at det vil være tale om å foreta et nokså begrenset antall utvisninger. Det antas derfor at bygdene uten større problemer vil kunne ta seg av dette, om nødvendig med bistand fra utmarksstyrene i kommunen eller Finnmark grunnforvaltning.

5.3.4.3.12 Utmarksbeite

Utvalget har i *"Utmarksbeite for bufé"* i punkt 5.2.4.4.12 foreslått at det til jordbrukseiendom skal ligge en rett til utmarksbeite for bufe. Retten skal være kommunalt avgrenset og forvaltet, og vil etter sin art bare tilkomme jordbrukere. Samtidig vil den i praksis bli utøvd over et vidstrakt område, slik at det ikke synes hensiktsmessig med noen ytterligere avgrensning av retten, som dermed ikke bør omfattes av den allmenne bygdebruksretten.

5.3.4.4 Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene

5.3.4.4.1 Reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven §§ 10 til 14

Utvalget har i *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5 lagt til grunn at reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven ikke skal svekkes av at det innføres en kommunal rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksgodene i Finnmark. Det legges et tilsvarende prinsipp til grunn for bygdebruksordningen, slik at heller ikke denne vil medføre noen begrensning av reindriftssamenes rett til opphold, ferdsel og flytting med rein, beite, oppføring av gjeterhytter, gjerder og anlegg, uttak av brensel og trevirke, og jakt, fangst og fiske iht. reindriftsloven §§ 10 til 14. Det kan likevel spørres om det i bygdebruksområdene i visse henseender er grunn til å modifisere det her angitte utgangspunkt noe. De sentrale bestanddeler i reindriftsretten, er retten til *opphold, ferdsel, flytting og beite* med rein. Disse rettigheter er regulert i reindriftsloven § 10 og § 11, og det vil neppe by på spesielle ulemper for bygdefolk om denne del av reindriften fortsetter som før i bygdebruksområdet. Dette er primært tenkt som områder for bruk av de fornybare

utmarksgodene, som i liten grad vil bli direkte berørt av de nevnte former for reindriftsvirksomhet. Dessuten er det allerede knapphet på beiter, og omlegging av flyttleier vil lett påføre reindriftssamene uforholdsmessig mye arbeid og ulempe. Reindriftens rett til opphold, ferdsel, flytting og beite, skal derfor gjelde fullt ut også i bygdebruksområdene.

Det kunne muligens være spørsmål om å begrense reindriftssamenes rett til å oppføre *gjeterhytter, gjerder og andre anlegg* i bygdebruksområdene, idet en slik begrensning ikke vil være til hinder for at slike byggverk oppføres utenfor disse områder. Det vil imidlertid neppe være særlig uheldig for bygdas innbyggere om disse rettighetene, som er regulert i reindriftsloven § 12, forblir som i dag. Byggverkene skal etter § 12 ikke plasseres slik at de er til vesentlig skade eller ulempe for grunneier eller andre rettmessige interesser. Når grunnens eier er nevnt i § 12 vil det etter utvalgets forslag være Finnmark (eller Samisk) grunnforvaltning som kommer i betraktning. Ulempene for bygdefolk vil ellers kunne variere for de ulike typer av byggverk, f.eks. vil sperregjerder kunne oppleves som mer sjenerende for bygdefolks utmarksbruk enn gjeterhytter. Utvalget har likevel valgt å se retten til oppføring av ulike byggverk samlet, og kommet til at rettighetene bør forbli som i dag også i bygdebruksområdene.

Heller ikke for reindriftsamenes rett etter reindriftsloven § 13 til å ta *brensel og trevirke* i forbindelse med reindriften, er det grunn til å fravike utgangspunktet om at bygdebruksordningen ikke skal begrense deres rettigheter. Reindriftssamene vil dermed fortsatt uten utvisning kunne ta brensel og annet trevirke som de måtte trenge i forbindelse med selve reindriften ute i marka.

Også reindriftssamenes rett til *jakt, fangst og fiske* etter reindriftsloven § 14 bør gjelde fullt ut i bygdebruksområdene. Utvalget har imidlertid vurdert om hjemmelen i § 14 annet ledd til å gi reindriftssamene visse særretter til fiske i bestemte vann og elvestrekninger, bør oppheves i disse områdene. Det synes ikke uten videre å harmonere med hensynet bak bygdebruksordningen om denne hjemmel til å tilgodese reindriftssamene skulle anvendes i et bygdebruksområde.

Hjemmelen har imidlertid inntil i dag aldri vært brukt, og det er derfor lite sannsynlig at den vil bli brukt i et fremtidig bygdebruksområde. Det er derfor trolig ikke nødvendig å oppheve hjemmelen, men det bør samtidig understrekes at det ikke vil være naturlig å bruke den i slike områder. Det kan ellers nevnes at bygdebruksstyret, hvor også reindriften vil delta, ifølge lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) første ledd nr. 2, jf. *"Tildeling av bestemte utmarksgoder"* i punkt 5.3.5.3.2, skal kunne tildele bestemte utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper. Også de lokale reindriftsutøvere vil kunne bli tilgodesett med slike tildelinger, f.eks. hvis fisket i bestemte vann i bygdebruksområdet er av særlig betydning for dem.

Konklusjonen blir etter dette at det ikke skal gjøres noen innskrenkninger av reindriftsamenes rettigheter etter reindriftsloven i fremtidige bygdebruksområder. Se lovutkastets § 1-4 der det foreslås en regel om at deres rettigheter etter reindriftsloven ikke skal innskrenkes av reglene lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

5.3.4.4.2 Reindriftssamenes del i bygdebruksretten

Bygdebruksordningen reiser også spørsmål om i hvilken grad reindriftssamene skal ta del i de rettighetsutvidelser ordningen vil medføre. Som følge av det allmenne vilkåret for å være bygdebruksberettiget, jf. *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1, vil de automatisk få rettigheter på linje med den øvrige befolkning i de bygdebruksområder hvor de har sin faste bopel.

Dette vil som regel være på *vinterbostedet*, hvor de normalt er registrert bosatt og vil ha en særlig tilhørighet til lokalmiljøet. Det er derfor rimelig at de her gis rett

til utmarksbruk på linje med, og på samme grunnlag som den fastboende befolkning. En konsekvens av dette vil være at reindriftssamene kan utnytte utmarksgodene på vinterbostedet også når reindriften foregår andre steder. Deres rett til brensel og trevirke og jakt, fangst og fiske vil dermed kunne bli noe utvidet idet disse rettighetene, slik de følger av reindriftsloven, i noen grad er begrenset til det område hvor det for øyeblikket drives reindrift.

De fleste reindriftssamer har imidlertid også et *sommerbosted* hvor de oppholder seg når reinen er på sommerbeite. I denne perioden vil de trolig bruke utmarka i vel så stor grad som de fastboende. Hvis sommerbostedet blir liggende i et bygdebruksområde eller i ei bygd som får opprettet et slikt område, blir det følgelig spørsmål om hvilke utmarksrettigheter reindriftssamene skal ha i området. En mulighet ville være å gi dem «full» bygdebruksrett. En slik rett ville komme i tillegg til den bygdebruksrett de vil kunne ha på vinterbostedet, slik at den enkelte dermed blir berettiget i to bygdebruksområder.

Reindriftssamene vil imidlertid ikke alltid ha den samme tilknytning til lokalmiljøet på sommerbostedet som på vinterbostedet. Dessuten vil de etter reindriftsloven §§ 10 til 14 uansett ha rett til reindrift og ulike utmarksgoder der. Disse rettighetene vil gjelde også i bygdebruksområdene, jf. *"Reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven §§ 10 til 14"* i punkt 5.3.4.4.1, og det vil derfor neppe være nødvendig å gi reindriftssamene bygdebruksrett også på sommerbostedet for at de skal få dekket sitt behov for å utnytte utmarksgodene der. Siden de ofte vil oppholde seg relativt lenge på dette stedet, er det likevel rimelig å gi dem større del i den rett bygdefolk tillegges enn det som alene vil følge av reindriftsloven. Det foreslås derfor at reindriftssamer på sommerbeite skal ha samme rett som bygdefolk når de driver reindrift i et bygdebruksområde. Se lovutkastets § 4-2 (§ 5-2) siste ledd.

Det vil si at prinsippet i reindriftsloven § 14, der reindriftssamene er gitt samme rett som de fastboende i en kommune, bygd eller grend når de driver reindrift der, vil få allmenn anvendelse i bygdebruksområder på deres sommerbosted. Så lenge bygdebruksordningen innebærer en klar rettighetsutvidelse for de fastboende, vil reindriftssamenes rett til trevirke og jakt, fangst og fiske bli utvidet tilsvarende. Bygdebruksretten omfatter dessuten et videre spekter av utmarksgoder enn reindriftsloven § 14, bl.a. multer og egg og dun, slik at det også i denne relasjon er tale om en utvidelse av reindriftssamenes rettigheter. Reindriftssamer på sommerbeite i et bygdebruksområde vil f.eks. ha samme rett til å plukke multer der som bygdefolk. Den begrensning av retten til multeplukking i hele fylket som ellers vil følge av bygdebruksordningen, vil dermed få liten virkning for reindriftssamene.

For øvrig vil koblingen til at det må drives reindrift i området neppe virke særlig begrensende. Den skisserte regel vil åpne for at reindriftssamene kan utnytte bygdebruksområdet på linje med bygdefolket når de har behov for det. Dette behovet gjør seg særlig gjeldende i forbindelse med utøvelsen av reindriften, og vil i praksis være dekket så lenge rettighetene gjelder når reindriften foregår i området. Der driften ikke lenger foregår, vil også behovet for bygdebruksrett til utmarksgodene være lite. Selv om det er tale om en rett for reindriftssamene som er utformet etter mønster av regelen om deres rett til jakt, fangst og fiske i reindriftsloven § 14, har utvalget likevel valgt å ikke knytte rettighetene til «lovlig utøvelse av reindrift» slik som i § 14. Ordet «lovlig» antas å ha liten selvstendig betydning og kan gi visse negative assosiasjoner. Det legges i stedet opp til at reindriftssamene skal ha samme rett som bygdas innbyggere «i den tiden reindrift foregår» i bygdebruksområdet. Se lovutkastets § 4-2 (§ 5-2) siste ledd.

Reindriftssamene vil i løpet av årets driftssyklus også kunne ha relativt *kortvarige opphold* i bygdebruksområder under flytting fra vinter- til sommerbeiteområdet, f.eks. i forbindelse med vår- eller høstbeite, og kalving, slakting eller skilling.

Under slike opphold vil de særlig ha behov for brensel og matfisk. Siden reindriftsloven foruten rett til beite og opphold med rein, bl.a. gir dem rett til brensel og trevirke, og jakt, fangst og fiske på linje med de fastboende, antas imidlertid dette å være tilstrekkelig til å dekke deres behov. Det foreslås derfor ingen særskilte regler om reindriftssamenes rettigheter i bygdebruksområder der de har kortvarige opphold, og følgelig vil deres rett til bruk av utmarksgodene i disse områder følge av reindriftsloven.

Det som her er skissert, vil neppe medføre noen stor endring av reindriftssamenes rettsstilling. De vil imidlertid få del i en eventuell bygdebruksrett på vinterbostedet og dermed kunne utnytte utmarksgodene i bygdebruksområdet også når reindriften foregår andre steder. Bygdebruksordningen omfatter dessuten flere utmarksgoder enn de som er regulert i reindriftsloven, slik at det også i dette perspektivet vil skje en viss rettighetsutvidelse. Dette siste vil for øvrig også gjelde på sommerbostedet i den periode det drives reindrift i et bygdebruksområde. Dertil vil reindriftssamenes stilling bli styrket ved at de får del i bygdebruksforvaltningen, jf. *"Forvaltningsorgan"* i punkt 5.3.5.2 nedenfor.

5.3.4.4.3 Reindriftssamenes betaling av bygdebruksavgift

Reindriftssamene vil med hjemmel i reindriftsloven § 13 og § 14 også i bygdebruksområdene ha rett til brensel og trevirke og jakt, fangst og fiske når de driver reindrift der. § 14 siste ledd fritar dem fra å betale leie og kortavgift for jakt, fangst og fiske, og det følger motsetningsvis av § 13 tredje ledd at de heller ikke skal betale for det brensel og trevirke de tar under slike omstendigheter. Reindriftssamene vil imidlertid på vinterbostedet også kunne være bygdebruksberettigede, og vil også på sommerbostedet ha samme rett som fastboende når deres reindrift foregår der. Bygdebruksstyret kan bestemme at bruken av de lokale utmarksgoder bare skal kunne skje mot løsing av kort og betaling av kortavgift, og også de berettigede selv vil kunne bli pålagt å betale en viss «bygdebruksavgift», for å finansiere ulike fellesoppgaver, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3.

Reindriftssamenes rett til trevirke, jakt, fangst og fiske i et bygdebruksområde vil dermed kunne ha et dobbelt rettsgrunnlag, der det av det ene følger at det ikke skal betales for disse ressurser, mens det andre åpner for en viss betaling. Spørsmålet blir derfor om de som driver reindrift i et bygdebruksområde, skal kunne pålegges å betale samme avgift som bygdefolk ellers for å bruke de nevnte ressurser.

Bygdebruksordningen er foreslått for å trygge bygdefolks adgang til de lokale utmarksgoder, og det kan nok derfor ut fra likhetshensyn hevdes at reindriftssamer og fastboende bygdefolk bør likestilles mht. hvilke avgifter som skal betales. Det vil si at i den grad bygdefolk må betale «bygdebruksavgift», bør dette også gjelde for de reindriftssamer som har rettigheter i området, enten de er bygdebruksberettigede eller deres rett følger av at de driver reindrift der. Det vil i praksis trolig være tale om relativt beskjedne avgifter for å finansiere administrasjon, kultivering og andre tiltak som kan fremme ressurssituasjonen i området. Betalingen vil dermed også komme reindriftssamene til gode, slik at det kan synes rimelig at de betaler denne avgiften.

Reindriftssamene har imidlertid i dag rett til gratis uttak av trevirke til ulike formål og til jakt, fangst og fiske uten å måtte betale leie eller kortavgift når denne bruken har sammenheng med at de driver reindrift. Det ville følgelig bryte med det prinsipielle utgangspunktet om at bygdebruksordningen ikke skal begrense reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven, om disse som følge av ordningen ble pålagt å betale for en bruk som hittil har vært gratis. Et slikt forslag ville også bety

at det måtte foretas visse justeringer av reindriftsloven § 13 og § 14 som hjemler dagens avgiftsfritak.

Spørsmålet om reindriftssamenes betaling av bygdebruksavgift bør derfor ses i sammenheng med hva som er rettsgrunnlaget for deres bruk av utmarksgodene i bygdebruksområdet. Hvis grunnlaget er deres stilling som bygdebruksberettigede er det naturlig at de ikke bare får del i de rettigheter, men også i de plikter dette innebærer, og herunder også må betale bruksavgifter på linje med bygdas øvrige befolkning. Skjer bruken med grunnlag i reindriftsloven, er det derimot grunn til å opprettholde avgiftsfritaket i samsvar med denne lov.

Når bygdebruksberettige reindriftssamer driver reindrift i sitt bygdebruksområde, vil de kunne ta de i § 13 regulerte typer brensel og trevirke og drive jakt, fangst og fiske iht. § 14 uten å betale avgift til bygdebrukskassen. De øvrige bygdebruksressurser (laks i sjøen, egg og dun, multer og torv) vil de derimot måtte betale for på lik linje med bygdas øvrige innbyggere. Bygdas reindriftssamer vil også måtte betale avgift på linje med bygdefolk ellers hvis de utenom den periode hvor deres opphold i bygdebruksområdet kan knyttes til deres utøvelse av reindrift, driver jakt, fangst, fiske eller hugst der. Deres bruk av bygdebruksområdet vil da ikke ha sitt grunnlag i deres stilling som reindriftssamer, men i deres stilling som bygdefolk.

Reindriftssamer som på sommerbeite eller under flytting mv. har kortvarige opphold i eller passerer gjennom et bygdebruksområde, vil på sin side med grunnlag i reindriftsloven § 13 og § 14 kunne drive jakt, fangst og fiske uten å betale kortavgift, og ta trevirke til ulike formål så lenge deres bruk kan knyttes til at de driver reindrift i området. De vil dermed ikke kunne pålegges noen bygdebruksavgift for denne bruken. Derimot vil også disse måtte betale slik avgift hvis det er tale om bruk som ikke er regulert i § 13 og § 14, men i den foreslåtte regel i lovutkastets § 4-2 (§ 5-2) siste ledd, eller i avtale med bygdefolket.

Skillet går mellom reindriftssamenes uttak av trevirke og jakt, fangst og fiske i forbindelse med at de driver reindrift i et bygdebruksområde, og deres øvrige bruk av utmarksgodene i dette området. De skal ikke kunne pålegges bygdebruksavgift for bruk de etter reindriftsloven har rett til uten betaling. Så lenge de driver reindrift, skal de ikke betale avgift, uansett hvor driften foregår. Men hvis det er tale om bruk av utmarksgoder som *ikke* er regulert i reindriftsloven, skal de på linje med andre brukere betale avgift når de høster avgiftsbelagte utmarksgoder. Dette gjelder både i deres «eget» bygdebruksområde (på vinterbostedet) der de vil måtte betale i samme utstrekning som de øvrige bygdebruksberettigede, og i andre bygdebruksområder.

De her skisserte regler følger direkte av det i *"Reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven §§ 10 til 14"* i punkt 5.3.4.4.1 angitte utgangspunkt om at reindriftsloven skal gjelde fullt ut i bygdebruksområdene, og at bygdebruksordningen ikke skal begrense reindriftssamenes rettigheter etter denne loven, jf. lovutkastets § 1-4.

5.3.4.5 Forholdet til utenbygdsboende

Bygdebruksretten vil tilkomme folket i den bygd som har fått avgrenset et bygdebruksområde. Utenbygdsboende, herunder folk fra den kommune bygdebruksområdet ligger, vil derimot ikke ha noen direkte rett til de utmarksgoder bygdebruksordningen omfatter. Bygdefolk vil riktignok som rettshavere kunne åpne sitt bruksområde for bruk også fra andre enn de berettigede, men det vil være opp til dem å bestemme om, og i tilfelle på hvilken måte, utenbygdsboende skal gis en slik adgang. Reglene om bygdefolks adgang til å åpne sitt bruksområde for utenbygdsboende er drøftet i *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3 Det skal imidlertid her

gis en kort omtale av hvilke typer brukstillatelser mv. bygdefolk vil kunne gi utenbygdsboende, da dette i praksis vil være avgjørende for de sistnevntes faktiske stilling i et bygdebruksområde.

Når bygdene i kraft av sin rett kan stenge andre helt ute fra bygdebruksområdet, vil de også kunne gi disse adgang til en mer begrenset bruk enn den bygdefolk selv har rett til. Det kan f.eks. settes et tak på antall brukstillatelser som utstedes til utenbygdsboende, eller åpnes for at disse i bygdebruksområdet bare kan fiske med stang og håndsnøre, drive jakt uten hund eller plukke multer i et begrenset tidsrom. Bygdene vil også kunne bestemme at utenbygdsboende må betale mer for bruken enn de bygdebruksberettigede.

Bygdene vil kunne stille alle utenbygdsboende likt eller dele dem inn i ulike grupper slik at noen får bruke bygdebruksområdet på bedre vilkår enn andre. Eksempelvis kan det faktum at kommunens øvrige innbyggere vil få beskåret sine utmarksrettigheter ved opprettelsen av slike områder, tilsi at disse gis en bedre stilling enn andre utenbygdsboende. Det kan i konkrete tilfeller også være grunn til tilgodese f.eks. fraflyttede, hytteeiere og primærnæringsutøvere. Det vil imidlertid være opp til bygdene å avgjøre om det skal gjøres slike prioriteringer.

Den enkelte bygd vil dermed fritt avgjøre utenbygdsboendes rettsstilling i bygdebruksområdet. Noen av utmarksgodene kan forbeholdes bygdas befolkning, andre øremerkes for visse grupper i tillegg til bygdefolk, og atter andre bli lagt ut til mer fri utnyttelse for allmennheten, eventuelt mot betaling som også vil kunne variere for de ulike grupper. Reglene for utenbygdsboendes bruk vil dermed ikke nødvendigvis være like for alle bygdebruksområder og utmarksgoder. Noe praktisk problem er dette likevel ikke idet man uansett må ha tillatelse fra bygda for å utnytte godene. Når det søkes om slik tillatelse vil man også kunne bli opplyst om hvilke regler som gjelder i området.

For øvrig vil avgrensningen av et bygdebruksområde ikke i seg selv medføre noen endring av allmennhetens rettsstilling mht. bruken av andre utmarksgoder enn de som i det enkelte tilfelle vil være omfattet av bygdebruksretten. Foruten at områdene ikke vil berøre allmennhetens rett til ferdsel i utmark, vil det heller ikke når det gjelder plukking av andre bær enn multer være noe skille mellom bygdefolk, kommunens innbyggere og andre. Videre vil reindriftsutøvere og jordbrukere kunne la sine dyr beite i utmarka, uavhengig av om dette skjer i eller utenfor et bygdebruksområde. De vil også kunne få utvist bartrevirke uten hensyn til om dette skjer i et bygdebruksområde eller ikke. Også saltvannsfiske og laksefiske i de «store» elvene vil være regulert av regler som vil gjelde uavhengig av eventuelle bygdebruksområder.

5.3.5 Bygdebruksforvaltning

5.3.5.1 Avgrensninger

Det sentrale hensyn bak forslaget om at det skal kunne opprettes bygdebruksområder er å styrke bygdefolks muligheter til å utnytte de utmarksgoder de har tradisjoner i å utnytte. I likhet med det som er anført om kommuneordningen, tilsier dette at lokalbefolkningen ikke bare bør få sterkere bruksrettigheter i sine nærområder, men også innflytelse over bruken av ressursene ved at områdene til en viss grad settes under lokal forvaltning. Det er imidlertid ikke alle saker med betydning for bruk av grunn og naturgoder i bygdebruksområdene som er egnet for avgjørelse på bygdenivå. En del vedtak må nødvendigvis treffes ut fra mer helhetlige vurderinger og bør derfor beholdes på et høyere geografisk nivå. Eksempelvis bør Finnmark (og Samisk) grunnforvaltning også i bygdebruksområdene disponere over selve grun-

nen og de ikke-fornybare naturgodene, og arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven bør fortsatt ligge til kommunen.

Videre vil de allmenne ytre rammer for bruken av utmarksgodene også i bygdebruksområdet måtte fastsettes av organer utenfor bygda. Som følge av den rett bygdefolk vil få til områdets goder synes det likevel naturlig å gi dem en viss adgang til innenfor disse rammene å disponere over den rett de tillegges. Blant annet kan det vurderes om de bør gis myndighet til å fastsette lokale fredninger og bruksbegrensninger, fordele rettighetene mellom de som bor i bygda, og utnytte disse økonomisk ved kortsalg og/eller utleie til utenbygdsboende.

Det er dermed i hovedsak ulike typer rettighetsforvaltning, begrenset til de utmarksgoder bygdebruksretten vil omfatte, som det er aktuelt å overlate til bygdene. Den følgende fremstilling vil dermed være begrenset til forvaltning av denne art. De endringer som er foreslått i den forvaltning som ellers kan ha betydning for bruken av grunn og naturgoder i bygdebruksområdene er drøftet andre steder i utredningen, og da særlig i *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapitlene 4.3 om Finnmark grunnforvaltning, 4.4 om Samisk grunnforvaltning og 8 om naturinngrep i samiske bruksområder.

Det kan ellers nevnes at det i lovutkastets § 2-6 annet ledd er foreslått at det ikke skal kunne oppføres hytter og gammer i et bygdebruksområde med mindre bygdefolket samtykker til det. Selv om bygdefolk med dette vil bli tillagt en særskilt myndighet, hører imidlertid regelen systematisk hjemme i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 da den medfører en begrensning av grunneierorganets myndighet, jf. punkt 4.3.6.4.3 . Utvalget har for øvrig også drøftet om bygdefolk i bygdebruksområdet skal gis en viss innflytelse på motorferdselen. Dette kan imidlertid ikke anses som noe rettighetsspørsmål, og er derfor tatt særskilt opp i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7.

5.3.5.2 Forvaltningsorgan

5.3.5.2.1 Bygda forvalter selv sine rettigheter

Som det fremgår av *"Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning"* i punkt 5.2.5.2, skal den rett kommunens innbyggere tillegges som følge av kommuneordningen forvaltes av organer på kommunenivå. Disse vil dermed ha hånd om rettighetsforvaltningen også der det kan være aktuelt å opprette bygdebruksområder, men hvor det ennå ikke er fremmet noe krav i den retning. Etter at et slikt krav er fremmet og det er avgrenset et bygdebruksområde vil det oppstå flere spørsmål. Ett av de sentrale spørsmål vil være om rettighetsforvaltningen skal overføres til bygda, og dermed følge overføringen av de underliggende rettigheter fra kommunens til bygdas innbyggere, eller om kommunen fortsatt skal ha hånd om hele eller deler av forvaltningen.

Det synes som et rimelig utgangspunkt at bygder som ønsker å bli tildelt et bygdebruksområde for å få særrettigheter til utmarksgodene også må påta seg visse forpliktelser i den forbindelse, og herunder et ansvar for å styre bruken av området. Én følge av at det opprettes et bygdebruksområde vil være at kommunens bruksområde vil bli innskrenket. Det kan derfor virke urimelig at bygdefolk skal dra nytte av de fordeler som vil følge av retten til bygdebruksressursene, mens kommunen vil sitte igjen med forvaltningen av bygdebruksområdet.

Det er videre en relativt begrenset form for myndighet det er aktuelt å overføre til bygdene. Forvaltningsoppgavene vil ligge innenfor de allmenne rammer for bruken av utmarksgodene, og være konsentrert om styringen av den daglige utøvelsen av de rettigheter bygdefolk tillegges. Utvalget antar at de fleste bygder som

ønsker å bli tillagt et bygdebruksområde også vil være i stand til å påta seg en slik rettighetsforvaltning og utøve sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Det er også grunn til å tro at utmarksforvaltning på bygdenivå vil samsvare med de ønsker som gjør seg gjeldende i mange bygder i Finnmark. Det kan i den forbindelse bl.a. vises til at det fra samisk og lokalt hold er fremmet en rekke krav om at utmarksforvaltningen bør gjøres mer lokal enn i dag. Hva som ligger i slike krav kan nok variere en del, og som anført i *"Utgangspunkt – utmarksforvaltning på kommunenivå"* i punkt 5.2.5.1 siktes det i noen tilfeller til forvaltning på kommunenivå. Det er imidlertid også på det rene at det ofte siktes til forvaltning på bygdenivå. Dette gjelder ikke minst i forhold til de bruksmåter som er aktuelle i bygdebruksordningen, bl.a. innlands- og laksefikse, jakt og fangst og bærplukking.[51]

Får bygdas innbyggere innenfor visse rammer disponere sine rettigheter, vil de i egen interesse forvalte rettighetene. Bygdebruksforvaltningen vil dermed på sikt kunne gi en betydelig styrking både av det enkelte bygdesamfunn og av samisk kultur i sin alminnelighet. Samekulturen er nært knyttet til bruken av utmarka og tilknytningen er særlig sterk i bygdene. Det er derfor grunn til å styrke bygdene ikke bare ved at bygdefolk gis en sterkere rett til utmarksgodene, men også ved at de gis mulighet til å styre bruken av disse godene. Den del av forvaltningen av bygdebruksområdene som innebærer disponering over de lokale rettigheter bør følgelig som hovedregel, legges til de berettigede brukerne selv, se lovutkastets § 4-3 (§ 5-3) første ledd.

Det bør normalt være en forutsetning for å få opprettet et bygdebruksområde at bygdefolket er villig til å påta seg et slikt ansvar. Dette bl.a. ut fra det som er anført ovenfor om at når bygdebruksområdet vil begrense retten til kommunens innbyggere, bør bygda også påta seg visse forpliktelser. Dessuten vil dette markere at de bygder som krever å få opprettet og avgrenset et bygdebruksområde, først bør gjøre dette etter at det er grundig overveiet om man ønsker og er i stand til å påta seg et slikt ansvar. En del mer useriøse krav vil med dette kunne skjæres bort.

Forslaget om at det skal kunne opprettes bygdebruksområder er imidlertid også basert på et ønske om å styrke bygder i Finnmark med behov for et sterkere næringsgrunnlag. Utvalget har derfor gått inn for at det i unntakstilfeller skal være adgang for kommunen, eller eventuelt utmarksstyret, til å avgrense et bygdebruksområde som fortsatt forvaltes av utmarksorganet i kommunen, jf. *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4.

5.3.5.2.2 Allmøte og bygdebruksstyre

Med de relativt begrensede oppgaver de er aktuelt å legge til bygdene, synes det som et praktisk utgangspunkt at alle bygdebruksberettigede er med på forvaltningen gjennom flertallsvedtak på *allmøter*, der samtlige berettigede over 18 år, herunder reindriftsutøvere med sommerbolig i bygdebruksområdet, kan delta og avgi stemme. En slik direkte medbestemmelsesrett vil gi bygdefolk reell innflytelse på ressursbruken i deres nærområder, noe som bør ha betydelig vekt ut fra de mange krav om slik medbestemmelsesrett som er referert i vedlegg 2. Det antas også at allmøteforvaltning vil fungere godt både ut fra antall berettigede i den enkelte bygd, og de forvaltningsoppgaver det er tale om.

Utvalget har ikke foreslått regler som stiller krav om et visst fremmøte på allmøtene for at disse skal være beslutningsdyktige. Det synes heller ikke behov for å lovregulere at særskilte vedtak, f.eks. vedtak som innebærer en begrensning av bygdefolks rett, skal treffes med kvalifisert flertall og i bestemte former. Hvis ei bygd

51. Se vedlegg 2, *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

ønsker å sikre at visse vedtak har støtte hos en forholdsvis høy andel av de berettigede, kan den i alle tilfelle selv ved interne vedtekter bestemme at f.eks. minst to tredjedeler av rettshaverne må være til stede for at allmøtet skal anses som beslutningsdyktig i forhold til bestemte vedtak.

Allmøtet vil være bygdas øverste organ, men vil neppe selv kunne besørge den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet. Utvalget foreslår at allmøtet velger et *bygdebruksstyre* bestående av personer med rettigheter i bygdebruksområdet for å ta seg av dette. Styret vil utøve den myndighet bygdefolket er tillagt og utad være ansvarlig for bygdebruksforvaltingen og også opptre som part ved søksmål ol., jf. *"Partsstilling"* i punkt 5.3.5.6. Styret vil også måtte ta seg av en del praktiske oppgaver, så som å innkalle til allmøter og årsmøte hvor man går gjennom styrets virksomhet, regnskap og budsjett, velger styre og leder mv.

Som bygdas øverste organ vil allmøtet kunne gi vedtekter om styrets virksomhet, funksjonstid og antall medlemmer, og avgjøre hvilke vedtak som skal overlates til styret, f.eks. slik at vedtak om å åpne bruksområdet for allmenn bruk treffes på allmøte, mens styret fastsetter kortpriser og administrerer kortsalget. Det er neppe grunn til lovregulere disse forhold. Allmøtet bør også ha frihet til å avgjøre styrets funksjonstid, men denne friheten bør ikke være ubegrenset. Det foreslås derfor at styret kan velges for inntil fire år av gangen.

De *reindriftsutøvere* som driver reindrift i bygdebruksområdet bør sikres representasjon i bygdebruksstyret hvis de selv ønsker det. Riktignok vil allmøteformen innebære at disse kan delta i forvaltningen, men det synes likevel rimelig at utøverne også sikres anledning til å delta i styret. Det bør ellers være et minstekrav at det holdes minst ett allmøte i året, hvor en gjennomgår utmarksforvaltningen i bygda, holder valg ol. Det forutsettes også at styret innkaller til allmøte når dette er et krav fra en viss andel, f.eks. en femtedel, av de berettigede. Utvalget har imidlertid ikke foreslått nærmere regler om de sistnevnte forhold, ettersom det er ansett mer nærliggende at bygdas innbyggere på allmøte selv fastsetter vedtekter for spørsmål av denne art.

Den regel drøftelsene i dette underpunktet har ledet frem til, er inntatt i lovutkastets § 4-3 (§ 5-3) annet og tredje ledd. Utvalget har som det fremgår av det foregående gått inn for å overlate en del av den interne organiseringen av bygdebruksforvaltningen til bygdefolket. Det er derfor ikke foreslått noen omfattende lovregulering av disse forhold.

Ballo vil særskilt bemerke at bygdebruksstyret vil få relativt stor myndighet i bygdebruksområdet, jf. *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3 og lovutkastets § 4-4. Det vil bl.a. kunne treffe beslutninger som kan innebære at bygdefolks bruk av området begrenses i forhold til det de vil ha rett til i medhold av allment fastsatte lover og forskrifter. Deres bruk vil også kunne bli begrenset rent faktisk ved at utenbygdsboende gis adgang til utmarksgodene i bygdebruksområdet. Når det skal treffes slike vedtak er det ikke minst av hensynet til mindretallsvernet viktig at det er bred enighet om den lokale forvaltnings- og fordelingspraksis. Ballo vil derfor, bl.a. med henvisning til at den gamle siidaordningen til en viss grad bygde på et konsensusprinsipp, fremheve at et slikt prinsipp bør gjøres gjeldende også for de fremtidige bygdebruksorganer.

Flertallet er av den oppfatning at bygdebruksstyret og allmøtet bør kunne treffe sine vedtak ved allminnelige flertallsvedtak. Dette vil bl.a. være viktig ut fra hensynet til beslutningsdyktige bygdebruksorganer og en funksjonell bygdebruksforvaltning. Hvis alle eller visse vedtak må treffes ved konsensus, vil bygdefolk i realiteten miste mye av den forvaltningsmyndighet de i utgangspunktet er foreslått tillagt.

Ballo vil til dette siste bemerke at selv om det i bygda ikke oppnås enighet om et bestemt vedtak, vil ikke det ha annen virkning enn at bygdefolk fortsatt kan bruke

bygdebruksområdet i medhold av de regler som regulerer innholdet av bygdebruksretten. Etter hans forslag er det eventuelle vedtak om å endre dette rettslige utgangspunktet som må treffes ved enstemmighet, og det er dermed tale om beslutninger som etter sin art og sitt innhold er slik at hensynet til beslutningsdyktighet ikke kan tillegges avgjørende vekt.

5.3.5.3 Nærmere om de konkrete beslutningene

5.3.5.3.1 Innskrenkning av bruken av utmarksgodene

Det er i *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1 drøftet om utmarksstyrene i kommunene skal gis myndighet til å endre bruken av utmarksgodene i forhold til det som følger av allmenne regler om brukstider, redskapsbruk ol. Det kan også spørres om bygdebruksorganene skal gis slik myndighet.

Utvalget har gått mot at organer på kommunenivå skal gis adgang til å *utvide* de berettigedes bruk ut over det som følger av allmenne reguleringer. Og selv om bygdebruksordningen nok vil minske presset på bygdebruksområdets utmarksgoder, er det heller ikke grunn til å gi bygdefolk noen myndighet til å utvide sin bruk ut over det som er fastsatt i lover og forskrifter. Riktignok kan minsket press utenfra i visse tilfeller være et argument for å åpne for videre bruk fra de berettigede, men dette bør i såfall avgjøres av de ordinære forvaltningsorganer. Hvis bygdefolk ble gitt slik myndighet ville det ligge utenfor den rettighetsforvaltning det ellers er naturlig å tillegge dem, og kanskje svekke det lokale ressursgrunnlaget. De allmenne bruksreguleringene er dessuten gitt for å unngå for hard beskatning av utmarksgodene, og vil derfor som oftest trolig samsvare med bygdefolks ønsker.

Derimot synes det også i forhold til bygdebruksområdene å stille seg annerledes når det gjelder bygdefolks adgang til å *innskrenke* ressursbruken i forhold til det som er fastsatt av organer utenfor bygda. Dette vil måtte anses som en form for disponering over den rett man er tillagt, og det vil neppe ha spesielle betenkeligheter i forhold til ressurssituasjonen å gi dem slik myndighet. Innskrenkninger vil i praksis bare være aktuelt hvis bygdefolket mener at ressurssituasjonen tilsier at det bør foretas tilstramminger i forhold til det som ellers gjelder, f.eks. ved å innføre senere jaktstart, forbud mot garnfiske eller jakt med hund.

Det kan tilføyes at når bygdebruksretten tilkommer bygdefolk, vil en innskrenkningsmyndighet i realiteten bare ha betydning for deres egen bruk. Utenbygdsboende vil uansett måtte ha tillatelse fra bygda for å bruke utmarksgodene i bygdebruksområdet, og selv en adgang til å bruke disse innenfor snevrere rammer enn det som følger av allmenne regler, vil for dem være en utvidelse av den rett de vil ha i utgangspunktet.

Selv om det verken synes uheldig i forhold til ressurssituasjonen eller utenbygdsboende at bygdene får adgang til å innskrenke sin egen bruk ut over hva sentrale organer måtte anse forsvarlig, kan imidlertid hensynet til bygdefolket tilsi at det likevel bør utvises en viss varsomhet med å gi dem for vid myndighet på dette punktet. Slike vedtak vil i praksis kunne forringe de bygdebruksberettigedes stilling, og det er ikke gitt at alle bygdefolk vil være enige i at det er behov for innskrenkninger. Det ville være lite heldig om slike vedtak tvinges gjennom mot et forholdsvis stort mindretalls oppfatning. Dertil vil trolig allmenne reguleringer sammen med den begrensning av utenbygdsboendes bruk som vil følge av bygdebruksordningen, normalt gi en tilfredsstillende ressurssituasjon i bygdebruksområdene. Bygdene vil dermed ikke så ofte ha noe reelt behov for en slik myndighet.

Når disse innvendingene likevel ikke er tillagt avgjørende vekt, har det bl.a. sammenheng med at det vil være et nært forhold mellom de bygdebruksberettigede og de som vil fastsette innskrenkningene. Beslutningene vil bli fattet av bygdefolket

på allmøte eller av et særskilt styre, jf. *"Allmøte og bygdebruksstyre"* i punkt 5.3.5.2.2, slik at også mindretallet vil kunne komme frem med sitt syn. Det er dessuten grunn til å tro at det neppe vil være noe ønske om stramme inn ressursutnyttelsen, med mindre det er et reelt behov for det. Men selv om behovet for slike vedtak generelt sett neppe vil være stort, kan det ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner som gjør at det på kort varsel bør innføres bruksbegrensninger.

Utvalget antar at bygdefolk i slike tilfeller ut fra lokalkunnskap og erfaring med bruken av de lokale utmarksgoder vil kunne treffe forstandige beslutninger, og foreslår at de skal kunne innskrenke bruken ut over det som følger av lov og forskrift, og frede bestemte områder, jf. lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) første ledd nr. 1. Det presiseres at det i dette ikke ligger at bygdefolk skal kunne innskrenke bruken av ressurser som ikke inngår i bygdebruksordningen. Det er heller ikke tale om varige begrensninger, men om selvpålagte begrensninger som kan oppheves når man finner at ressurssituasjonen gjør det forsvarlig.

5.3.5.3.2 Tildeling av bestemte utmarksgoder

Den rett bygdefolk skal ha i bygdebruksområdet vil ligge direkte til den enkelte berettigede, og som hovedregel skal alle berettigede ha lik rett til områdets utmarksgoder, jf. *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1. Det er imidlertid, som i den allmenne kommuneordningen, aktuelt å tillegge de lokale forvaltningsorganer myndighet til å treffe vedtak om tildeling av bestemte utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper. Blant annet kan brukens art eller den lokale ressurssitasjonen tilsi at det er behov for en viss fordeling mellom de berettigede, f.eks. slik at enkeltpersoner tillegges et område for vedhogst, multeplukking, fangst, innlandsfiske eller sjølaksefiske.

Som bemerket i *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.3.4.3.9, kan det riktignok reise seg visse særlige spørsmål i forhold til en myndighet for bygdene til å utvise lauvtrevirke. Skogen i Finnmark er en sent fornybar ressurs og dette kunne nok tilsi at slike utvisninger også i bygdebruksområdene ble avgjort av et organ utenfor bygda. Bygdebrukssretten vil imidlertid bare gjelde ved til husbehov. Det vil derfor dreie seg om et begrenset uttak av lauvtrevirke, slik at det neppe vil være betenkelig å tillegge bygda myndighet til å fordele lauvtrevirket i området mellom de berettigede. Disse betraktninger antas også ha relevans i forhold til bygdas adgang til å fordele de lokale torvforekomster da også dette vil være en husbehovsrett, jf. *"Torv"* i punkt 5.3.4.3.11. Det kan også tilføyes at utvalget er av den oppfatning at tildelingen av lakseplasser i den del av bygdebruksområdet som eventuelt omfatter et tilgrensende sjøområde, jf. *"Laksefiske i sjøen med faststående redskap"* i punkt 5.3.4.3.3, bør legges til bygda.

Utvalget har i *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1 avvist å gi bygdas *primærnæringsutøvere* eller andre med særlig behov for bestemte utmarksgoder noen direkte særrett i bygdebruksområdet i forhold til den øvrige bygdebefolkning. Dette er imidlertid ikke til hinder for at bygda selv kan tildele bestemte utmarksgoder til de som måtte ha et slikt behov, f.eks. fordi de utnytter godene næringsmessig. Hvis bygdefolk først gis adgang til å foreta særskilte tildelinger ligger det i sakens natur at myndigheten også vil gi dem mulighet til å stille lokale primærnæringsutøvere i en særstilling. Det er ikke adgangen til å ta slike hensyn som trenger en særlig hjemmel, men tvert i mot eventuelle begrensninger i denne adgangen. Noe unntak i den retning er det imidlertid ikke grunn til å gi, da det vil være en naturlig del av den rettighetsforvaltning bygdene tillegges at de kan prioritere lokale primærnæringsutøvere ut fra deres behov.

Den tildelingsmyndighet det er foreslått at bygdene skal ha, er regulert i lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) annet ledd nr. 2. Det kan tilføyes at myndigheten vil gjelde tildelinger til de berettigede selv. Bygdas innbyggere vil kunne få utvisning, bortforpaktning og liknende tildelinger av bestemte utmarksgoder i bygdebruksområdet, mens utenbygdsboende fortrinnsvis må nøye seg med å utnytte godene mot løsing av kort.

5.3.5.3.3 Avgifter og kortsalg

Hvis bygdefolk åpner sitt område for mer allmenn bruk, vil de kunne undergi allmennhetens bruk ulike begrensinger som ikke gjelder for dem selv. Når bygdene i kraft av sin rett kan holde andre helt utenfor, må de også kunne slippe dem til på dårligere vilkår enn de direkte berettigede.

Den bruk som måtte følge av at utenbygdsboende gis slike tillatelser vil imidlertid stå i et visst konkurranseforhold til de berettigedes bruk. Siden hovedformålet med bygdebruksordningen er å ivareta bygdefolks egen bruk vil dette derfor gi en viss begrensning av hvor fritt de kan disponere over sin rett. Bygdefolk vil ikke kunne slippe utenbygdsboende til i bygdebruksområdet på bedre vilkår enn det som gjelder for dem selv, eller gi utenbygdsboende enerett til hele eller deler av området f.eks. ved å leie bort bygdebruksretten til et reiselivsfirma.

Selv om bygdene bør ha adgang til å disponere sin rett ved salg av kort og andre brukstillatelser til utenbygdsboende, og derigjennom også få et visst utbytte av sin rett, vil de ikke kunne treffe disposisjoner som strider mot de grunnleggende hensyn bak bygdebruksordningen eller mot den rett de selv er tillagt. Det vil i praksis si at utenbygdsboende i høyden kan slippes til ved siden av, og på samme vilkår som de berettigede, og heller ikke i et omfang som begrenser bygdefolks reelle mulighet til selv å bruke området. Selv om dette siste antas å følge av bygdebruksordningens formål, er det likevel foreslått at dette presisereres uttrykkelig i lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) første ledd nr. 3.

Det er imidlertid ikke foreslått andre begrensninger på deres adgang til å åpne bygdebruksområdet for allmenn bruk. Det er neppe grunn til å gi regler om at organer utenfor bygda skal kunne begrense bygdefolks frihet til å disponere sin rett, f.eks. i form av maksimalpriser eller et tak på antall tillatt solgte kort. I tillegg til at det vil uthule bygdefolks rett om andre organer enn deres egne skulle ha slik myndighet, antas behovet for slike skranker å være lite. Ihvertfall bør ikke slike skranker innføres før det eventuelt viser seg at en ordning med fri adgang for bygdene til å fastsette priser og antall utnyttelsestillatelser, har hatt uheldige virkninger.

Bygdene bør etter dette stå fritt til å avgjøre om og på hvilken måte andre skal gis adgang til å utnytte bygdebruksressursene. Herunder bør de bl.a. avgjøre om de vil selge kort for de enkelte bruksmåter eller felleskort som gir adgang til å utnytte flere bygdebruksressurser. De bør også selv kunne avgjøre i hvilken grad de vil selge sesongkort, uke- eller dagskort og om de vil sondre mellom ulike grupper utenbygdsboende når det gjelder kortpriser og adgang til området.

Det bør likevel gjelde visse saklighetsnormer og likhetsprinsipper for kortsalget. Legges det f.eks. ut et visst antall kort for salg vil personer tilhørende allmennheten eller de grupper kortene gjelder, måtte få delta i konkurransen om disse på like vilkår. Bygdene kan ikke nekte en utenbygdsboende å kjøpe f.eks. fiske- eller jaktkort ut fra rent personlige hensyn. De vil imidlertid f.eks. etter bostedsrelaterte eller næringsmessige retningslinjer, kunne avgjøre om de vil likestille alle utenbygdsboende, eller prioritere særskilte grupper av dem, f.eks. kommunens innbyggere eller utflyttede bygdefolk. Utvalget har ikke foreslått noen nærmere lovreg-

ulering av de her omtalte forhold, idet de stort sett vil følge av ulovfestede prinsipper.

Bygdene bør for øvrig også ha adgang til å innført kortordninger for de bygdebruksberettigede. Det kan f.eks. ved ressursknapphet være aktuelt å legge ut et begrenset antall kort som rettshaverne kan konkurrere om på like vilkår. Det kan imidlertid også på mer generelt grunnlag være grunn til å innføre egne kortordninger for bygdefolk, men forutsetningen vil naturlig nok være at kortprisene må være lave.

5.3.5.3.4 Inntektsdisponering og oppsyn

Det er et naturlig utgangspunkt at ei bygd i kraft av sin rett får disponere relativt fritt over de *inntekter* den måtte få ved å la utenbygdsboende bruke bygdebruksområdet og eventuelt ved at det innføres visse avgifter for bygdefolks egen bruk. Men det er likevel grunn til å gi visse retningslinjer for bygdenes inntektsdisponering. For å markere at det ikke er hovedhensikten med bygdebruksordningen at bygdefolk skal kunne omsette sine rettigheter i penger, er det i lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) annet ledd foreslått at de midler som kommer inn skal brukes til administrasjon og ulike ressursfremmende tiltak. Eventuelle overskytende midler foreslås avsatt til et bygdebruksfond.

Hvorvidt bygdefolk kan iverksette ulike kultiveringstiltak for å fremme ressurssituasjonen der vil bl.a. avhenge av hvilke inntekter bruken av området vil gi, og det bør være opp til bygdefolket å avgjøre om og i tilfelle på hvilken måte dette skal gjennomføres. Disse forhold synes dermed ikke egnet for særskilt lovregulering. Se også det som er anført om det tilsvarende spørsmål i *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i punkt 5.2.5.4.4, der det foreslås at lov 21. juni 1996 nr. 38 om *statlig naturoppsyn* også gjøres gjeldende for oppsynet med at reglene gitt i eller i medhold av loven om forvaltning av grunnen i Finnmark blir overholdt. Som der bemerket, vil et statlig utmarksoppsyn medføre en klar reduksjon av de lokale organers utgifter i forbindelse med utmarksforvaltningen. Dette vil også gjelde i bygdebruksområdene, og kunne komme brukerne av dette til gode i form av lavere kortpriser og bruksavgifter.

5.3.5.4 Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning

Bygdefolk skal som hovedregel selv forvalte sine rettigheter, men det kan tenkes at enkelte bygder hvor det kan være grunn til å gi innbyggerne en særrett til utmarksgodene, vil ha praktiske vansker med å påta seg forvaltningen i et eventuelt bygdebruksområde. Utmarksstyret i kommunen vil gjennom den i *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2 foreslåtte tildelingsmyndighet kunne ta hensyn til slike bygder, bl.a. ved å utvise eller bortforpakte ett eller flere utmarksgoder i bygdas nærområde til bygdefolk. Slike tildelinger vil imidlertid ikke ha det samme varige preg, det samme omfang eller det samme rettsvern som en bygdebruksrett. Det er derfor tenkelig at det kan gi enkelte uheldige utslag om det skulle være et absolutt vilkår for å bli tillagt bygdebruksrett at bygda må forvalte retten.

En slik regel ville nok kunne stenge for at små og næringsfattige bygder vil få styrket sin rettsstilling som følge av bygdebruksordningen. For å fange opp slike tilfelle bør det derfor åpnes for at utmarksstyret i kommunen etter ønske fra bygdefolket «kan» påta seg eller eventuelt overta forvaltningen av bygdebruksområdet, se lovutkastets § 4-5 (§ 5-5) første ledd. Det vil være opp til utmarksstyret å avgjøre om adgangen skal benyttes, og i den forbindelse bør det bl.a. vurdere om bygdefolks behov kan ivaretas ved utvisninger og bortforpaktninger, i stedet for ved et bygdebruksområde som ikke forvaltes av bygdefolket. Det bør også være reelle grunner

til at bygda ikke kan eller vil påta seg forvaltningen, f.eks. mangel på menneskelige eller økonomiske ressurser, eller at det dreier seg om et felles bruksområde for flere bygder der forvaltning på kommunenivå synes mer hensiktsmessig enn at bygdene forvalter området i fellesskap, jf. nedenfor.

Et samlet utvalg foreslår at i slike bygdebruksområder, skal retten til utmarksgodene på vanlig måte tilligge bygdefolk, samtidig som rettighetsforvaltningen i området vil ligge til kommunens utmarksstyre, ihvertfall inntil bygdene selv ønsker å påta seg forvaltningsansvaret. Det er videre enighet om at utmarksstyret i disse tilfellene skal kunne treffe vedtak som innskrenker bruken av utmarksgodene i bygdebruksområdet, foreta ulike tildelinger av disse goder og besørge kortsalg og fastsette avgifter mv.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke regler som mer konkret skal gjelde i disse tilfellene kunne det være en mulighet at det kommunale utmarksstyret forvaltet bygdebruksområdet i samsvar med de regler som er skissert foran i *"Utmarksforvaltning"* i punkt 5.2.5 og inntatt i lovutkastets §§ 3-4 (§ 4-4), men med den begrensning at kommunen ikke skulle kunne treffe vedtak som strider mot bygdefolks rett i området. Det synes likevel mer naturlig at reglene i lovutkastets kapittel om bygdebruksforvaltning gjelder tilsvarende for utmarksstyrets forvaltning av et bygdebruksområdet. Se § 4-2 (§ 5-2) om bygdebruksrettens innhold og § 4-4 (§ 5-4) om forvaltning og regulering, samt drøftelsen foran i *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3.

Hvis utmarksstyret på forespørsel fra bygdefolk overtar forvaltningen av bygdebruksområdet, vil styret i realiteten ha fått fullmakt fra disse til å forvalte området. Det vil ikke være tale om å utføre en ordinær kommunal forvaltningsoppgave, men om en oppgave som vil ligge på siden av de oppgaver som er regulert i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 om utmarksforvaltningen i kommunene. Etter de sistnevnte regler skal utmarksstyret forvalte utmarksrettighetene på vegne av kommunens innbyggere, mens det hvis reglene i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 legges til grunn for forvaltningen, vil opptre på vegne av bygdefolk.

En ordning der kommunens utmarksstyre trer inn i den plass som bygdebruksstyret normalt vil ha etter lovutkastets § 4-4 (§ 5-4) vil opprettholde styrken i bygdefolks rettsposisjon på en helt annen måte enn en ordning der styret forvalter bygdebruksområdet etter reglene i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3. Dessuten vil det i tilfeller som dette være bygdefolks særrett i bygdebruksområdet som er grunnlaget for den rolle kommunens utmarksstyre tillegges i området. Utmarksstyrets myndighet bør derfor følge de regler som ellers gjelder for forvaltningen av denne særretten.

Det foreslås derfor en regel i lovutkastets § 4-5 (§ 5-5) første ledd, der det uttrykkelig fremgår at hvis kommunens utmarkstyre overtar forvaltningen av et bygdebruksområde, vil det måtte følge de regler som ellers gjelder for bygdebruksforvaltningen. Selv om det med dette legges opp til at utmarksstyret i kommunen kanskje vil måtte forholde seg til to ulike regelsett, vil dette neppe gi noen forvaltningsmessige komplikasjoner ut over de som vil følge av at utmarksstyret uansett vil måtte respektere bygdefolks rettigheter i bygdebruksområdet.

Som det fremgår av *"Retningslinjer"* i punkt 5.3.3.2.1 er det enighet om at det skal kunne opprettes *felles bruksområder* for flere bygder, hvis de avgrensningsretningslinjer som er nedfelt i lovutkastets § 4-1 (§ 5-1) annet ledd skulle gi et slikt resultat. Hovedregelen i slike tilfeller vil være at de berørte bygder forvalter området i fellesskap. Selv om det nok i den forbindelse vil kunne oppstå visse vansker, vil trolig de impliserte bygder normalt finne frem til praktiske ordninger for fellesforvaltningen. Hvis dette ut fra naturgitte eller andre forhold synes problematisk,

samtidig som det er gode grunner for å tillegge folk i bygdene et fellesområde, vil området også kunne bli forvaltet av kommunens utmarksstyre i samsvar med de ovenfor skisserte retningslinjer. Utvalget har derfor, ut over å angi dette utgangspunktet, ikke foreslått særregler om forvaltningen av felles bygdebruksområder. Se lovutkastets § 4-5 (§ 5-5) annet ledd.

5.3.5.5 Klage

Bygdene vil i bygdebruksområdet bli tillagt vedtak av den samme art som ellers vil ligge til utmarksstyret i kommunen. Dette kunne derfor kanskje gis en overprøvingsfunksjon i forhold til bygdenes vedtak.

En slik ordning ville imidlertid uthule poenget med å overføre myndighet til bygdene, og synes derfor ikke som noen god løsning. Heller ikke andre organer bør kunne overprøve bygdenes beslutninger på ressursfaglig eller annet grunnlag, og det synes videre ikke aktuelt å etablere noen særordning for legalitetskontroll av bygdenes vedtak.

Bygdebruksretten må etter sin art anses som en enerett for bygdefolk, slik at de vedtak som treffes av bygdene vil ha et langt klarere preg av å være intern rettighetsforvaltning enn de vedtak som treffes av utmarksorganet i kommunen. Bygdene vil kunne foreta disposisjoner av lignende art som en grunneier, men ikke utøve offentlig myndighet. Det er derfor ikke grunn til at bygdenes vedtak skal kunne underlegges noen form for forvaltningsrettslig overprøving. Her skal det likevel tilføyes at den som måtte være misfornøyd med bygdenes beslutninger kan reise sak for domstolene. Det er på bakgrunn av det foregående foreslått en regel i lovutkastets § 4-6 om at vedtak truffet på allmøte eller av bygdebruksstyret ikke skal kunne påklages.

Forslaget i *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4 om at *kommunens utmarksstyre* skal kunne overta forvaltningen av bygdebruksområdet utløser imidlertid visse særspørsmål om adgangen til å påklage vedtak truffet som ledd i bygdebruksforvaltningen. Særlig kan det faktum at området i disse tilfellene vil være forvaltet av et organ utenfor bygda, tale for at klagespørsmålet bør vurderes noe nærmere.

Utvalget finner det imidlertid ikke naturlig at et vedtak truffet av et kommunalt organ i forvaltningen av et bygdebruksområde skal kunne påklages, mens et vedtak truffet av bygdefolket ikke skal kunne påklages. Så lenge kommunens utmarksstyre skal forvalte området etter lovutkastets regler om bygdebruksforvaltning i § 4-4, jf. § 4-2, vil det dessuten være tale om en så sterk rettighet for bygdefolk at det heller ikke for det tilfelle at kommunen forvalter bygdebruksområdet bør gjelde noen egen klageordning. Det er i stedet tilstrekkelig å falle tilbake på den lovlighetskontroll som kommuneloven § 59 åpner for og de alminnelige regler om saksanlegg for domstolene.

5.3.5.6 Partsstilling

Vedtak som treffes som ledd i bygdebruksforvaltningen skal iht. det overstående ikke kunne påklages, men kunne gjøres til gjenstand for søksmål ved domstolene. Dette gjør det aktuelt å vurdere en regulering av bygdenes partsstilling ved slike søksmål, og i og for seg også i andre sammenhenger, så som ved inngåelser av privatrettslige avtaler ol.

Bygdefolket vil utad opptre som en enhet og deres høyeste organ vil være allmøtet, jf. *"Allmøte og bygdebruksstyre"* i punkt 5.3.5.2.2. Allmøtet vil likevel ikke kunne anses som et rettssubjekt som kan saksøkes, men det vil derimot bygde-

bruksstyret, som vil være ansvarlig for den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet. Det antas derfor å være en naturlig løsning at eventuelle søksmål mot bygda på grunn av utmarksforvaltningen eller andre sider ved dens privatrettslige virksomhet må reises mot styret, og motsatt at styret på vegne av bygdefolket reiser søksmål mot andre, f.eks. med krav om erstatning for urettmessig bruk. Bygdebruksstyret vil også være den naturlige part i avtaler ol. så lenge dette opptrer på vegne av bygdas innbyggere, men dette siste forholdet er det likevel neppe den samme grunn til å lovregulere som spørsmålet om partsstilling ved domstolene. Det vises ellers til lovutkastets § 4-7 (§ 5-7).

5.3.5.7 Oppløsning

Et grunnleggende prinsipp bak bygdebruksordningen er at den er basert på frivillighet. Bare hvis det er ønsket av et flertall i bygda skal det kunne avgrenses et bygdebruksområde, jf. *"Flertallskrav"* i punkt 5.3.3.1.1. Utvalget har ut fra den argumentasjon som der er gitt for at ordningen bør være frivillig, kommet til at det tilsvarende bør gjelde for de tilfeller hvor folket i ei bygd som har fått avgrenset et bygdebruksområde ikke lenger ønsker å opprettholde de særrettigheter de er blitt tillagt.

Det er derfor i lovutkastets § 4-8 (§ 5-8) inntatt en regel om at hvis et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd fremsetter krav overfor utmarksstyret i kommunen om oppløsning av bygdebruksområdet og bygdebruksorganene, skal kravet tas til følge. Virkningen vil være at området igjen blir en del av kommunens bruksområde, og åpnet for kommunal bruk på vanlig måte.

5.4 RETT TIL OG FORVALTNING AV UTMARKSGODER I DET SAMISKE GRUNNFORVALTNINGSOMRÅDET

5.4.1 Innledning

Forslaget fra Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe om Samisk grunnforvaltning innebærer at det kan bli etablert to organer for forvaltningen av grunnen i Finnmark. Det vil som følge av dette oppstå en del særlige spørsmål knyttet til retten til og forvaltningen av utmarksgodene i de kommuner og bygder som slutter seg til Samisk grunnforvaltning. Mindretallet vil i det følgende redegjøre for de vurderinger som er gjort i den forbindelse, og som har ledet til at det i deres lovutkast er foreslått et eget *"Reindrift"* i kapittel 6 om rett til og forvaltning av utmarksgoder i Samisk grunnforvaltnings virkeområde.

Det er i *"Eiendomsretten til grunnen"* i punkt 4.4.4 om eiendomsretten til grunnen i det samiske grunnforvaltningsområdet, jf. *"Rettsvirkninger som følge av at eiendomsrett overføres fra staten til en annen juridisk person"* i punkt 4.2.2 om rettslige virkninger ved overføring av grunneiendomsrett, påvist at de fremtidige regler om eiendomsretten til grunnen trolig vil ha sin største betydning på det prinsipielle plan. Reguleringen av bruksretten til utmarksgodene i området for Samisk grunnforvaltning, vil derimot også ha stor konkret betyding for befolkningens adgang til å bruke disse goder. Spørsmålet om bruksrettigheter og rettighetsforvaltning, er dermed i praksis vel så viktig for befolkningens faktiske rettsstilling som spørsmålet om eiendomsretten til grunnen i dette området.

Dette spørsmålet vil også i det samiske grunnforvaltningsområdet måtte vurderes på to geografiske nivåer. Det er spørsmål om hvordan bruksrettigheter og forvaltning skal reguleres i de kommuner som er tilsluttet grunnforvaltningen, og om hvilke regler som skal gjelde i de bygdebruksområder som eventuelt opprettes i og utenfor disse kommuner. Det vil i begge tilfeller måtte avgjøres hvem som skal være

rettshavere, hvilket innhold rettighetene skal ha, hvilke bruksmåter de skal gjelde, hvilken rettsstilling reindriftssamer og andre skal ha i de ulike områder, og hvordan utmarksforvaltningen skal reguleres.

Det vil på mange punkter være betydelig sammenfall mellom reglene om rett til og forvaltning av utmarksgodene i og utenfor området for Samisk grunnforvaltning. Det er imidlertid ikke gitt at det i ethvert henseende vil være likhet. Blant annet er det ikke opplagt at retten til og forvaltningen av utmarksgodene i de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning bør være kommunalt avgrenset. Videre synes det aktuelt å operere med ulike klageorganer for utmarksforvaltningen i og utenfor det samiske forvaltningsområdet. Spørsmålet om reguleringen av bruksrettigheter og utmarksforvaltning i kommunene i Samisk grunnforvaltning er derfor nærmere behandlet i *"Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner"* i punkt 5.4.2, der det redegjøres for rettshavere og rettighetsområde (5.4.2.1), rettighetenes innhold (5.4.2.2) og forvaltning (5.4.2.3).

Heller ikke reglene om opprettelse og avgrensning mv. av bygdebruksområder vil nødvendigvis være helt ut sammenfallende for de områder som knyttes til Samisk grunnforvaltning og de som knyttes til kommuneordningen. Disse spørsmålene vil bli drøftet i *"Bruksrettigheter og forvaltning i bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3, der bl.a. avgrensningen av områdene (5.4.3.2) og bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning vil bli behandlet (5.4.3.3).

Det kan tilføyes at det i de mer konkrete vurderinger av utmarksrettighetenes innhold i stor grad er sett hen til behandlingen av de tilsvarende spørsmål i den foreslåtte kommunale rettighets- og forvaltningsordning, hvor det også er åpnet for opprettelse av bygdebruksområder, jf. *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3. Det som nedenfor foreslås om det konkrete innholdet av utmarksrettighetene og forvaltningen av disse, skiller seg ikke vesentlig ut fra det som foreslås utenfor det samiske grunnforvaltningområdet. Det vil likevel gjøre seg gjeldende visse forskjeller, og dertil kommer den viktige prinsipielle forskjell at reglene om bruken av utmarksgodene i det samiske forvaltningsområdet vil være knyttet til et system hvor hensynet til samisk bruk og egenforvaltning står helt i forgrunnen. Disse hensyn vil også være viktige utenfor dette området, men vil likevel ikke ha den samme fremtredende plass.

5.4.2 Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner

5.4.2.1 Rettshavere og rettighetsområde

Det er en del av samerettsutvalgets grunnsyn at alle fastboende i et område skal være *rettshavere* til områdets utmarksgoder og i utgangspunktet ha lik rett til å utnytte disse uavhengig av etnisk tilhørighet, jf. *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5. Dette prinsippet skal også gjelde i det samiske grunnforvaltningsområdet, slik at alle som er bosatt i én av de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning vil måtte stilles likt som rettshavere til områdets utmarksgoder.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal anses for å være bosatt i dette området bør det her som ellers tas utgangspunkt i folkeregisteret, slik at innflyttere vil være berettiget fra det tidspunkt de flytter til en av de tilsluttede kommuner, og utflyttede vil miste sine særlige bruksrettigheter når de flytter ut. Det er heller ikke grunn til å foreslå noen direkte særrett for primærnæringsutøvere med bopel i dette området, men de lokale forvaltningsorganer vil også om kommunen er med i Samisk grunnforvaltning kunne foreta individuelle tildelinger av bestemte utmarksgoder. I en slik sammenheng vil det ofte være grunn til å tilgodese personer som har

inntekter eller som får dekket en del av sitt husbehov fra utmarka. For en nærmere utdyping av disse vurderinger vises det til den tilsvarende drøftelse i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2, jf. *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2.

Det vil imidlertid for utmarksrettighetene i de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning, oppstå et tilleggsspørsmål om den *geografiske avgrensningen* av den rett grunnforvaltningsområdets innbyggere skal tillegges. Den allmenne kommuneordningen vil som fremholdt i *"Geografisk avgrensning"* i punkt 5.2.3 følge kommunegrensene, slik at ordningens berettigede vil bli tillagt utmarksgodene i sin egen kommune. Samisk grunnforvaltning vil imidlertid kunne omfatte flere kommuner, og spørsmålet blir om det også her skal gjelde en kommunal avgrensning eller om rettighetene skal gjelde i hele området.

En avgrensning etter kommunegrensene kan nok ha gode grunner for seg, bl.a. synes det naturlig at de berettigede har en viss geografisk tilknytning til det område de får rettigheter til. Videre er dagens rettigheter til en del utmarksgoder avgrenset til kommunen, f.eks. ved at «innenbygdsboende» er tillagt visse særrettigheter, noe som trolig også gjenspeiles av de rådende bruksmønstre. Og hvis forslaget i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 vedtas vil utmarksrettighetene på det tidspunkt en kommune trer inn i Samisk grunnforvaltning være kommunalt avgrenset. Disse regler vil imidlertid uansett bare ha vært gjeldende en relativt kort periode, slik at det neppe vil medføre særlige vansker å justere avgrensningen av rettshaverkretsen etterhvert som kommunene tiltrer Samisk grunnforvaltning.

Derimot kan det ha en viss vekt at det i *"Utmarksforvaltning"* i punkt 4.4.6.4.1 er lagt opp til at utmarksforvaltningen skal avgrenses kommunalt også i de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning. Det kan nok hevdes at det bør være samsvar mellom avgrensningen av rettshaverkretsen og det enkelte forvaltningsorgans virkeområde.

En slik avgrensning vil imidlertid neppe ha så stor praktisk betydning, da det er grunn til å tro at rettshaverne vil konsentrere sin bruk av utmarka til egen kommune, også om deres rett gjøres gjeldende i hele det samiske grunnforvaltningsområdet. Det er i egen kommune man vil ha kortest vei til utmarksgodene og som regel også best kjennskap til ressurssituasjonen og de lokale forhold for øvrig. I tillegg vil kommunene i Samisk grunnforvaltning ha relativt vid adgang til å styre ressursbruken, bl.a. ved bortforpaktninger, utvisninger og kortsalg. De vil dermed ha gode muligheter til å legge til rette for at godene i hovedsak brukes av personer som bor i den kommune hvor de finnes.

Styret for Samisk grunnforvaltning skal dessuten ha hele grunnforvaltningsområdet som sitt virkeområde og det kan da synes naturlig at retten til å bruke områdets utmarksgoder gjøres gjeldende i hele området. Etterhvert som flere kommuner tiltrer ordningen, vil Samisk grunnforvaltning få preg av ikke bare å være en ordning for salg og bortfeste av grunn, men også et større sammenhengende samisk ressursområde. Selv om utmarksforvaltningen tillegges den enkelte kommune bør derfor bruksrettighetene avgrenses på samme måte som selve forvaltningsområdet. Det vil si at de som bor i én av de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning vil ha lik rett til hele dette området uavhengig av kommunegrensene.

Opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder i disse kommuner vil innebære et unntak fra dette utgangspunktet, ved at bygdas innbyggere får en særrett til et område, som i prinsippet blir stengt for andre enn de som er bosatt i bygda. Bygdefolket vil på sin side ha sine rettigheter i det øvrige samiske grunnforvaltningsområdet i behold, også om det opprettes et bygdebruksområde for dem.

Hensynet til sammenhengen mellom rettigheter og geografisk tilhørighet kunne nok kanskje tilsi at det på dette punktet ble gjort et unntak for innbyggerne i bygder

utenfor de kommuner som er tilslutttet Samisk grunnforvaltning, men som likevel har fått avgrenset et bygdebruksområde iht. denne ordningen. På den annen side tilsier imidlertid hensynet bak adgangen til å opprette utenforliggende bygdebruksområder at alle bygdefolk bør stilles mest mulig likt. Det foreslås derfor at folk i utenforliggende bygder tilsluttet Samisk grunnforvaltning, skal ha rett til utmarksgodene i alle kommuner som er omfattet av ordningen. Folk i disse kommuner vil derimot ikke ha rett til disse goder i bygdenes bruksområde, ettersom disse, som i andre bygdebruksområder, vil ligge til bygdefolket.

Den regel det er redegjort for i dette underpunkt, er foreslått inntatt i lovutkastets § 6-1 første ledd første setning.

5.4.2.2 Utmarksrettighetenes innhold

5.4.2.2.1 Innledning

Mindretallets overveielser vedrørende innholdet av bruksrettighetene til utmarksgodene i de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning, er stort sett sammenfallende med de vurderinger som er gjort i forhold til rettighetene i den allmenne kommuneordningen. For en nærmere redegjørelse for spørsmålet om utmarksrettighetenes innhold i det samiske grunnforvaltningsområdet, kan det derfor i stor grad vises til drøftelsen i *"Utmarksrettigheter"* i punkt 5.2.4. Det kan imidlertid gjøre seg gjeldende visse særegne forhold dersom kommunen trer inn i Samisk grunnforvaltning, og det vil derfor i det følgende bli gitt en kort oversikt over utmarksrettighetenes innhold.

5.4.2.2.2 Rettighetenes art og omfang

Bruksrettigene til utmarksgodene i det samiske grunnforvaltningsområdet skal i utgangspunktet tilligge alle som bor i området. Dette vil i praksis bestå av ihvertfall én kommune, og vil dermed være så stort at dets utmarksgoder i noen grad også bør kunne høstes av brukere som er bosatt utenfor området. For å unngå at ordningen skal få et for ekskluderende preg, bør derfor det rettslige utgangspunktet underlegges den reservasjon at det skal gjennomføres en «*rimelig fordeling*» av utmarksgodene mellom de som bor i og utenfor de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning.

Følgelig er det på dette punktet samsvar mellom det som er foreslått for retten til utmarksgodene i det samiske forvaltningsområdet, og i kommunene. For en mer utførlig redegjørelse for de overveielser som ligger bak denne konklusjonen, vises det til drøftelsen i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3. Det vil ellers neppe influere nevneverdig på vurderingen av hva som er en «rimelig» fordeling av utmarksgodene, at denne knyttes opp til et samisk forvaltningsområde i stedet for til kommunen. Utgangspunktet vil i alle tilfelle være at innbyggerne i de kommuner som utgjør Samisk grunnforvaltning på grunn av de underliggende rettighetsforhold, i praksis vil måtte gis et klart fortrinn til bruken av utmarksgodene. Men også andre vil måtte gis adgang til disse i den grad det er rimelig. Den konkrete vurderingen av hva som vil være en «rimelig fordeling», vil imidlertid kunne variere til dels betydelig både fra ressurs til ressurs og fra området til område jf. foran i *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3.

Det er ellers enighet blant dem som har gått inn for Samisk grunnforvaltning om at innbyggerne i grunnforvaltningsområdet skal tillegges alle fornybare utmarksgoder i området. Uenigheten om hvorvidt alle bruksmåter i den allmenne kommuneordningen skal tilligge kommunens innbyggere eller om innlandsfiske med stang

og håndsnøre, småviltjakt og multeplukking skal tillegges alle som er fast bosatt i Finnmark, gjør seg dermed ikke gjeldende blant disse.

Det kan for øvrig bemerkes at utmarksrettighetene i det samiske grunnforvaltningsområdet, her som ellers, vil være begrenset av allment fastsatte regler om tillatt redskapsbruk og utnyttelsestid mv., jf. det som er sagt om dette foran i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3.

5.4.2.2.3 Hvilke bruksmåter skal tillegges grunnforvaltningsområdets innbyggere?

Som anført i *"Avgrensninger"* i kap 5.2.4.4.1, bør det fortrinnsvis være de tradisjonelle bruksmåter som inngår i de rettighetsordninger som foreslås for bruken av utmarksgodene i Finnmark. Det vil derfor heller ikke i området for Samisk grunnforvaltning være naturlig å gi innbyggerne noen direkte rett til mer inngripende former for ressursbruk, så som vannkraftutbygging og gruvedrift, og bruksmåter som innebærer bruk av selve grunnen, f.eks. til hytte- og boligbygging eller veier. Gjennom Samisk grunnforvaltning vil imidlertid befolkningen i området få styrket innflytelse på utøvelsen av disse bruksmåter. Ved den rolle grunnforvaltningsstyret og Sametinget er tiltenkt i forvaltningen av grunnen i området, vil de bl.a. kunne ha stor innflytelse på i hvilken grad mer inngrepspregede former for bruk skal kunne iverksettes i området. De vil også på andre måter kunne påvirke omfanget av og innholdet i de inngrep som eventuelt blir iverksatt.

Befolkningens bruksrett i det samiske grunnforvaltningsområdet vil etter dette være begrenset til å gjelde de utmarksgoder som i kommuneordningen vil tilligge alle innbyggerne i en kommune. Se gjennomgangen i *"Kyst- og fjordfiske"* i punkt 5.2.4.4.2 til 5.2.4.4.8 av spørsmålet om hvilke bruksmåter denne ordningen skal omfatte. Utmarksrettighetene i området for Samisk grunnforvaltning vil dermed *ikke* omfatte saltvannsfiske og laksefiske i de store elvene, der det er foreslått egne regler, men omfatte laksefiske i de «små» elvene og i sjøen med faststående redskap, innlandsfiske, elgjakt, jakt og fangst av småvilt, sanking av egg og dun og multeplukking.

Retten til laksefiske i sjøen vil riktignok i praksis bare være aktuell hvis Samisk grunnforvaltning skulle omfatte én eller flere kommuner ved sjøen, men det er likevel ansett unødvendig å gi noen særregel på dette punktet. Det er vurdert om laksefisket i sjøen bør unntas fra det allmenne utgangspunktet om at alle innbyggere i kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning, skal ha den samme rett til utmarksgodene i hele forvaltningsområdet. Dette har bl.a. sammenheng med at det kan synes noe underlig å gi personer som bor i innlandet, den samme rett til sjølaksefiske som de som bor ved sjøen. Det er imidlertid neppe grunn til å gi særregler om dette. Den allmenne adgangen til å foreta individuelle tildelinger av utmarksgodene vil være tilstrekkelig for å foreta de nødvendige fordelinger av bruken, slik at laksefisket i sjøen fortsatt forbeholdes for personer i områder hvor det er et visst behov for og visse tradisjoner i å drive slikt fiske.

Også den i *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9 til 5.2.4.4.12 skisserte regel om at *bygdefolk* skal ha husbehovsrett til hugst av lauvskog til brensel og stikking av torv, og at det til jordbrukseiendom skal ligge rett til utmarksbeite for det antall bufé som kan vinterføs på eiendommen, bør gis tilsvarende anvendelse i det samiske grunnforvaltningsområdet. Disse bruksmåter vil dermed i motsetning til de som er omtalt ovenfor, ikke tilligge alle innbyggerne i grunnforvaltningsområdet. Det synes likevel hensiktsmessig at reglene for utøvelsen av dem gis sammen med de øvrige regler om utmarksutnyttelsen i Samisk grunnforvaltning. Se lovutkastets § 6-1 første ledd annen setning.

5.4.2.2.4 Forholdet til reindriften

Reindriftssamenes rettsstilling vil ikke bli direkte berørt av reglene om Samisk grunnforvaltning, men fortsatt være regulert av reindriftsloven. De vil dermed uavhengig av hvilke kommuner og bygder som slutter seg til Samisk grunnforvaltning ha rett til beite, flytting og ferdsel, oppføring av gjeterhytter, gjerder og anlegg, uttak av brensel og trevirke, og jakt, fangst og fiske, jf. reindriftsloven §§ 9 til 14. I den grad rettsstillingen for de fastboende i kommuner og bygder styrkes, vil dette også komme reindriftssamene til gode, jf. *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5.

De fleste reindriftssamer er registrert bosatt der de har sitt vinterbosted og hvis dette ligger i én av de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning, vil de få de samme utmarksrettigheter som de som ellers er registrert bosatt i en av disse kommuner. Mange reindriftssamer har også et fast sommerbosted, men for disse synes det tilstrekkelig å falle tilbake på prinsippet i reindriftsloven § 14. Det vil si at reindriftssamer med fast sommerbolig i området for Samisk grunnforvaltning skal ha den samme rett som den fastboende befolkning når de driver reindrift der. Selv om retten knyttes til utøvelse av reindrift, vil dette likevel være en styrking av reindriftssamenes stilling idet retten vil omfatte et videre spekter av bruksmåter enn det som følger direkte av reindriftsloven.

Det antas for øvrig ikke å være grunn til å gi særregler om rett til ulike utmarksgoder for reindriftsutøvere som under flytting eller annen lovlig reindrift har et kortvarig opphold i et område som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. De vil under slike opphold i første rekke ha behov for trevirke og innlandsfiske, og disse behov antas å være dekket gjennom reindriftsloven § 13 og § 14.

5.4.2.2.5 Forholdet til utenforstående

Utenforstående vil ikke ha noen direkte rett til å bruke de utmarksgoder som ligger til områdets innbyggere, og vil dermed måtte stille bak de berettigede. Regelen om at det skal legges opp til en «rimelig fordeling» mellom rettshaverne og andre vil imidlertid i praksis sikre de sistnevnte en viss adgang til utmarksgodene i grunnforvaltningsområdet. Særlig vil dette gjelde øvrige finnmarkinger, jf. *"Forholdet til utenbygdsboende"* i punkt 5.2.4.6.

5.4.2.2.6 Oppsummering

Drøftelsen i de foregående underpunkter har ledet frem til at det er foreslått en særskilt lovregel om utmarksrettighetene i det samiske grunnforvaltningsområdet. Regelen er inntatt i lovutkastets § 6-1 første ledd annen setning og viser til at § 4-1 og § 4-2 om innholdet av utmarksrettighetene i kommunene gjelder tilsvarende så langt de passer i området for Samisk grunnforvaltning. Se ellers merknadene til lovutkastets § 4-1 første ledd annen setning nr. 1 til 5.

5.4.2.3 Utmarksforvaltning

Spørsmålet om hvilket organ som i *første instans* skal besørge utmarksforvaltningen i de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning er besvart i *"Utmarksforvaltning"* i punkt 4.4.6.4.1 og *"Planmyndighet"* i 4.4.6.4.2. Det konkluderes her med at forvaltningen av utmarksgodene i de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning ikke skal tilligge grunnforvaltningsorganene, men de kommunale utmarksstyrene. Disse skal bl.a. kunne treffe vedtak om bruksbegrensninger og fredninger i forhold til den bruk som er tillatt iht. allmenne reguleringer. Videre skal de ved

utvisninger og bortforpaktninger ol. kunne tildele bestemte utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper, og treffe vedtak om avgifter og kortsalg mv.

Reglene i lovutkastets §§ 4-3 til 4-10 om utmarksforvaltningen i kommunene, vil følgelig også gjelde i de kommuner som har tiltrådt Samisk grunnforvaltning, jf. lovutkastets § 6-1 annet ledd der dette er fastslått i form av en henvisningsregel. For en nærmere redegjørelse for de vurderinger som ligger bak forslaget om at kommunene også i det samiske grunnforvaltningsområdet skal besørge utmarksforvaltningen, vises det til drøftelsen foran i *"Utmarksforvaltning"* i punkt 4.4.6.4.1 og *"Planmyndighet"* i 4.4.6.4.2. Når det gjelder spørsmålet om innholdet i den kommunale utmarksmyndigheten, vises det til *"Utmarksforvaltning"* i punkt 5.2.5.

Det kan også presiseres at selv om den rettighetsrelaterte del av utmarksforvaltningen i første instans vil ligge til et kommunalt utmarksstyre enten man er innenfor- eller utenfor det samiske grunnforvaltningsområdet, vil *klageorganet* være et annet. Som fremholdt i *"Bør Samisk grunnforvaltning også tillegges andre former for myndighet?"* i punkt 4.4.6.4, jf. *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3, er det nærliggende at Samisk grunnforvaltning er klageorgan for den kommunale utmarksforvaltningen i sitt virkeområde, mens det ellers vil være Finnmark grunnforvaltning som er klageorgan. Se lovutkastets § 4-9 annet ledd, samt § 6-1 annet ledd.

Det kan for ordens skyld presiseres at i den grad det opprettes bygdebruksområder i medhold av lov om forvaltning av grunn i Finnmark, vil virkeområdet for de ovenfor omtalte regler om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i det Samiske grunnforvaltningsområdet bli begrenset tilsvarende. Dette forhold er foreslått uttrykkelig presisert i lovutkastets § 6-1 siste ledd.

5.4.3 Bruksrettigheter og forvaltning i bygdebruksområder

5.4.3.1 Utgangspunkt

Det er i *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3 foreslått at bygder utenfor de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning skal kunne slutte seg til denne forvaltningsordningen, ved at et flertall av bygdas innbyggere kan kreve at det opprettes et bruksområde for bygda i samsvar med de regler som vil bli nærmere drøftet i de følgende underpunkter. Bygdefolket vil her ha rett til utmarksgodene (bygdebruksrett) og et visst ansvar for bruken av disse goder (bygdebruksforvaltning), jf. nedenfor i *"Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3, samt foran i *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4 og *"Bygdebruksforvaltning"* i 5.3.5.

Retten til å få avgrenset slike bruksområder bør imidlertid ikke være forbeholdt bygder *utenfor* kommunene i Samisk grunnforvaltning, men også være åpen for bygder *i* disse kommuner. Riktignok vil innbyggerne her få styrket sin rettsstilling ved de regler som er skissert i *"Bruksrettigheter og forvaltning i kommuner"* i punkt 5.4.2, men disse vil neppe være tilstrekkelige til å fange opp bygdefolks behov for utmarksrettigheter. Se også begrunnelsen for bygdebruksordningen i *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2.

Ettersom det er de samme hensyn som begrunner adgangen til å danne slike områder, bør reglene for *opprettelse og avgrensning* av områdene stort sett være like, enten bygdene ligger i eller utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning. De vurderinger som i *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2 er gjort om krav om opprettelse av bygdebruksområder, retningslinjer for avgrensningen og avgrensningsorgan gjelder derfor begge typer områder. Det lovforslag disse vurderinger har foranlediget er inntatt i lovutkastets § 6-2, jf. § 5-1.

Heller ikke når det gjelder spørsmålet om *bygdebruksrettens og bygdebruksforvaltningens innhold* er det grunn til å sondre mellom bygdebruksområder i og uten-

for kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Det er heller ikke grunn til å trekke noe skille mot innholdet av bygdebruksretten og bygdebruksforvaltningen i den allmenne kommuneordningen. Enten bygdebruksområdet er opprettet i medhold av reglene om Samisk grunnforvaltning eller kommuneordningen, vil reglene dermed være likelydende. Disse spørsmål vil derfor bare bli kort omtalt i *"Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3, mens det for en mer utførlig redegjørelse vises til *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4 og *"Bygdebruksforvaltning"* i 5.3.5 foran. Se også lovutkastets § 6-3, som gir reglene i utkastets §§ 5-2 til 5-8 om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning tilsvarende anvendelse for bygdebruksområder knyttet til Samisk grunnforvaltning.

5.4.3.2 Bygdebruksområder

5.4.3.2.1 Krav om opprettelse

Det bør også for bygdebruksområder knyttet til Samisk grunnforvaltning være et absolutt vilkår for å få avgrenset et slikt område at dette er ønsket av et *flertall* av bygdefolket. Selv om bygdebruksområdene vil være tilknyttet en særskilt samisk forvaltningsordning, er det heller ikke her noen grunn til å skille mellom den samiske og den øvrige befolkningen i bygda. Utgangspunktet blir dermed det samme som for kommuneordningens bygdebruksområder: Det skal kunne opprettes et slikt områder for ei bygd hvor dette er ønsket av et flertall av bygdas myndige innbyggere, jf. *"Flertallskrav"* i punkt 5.3.3.1.1.

Som anført i *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3, kunne det nok, i motsetning til det som gjelder for den allmenne kommuneordningen, synes nærliggende å begrense adgangen til å få opprettet bygdebruksområde etter reglene om Samisk grunnforvaltning til *samiske bygder*. Så lenge det er tale om bygder *i* tilsluttede kommuner, vil det imidlertid uansett være naturlig å anse bygdene som samiske. Riktignok vil også kommuner med et betydelig ikke-samisk befolkningsinnslag kunne tre inn i Samisk grunnforvaltning, men det ville være uheldig om slik inntreden skulle frata folk i kommunens ikke-samiske bygder den mulighet de ellers vil ha til å få opprettet bygdebruksområde.

For bygder *utenfor* de tilsluttede kommuner kunne det nok derimot være større grunn til å stille et slikt krav, da det ikke uten videre harmonerer med begrunnelsen for Samisk grunnforvaltning om utenforliggende ikke-samiske bygder skulle kunne slutte seg til ordningen. Så lenge disse bygder i alle tilfelle vil kunne få opprettet et bygdebruksområde iht. kommuneordningen, vil de heller ikke ha behov for slik tilslutning. Det er imidlertid i *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3 antatt at det ikke er grunn til å avgrense mot ikke-samiske bygder fordi slike bygder neppe vil ønske å tiltre en samisk grunnforvaltningsordning. Når det dessuten ikke er lagt opp til at Samisk grunnforvaltning skal være forbeholdt for «samiske» kommuner, er det heller ingen grunn til å forbeholde ordningen for «samiske» bygder.

Selv om adgangen for utenforliggende bygder til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning etter dette ikke bør forbeholdes for «samiske» bygder, vil det imidlertid trolig i praksis være bygder som regner seg som samiske som vil ønske slik tilslutning. Det vil som regel være tale om bygder med et betydelig samisk befolkningsinnslag, som har vært og fortsatt er utgangspunkt for samisk næringsvirksomhet og utmarksbruk og hvor bygdefolket oppfatter sin bruk som samisk. Det er videre grunn til å tro at hvis et flertall av bygdefolket først fremsetter et krav om å få opprettet et bygdebruksområde i medhold av reglene om Samisk grunnforvaltning, vil de anse bygda som samisk enten denne ligger i en av de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning eller ikke. Den reelle betydningen av eventuelt krav om

et ei bygd må være samisk vil derfor være ganske liten, og mindretallet har følgelig ikke foreslått noe slikt krav.

Det bør imidlertid være et krav at det må drives «tradisjonell utmarksbruk» i bygda. Dette er sammenfallende med det krav som er foreslått å stille som vilkår for å få avgrenset et bygdebruksområde iht. kommuneordningen, jf. *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2 og lovutkastets § 4-1 (alternativ 1), jf. § 5-1 i mindretallets utkast. Et slikt krav vil nok likevel i praksis kunne bety en viss begrensning i forhold til ikke-samiske bygders adgang til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning.

Mens det i forhold til kommuneordningen gjør seg gjeldende en viss uenighet om oppfyllelsen av de underliggende vilkår skal gi en *direkte rett* eller bare en *adgang* for bygdefolk til å få avgrenset et bygdebruksområde, jf. *"Ubetinget rett eller bare adgang til å få opprettet bygdebruksområder?"* i punkt 5.3.3.1.2, er det enighet om at bygdefolk skal ha en slik rett etter reglene om Samisk grunnforvaltning. Spørsmålet *om* det skal opprettes et bygdebruksområde hvis de underliggende vilkår er oppfylt, vil dermed ikke være underlagt noen egentlig skjønnsutøvelse. Derimot vil opprettelsesorganet måtte foreta en del skjønnsmessige overveielser i forbindelse med den konkrete vurderingen av om disse vilkår faktisk er oppfyllt.

Det vil bl.a. være spørsmål om det er tale om ei «bygd» i lovens forstand og om det her drives «tradisjonell utmarksbruk». Det vil videre kunne være tvil om hvilken bosettingsmessig tilknytning en person må ha til ei bygd for å kunne være med på – eller eventuelt hindre – et krav om å få avgrenset et bygdebruksområde. Ettersom den bygdebruksordning det her er tale om vil springe ut fra forslaget om Samisk grunnforvaltning, synes det naturlig at de her nevnte og andre spørsmål som kan oppstå i forbindelse med fremsettelsen av et slikt krav, avgjøres av grunnforvaltningsstyret. Det er dette som i første hånd vil få seg forelagt bygdefolkets krav, og en naturlig del av styrets oppgave vil dermed være å avgjøre om lovens vilkår for å få opprettet et bygdebruksområde er oppfylt.

Det kan tilføyes at spørsmålet om et konkret bosettingsområde skal anses som ei «bygd» eller ikke vil være så vidt skjønnspreget at det nok er tenkelig at domstolene vil være tilbakeholdne med å overprøve grunnforvaltningsstyrets vurderinger i konkrete tilfeller. De vil imidlertid i alle tilfelle kunne prøve tolkning av uttrykket «bygd», og dette er heller ikke i seg selv så skjønnspreget at det uten videre vil være til hinder for at den konkrete subsumsjonen overprøves. Det samme gjelder i noen grad kravet om at det i bygda må drives tradisjonell utmarksbruk. Avgjørelsen av spørsmålet om hva som er ei «bygd» i lovens forstand og andre tvilsspørsmål er nærmere behandlet foran i *"Hva er ei bygd og andre tvilsspørsmål. Klageordning"* i punkt 5.3.3.1.3. Se også merknadene til lovutkastets § 6-2 første ledd i utredningens *"Annen del. Fiske i Neiden"* i punkt 10.3.3.

5.4.3.2.2 Retningslinjer for avgrensningen

Vilkårene for å få opprettet bygdebruksområder vil etter det overstående være sammenfallende i det samiske grunnforvaltningsområdet og kommuneordningen. Videre vil de samme retningslinjer kunne legges til grunn for den konkrete avgrensningen av det enkelte område. Det er derfor tilstrekkelig å vise til drøftelsen i *"Retningslinjer"* i punkt 5.3.3.2.1, hvorfra det særlig kan være grunn til å gjengi følgende:

> « ... Målet ved avgrensningen bør være å fastsette et naturlig bruksområde for bygda i forhold til de utmarksgoder som omfattes av bygdebruksretten, såfremt de finnes i bygdas nærhet. Grensen for området bør være felles for

alle ressurser, og omfatte det området hvor folket i ei bygd tradisjonelt har utnyttet de fornybare ressursene, uten bruk av motoriserte hjelpemidler.

Bygdefolks bruk slik den har vært og er, bør derfor være det viktigste holdepunkt ved avgrensningen av bygdebruksområdet. Det kan nok undertiden være vanskelig å kartlegge bruken i bestemte områder, men det må likevel antas at deres bruk i tidligere tider og i dag, og utstrekningen av deres faktiske bruksområde ofte vil være godt kjent i bygda og dens nærliggende områder. Der det hevdes at andres bruk har trengt bygdefolks bruk tilbake, vil det også kunne være aktuelt å se tilbake til tiden før den konkurrerende bruken fikk noe omfang. Derfor må det tas utgangspunkt i bruken slik den var før motorferdsel i utmark fikk et omfang av betydning.

Selv om bygdefolks tradisjonelle bruk av utmarka sammen med deres nåværende bruk vil være det viktigste holdepunktet ved avgrensningen, er det likevel ikke grunn til å kreve at det i rettslig forstand må påvises eller sannsynliggjøres bruk i alders tid. Det vil normalt være bygdas nærområde som vil være aktuelt som bygdebruksområde og siden bygdefolk forutsetningsvis vil ha brukt dette området lenge, er det unødvendig å stille noe absolutt krav i den retning. Det må dessuten antas at de, ihvertfall inntil ganske nylig, har vært bortimot enerådende og hatt en eksklusiv bruk av sitt nærområde. Videre vil skillelinjer i landskapet som høydedrag, bekker ol. kunne være til hjelp ved avgrensningen, og gi grenser som ligger naturlig i terrenget. Som holdepunkt for avgrensningen vil imidlertid dette være underordnet i forhold til kravet om tradisjonell og faktisk bruk av området.»

Disse vurderinger er nedfelt i lovutkastets § 6-2 tredje ledd der det fremgår at avgrensningen av bygdebruksområder etter reglene om Samisk grunnforvaltning, skjer i samsvar med de retningslinjer for avgrensningen av bygdebruksområder som er foreslått i § 5-1 annet og tredje ledd.

5.4.3.2.3 Avgrensningsorgan

Den konkrete avgrensningen av et bygdebruksområde vil måtte skje ute i terrenget etter en vurdering av hvert område i forhold til de ovenfor angitte retningslinjer. Følgelig må det også her vurderes *hvilket organ* som skal stå for denne grensedragningen. Det er i *"Avgrensningsorgan, overprøving og saksbehandling"* i punkt 5.3.3.2.2 foreslått at den enkelte kommune enten selv kan besørge avgrensningen av bygdebruksområdene, eller overlate dette til jordskifteretten, jf. lovutkastets § 5-1 fjerde og femte ledd.

Når kommunene ellers vil få hånd om utmarksforvaltningen i det samiske grunnforvaltningsområdet kunne det umiddelbart synes nærliggende også å la dem avgrense bygdebruksområdene. Dette kan i de tilsluttede kommuner anses som en intern forvaltningsoppgave som vil innebære at utmarksrettighetene fordeles blant de som er bosatt i og berettiget til området. Å legge avgrensningen til kommunene kan derfor sies å samsvare med de hensyn til samisk egenforvaltning som ligger bak forslaget om at kommunene også i det samiske forvaltningsområdet skal stå for utmarksforvaltningen.

Dette har imidlertid ikke samme vekt i forhold til avgrensningen av bygdebruksområder i kommuner *utenfor* Samisk grunnforvaltning. Avgrensningen av slike områder vil utvide grunnforvaltningsområdets yttergrenser, og kan ikke anses som noen intern rettighetsfordeling. Selv om avgrensningen vil ha stor betydning for de kommuner hvor bygdene ligger, synes det unaturlig å la utmarksstyrene i kommuner som ikke er med i Samisk grunnforvaltning besørge avgrensningen av denne ordningens virkeområde.

Denne forskjell synes så vidt vesentlig at hvis de kommunale utmarksstyrer tillegges avgrensningen i kommunene i Samisk grunnforvaltning, bør det opereres med et annet avgrensningsorgan for de «utenforliggende» bygdebruksområder. En delt avgrensningsordning synes imidlertid lite hensiktsmessig ut fra en rettsteknisk synsvinkel.

Det foreslås derfor at det skal opprettes ei egen *avgrensningsnemnd* for hver enkelt bygd som etter de foran skisserte vilkår anses å ha rett til å få opprettet og avgrenset et bygdebruksområde. Det vil bl.a. ut fra behovet for lokalinnsikt og representasjon av lokale kryssende interesser være fordelaktig at avgrensningsoppgaven legges til organer som er særskilt oppnevnt og sammensatt for den enkelte grensestrekning. Slike nemnder vil ha gode muligheter til å basere den konkrete grensedragningen på lokale forhold.

Det bør gis visse regler for *oppnevning og sammensetning* av avgrensningsnemdene. Den enkelte nemnds oppgave vil være begrenset til å trekke grensene for bygdebruksområdet, noe som ikke i seg selv vil virke inn på innholdet av bygdebruksretten og bygdebruksforvaltningen slik dette er skissert i *"Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3. Men grensedragningen kan likevel ha stor betydning for den fremtidige bruken av utmarksgodene i Finnmark, bl.a. vil bygdebruksområdenes totale geografiske utstrekning være viktige i en slik sammenheng.

Et mulig *oppnevningsorgan* kunne nok være utmarksstyret i den kommune hvor den bygd som har krevd å få avgrenset et bygdebruksområde ligger. Ut fra den styrende funksjon Samisk grunnforvaltning vil ha i sitt virkeområde, synes det likevel mest nærliggende at grunnforvaltningsstyret er oppnevningsorgan.

Nemndene bør *sammensettes* slik at de sentrale utmarksinteresser som gjør seg gjeldende i bygda og dens mer umiddelbare nærhet, blir representert. Det vil i praksis si at innbyggerne i den bygd som har krav på å få avgrenset et bygdebruksområde, må være representert, ettersom hensikten med å opprette et slikt område primært er å ivareta deres interesser. Avgrensningen av bygdebruksområdet vil dessuten ha betydelig interesse for lokale reindriftsutøvere og allmenne brukerinteresser i vedkommende kommune, slik at også disse bør være representert i nemndene.

Videre bør den enkelte nemnd ledes av en person som kan ta uhildet stilling til de fremsatte avgrensningskrav, og som ellers har de kunnskaper om grensedragning i sin alminnelighet og den kjennskap til de lokale forhold som skal til for å lede et slikt arbeid på en tilfredsstillende måte. Det vil imidlertid være vanskelig å konkretisere slike krav ved lovregler. Bortsett fra en regel om at den enkelte nemnd skal ledes av en uhildet person, foreslås det derfor ingen nærmere regler om ledervervet.

Nemndene vil dermed, i tillegg til lederen, bestå av én representant for bygdefolket, én for reindriften og én for de kommunale brukerinteresser. Hvis behovet tilsier det, bør det imidlertid kunne oppnevnes ytterligere representanter. På grunn av bygdefolkets særlige interesse i avgrensningen kan det f.eks. i viss tilfeller være aktuelt at de gis to representanter. Det kan også tenkes at brukerinteressene i tilgrensende bygder eller kommuner bør være representert, hvis avgrensningen vil berøre disse mer direkte.

Ved avgrensningen av bygdebruksområder utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning bør også Finnmark grunnforvaltning, som i utgangspunktet vil forvalte og eie grunnen i området, være representert i avgrensningsnemda, jf. lovutkastets § 6-2 annet siste setning. Foruten å avgrense et område der bygdefolk skal gis rett til ulike utmarksgoder, vil det i disse tilfellene også være tale om å avgrense et grunnstykke der eiendomsretten skal overføres fra Finnmark grunnforvaltning til Samisk grunnforvaltning.

Ettersom kommunens utmarksstyre vil ha hånd om utmarksforvaltningen i området når avgrensningsspørsmålet kommer opp, kan det også være grunn til at dette er med i nemnda. Skulle det i et konkret tilfelle være behov for det, vil det imidlertid uansett kunne oppnevnes en representant for utmarksstyret, jf. ovenfor. Det antas derfor unødvendig å gi uttrykkelige regler om at dette styret skal sikres slik representasjon.

De vurderinger det er redegjort for i det foregående er nedfelt i en særskilt lovregel om oppnevning og sammensetning av lokale avgrensningsnemnder. Se lovutkastets § 6-2 annet ledd.

Det antas at den enkelte avgrensningsnemnd med den ovenfor skisserte sammensetning normalt vil ha et godt grunnlag for å foreta en velbegrunnet grensedragning. Hvis det skulle være behov for det, vil man også kunne innhente faktiske opplysninger fra berørte brukerinteresser, og nødvendig faglig bistand fra f.eks. Finnmark grunnforvaltning og kommunale planmyndigheter, jf. de krav forvaltningsloven § 37, jf. § 17 stiller om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig» før den avgjøres.

Ettersom det enkelte avgrensningsvedtak vil kunne ha stor betydning for de det berører, er det i lovutkastets § 6-2 fjerde ledd foreslått at bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen skal kunne bringe avgrensningsnemndenes avgjørelser inn for jordskifteretten etter jordskiftelovens regler om grensegangssaker.

Det er også foreslått en hjemmel i § 6-2 siste ledd for Samisk grunnforvaltning til å gi forskrifter om fremgangsmåten ved fremsettelse av krav om bygdebruksområder, og om arbeidsmåten ved avgrensningen av områdene. Finnmark grunnforvaltning er i utkastets § 5-1 siste ledd gitt tilsvarende myndighet i forhold til de «kommunale» bygdebruksområdene, og det er naturlig å gi Samisk grunnforvaltning tilsvarende myndighet i dette organets virkeområde. Hjemmelen vil f.eks. kunne brukes til å gi nærmere saksbehandlingsregler dersom det skulle oppstå behov for slike regler.

5.4.3.3 Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

5.4.3.3.1 Utgangspunkt

Innbyggerne i de bygder som får avgrenset et bygdebruksområde, vil i tillegg til de rettigheter de vil ha i det samiske grunnforvaltningsområdet, ha en særrett til utmarksgodene i bygdas bruksområde. Dette vil være et unntak fra den i *"Rettshavere og rettighetsområde"* i punkt 5.4.2.1 skisserte regel om at alle fastboende i grunnforvaltningsområdet skal likestilles. Et slikt unntak kan imidlertid begrunnes bl.a. med den særskilte geografiske og bruksmessige tilhørighet bygdefolk vil ha til sitt nærområde. Se også det som er anført i *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2 som begrunnelse for å gjøre tilsvarende unntak i kommuneordningen.

Det skal her redegjøres for de vurderinger som er gjort i forbindelse med utformingen av de regler som skal gjelde for bygdefolks rettigheter i bygdebruksområdene og forvaltningen av disse rettigheter. Det er bygget på det som i *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4 og *"Bygdebruksforvaltning"* i 5.3.5 er anført om de tilsvarende spørsmål for de bygdebruksområder som skal kunne opprettes med hjemmel i kommuneordningen, jf. lovutkastets §§ 5-2 til 5-8. Drøftelsene har ledet til at det i utkastets § 6-3 er gitt en regel som gir disse regler tilsvarende anvendelse for bygdebruksområder opprettet i medhold av reglene om Samisk grunnforvaltning.

Det vil derfor ikke være noen *innholdsmessig* forskjell mellom det som vil gjelde i bygdebruksområder som opprettes av Samisk grunnforvaltning og de som

opprettes av kommunen. Bygdefolks rettigheter og forvaltningsmyndighet vil imidlertid i det første tilfelle ha en særskilt samisk overbygning og begrunnelse, mens de i det andre tilfelle vil ha en kommunal og dermed en «norsk» overbygning.

5.4.3.3.2 Bygdebruksrett

Bygdebruksrettens innhold vil være sammenfallende med det som er foreslått for de «kommunale» bygdebruksområdene. Det er derfor her tilstrekkelig kort å skissere rettens innhold og ellers vise til det som er sagt i *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4, samt lovutkastets § 5-2.

Utgangspunktet er her som ellers, at de som etter folkeregisteret er, eller etter en helhetsvurdering må anses som bosatt i ei bygd er *rettshavere* til de utmarksgoder som tillegges bygda. Det skal, bl.a. av rettstekniske grunner, ikke være noe krav om botid. Tilflyttere vil dermed få rettigheter fra det tidspunkt de er registrert bosatt i bygda, mens utflyttede mister sine rettigheter når de blir registrert bosatt et annet sted, og dermed trer ut av det fellesskap som utgjør det kollektive rettssubjekt det her er tale om.

Det understrekes at prinsippet om at det ikke skal gjøre individuelle forskjeller på etnisk grunnlag når det gjelder den enkeltes rett til å utnytte naturgodene, innebærer at alle fastboende i ei bygd i utgangspunktet må tillegges de samme rettigheter. Det skal heller ikke gjelde noe fortrinn for primærnæringsutøvere, men bygdefolk skal selv kunne prioritere personer tilhørende denne gruppen hvis de ønsker det, jf. *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3.3. For øvrig vises det drøftelsen i *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1 av spørsmålet om bygdebruksordningens rettshavere.

Bygdefolket skal i bygdebruksområdet ha *rett* til de utmarkgoder bygdebruksretten omfatter. De vil som en del av en slik rett kunne åpne sitt bruksområde for andre, men det vil være opp til dem selv å avgjøre i hvilket omfang, og på hvilken måte andre skal kunne utnytte bygdebruksgodene, jf. *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3.3. Det enkelte bruksområde vil ha relativt begrenset utstrekning, slik at en sterk rett for bygdefolket neppe vil virke spesielt ekskluderende for allmennheten. Dessuten vil trolig de fleste bygder i praksis åpne sine bruksområder for allmenn bruk i et visst omfang. Bygdefolkets rett skal for øvrig gjelde overfor alle som ikke er bosatt i bygda, også de som er hjemmehørende i andre deler av det samiske forvaltningsområdet. Den rett bygdefolket tillegges, vil også være begrenset av allment gjeldende rammer for ressursutnyttelsen. Se ellers drøftelsen av bygdebruksrettens allmenne art og omfang i *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.3.4.2.

Bygdebruksretten vil omfatte de *bruksmåter* som bygdefolk i samiske områder tradisjonelt har utnyttet. Hovedhensynet bak å innføre en særskilt rettighetsordning på bygdenivå er å styrke bygdefolks mer tradisjonelle former for ressursutnyttelse. Selv om også bygdefolk vil ta del i den økte innflytelse overfor «moderne» bruksmåter som vil følge av etableringen av Samisk grunnforvaltning, vil de ikke få noen direkte rett til vannkraftutbygging, gruvedrift, bygging av veier, hytter og boliger etc. I stedet vil deres bruksrettigheter omfatte de samme bruksmåter og utmarksgoder som kommuneordningens bygdebruksdel, se *"Hvilke bruksmåter skal legges til bygdefolk?"* i punkt 5.3.4.3.

«Tradisjonelle» bruksmåter som saltvannsfiske og laksefiske i de «store» elvene vil dermed bli regulert etter andre regler enn bygdebruksregelene. Det er imidlertid, i motsetning til det som gjelder for den kommunale bygdebruksordningen, enighet blant de som har gått inn for Samisk grunnforvaltning om at retten til laksefiske i de «små» elvene skal omfattes av bygdebruksretten. Retten vil dermed

omfatte laksefiske i sjøen og de «små» elvene, innlandsfiske, jakt og fangst, sanking av egg og dun og multeplukking. Den vil også få anvendelse for hogst av lauvtrevirke til brensel og stikking av torv, men vil for disse to bruksmåter være begrenset til husbehov. Det kan også nevnes at enkelte av de ovenfor omtalte bruksmåter, bl.a. laksefiske i sjøen og hugst, i praksis vil måtte underlegges visse tildelingsordninger. Slike ordninger vil imidlertid kunne administreres av de berettigede bygdefolk, jf. *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.4.3.3.3.

Det understrekes ellers at opprettelsen av bygdebruksområder vil ha konsekvenser både for myndigheten til de kommunale utmarksstyrene og styret for Samisk grunnforvaltning. Utmarksstyrenes myndighet vil i bygdebruksområdene i stedet tilligge bygdene, og selv om grunnforvaltningsstyret beholder sin myndighet i disse områdene, vil det ikke uten videre kunne treffe beslutninger som strider mot bygdefolkets rett til bruksområdet.

Reindriftssamenes rettsstilling vil ikke bli direkte berørt av Samisk grunnforvaltning og heller ikke av at det i tilknytning til denne ordningen skal kunne opprettes bygdebruksområder. De vil som før kunne utøve sine rettigheter etter reindriftsloven, og bruke grunnen i Finnmark til beite, ferdsel og flytting. Reindriftssamene vil videre når deres vinterbosted ligger i et bygdebruksområde ha bygdebruksrett på samme grunnlag som den øvrige lokalbefolkning. På sitt faste sommerbosted vil de kunne nyttiggjøre seg bygdebruksretten når de driver reindrift i området. Når de som ledd i reindriften har mer kortvarige opphold i et slikt område vil de ikke ha bygdebruksrett, men vil kunne ta trevirke og drive jakt, fangst og fiske på like vilkår som bygdefolk, jf. reindriftsloven § 13 og § 14.

I den grad deres bruk har sitt grunnlag i disse regler, vil de være fritatt fra å betale ulike avgifter, mens de hvis bruken har grunnlag i deres stilling som berettigede bygdefolk må betale avgifter på linje med bygdefolket ellers. Det er gjort utførlig rede for reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene i *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i punkt 5.3.4.4.

Som følge av at bygdefolket vil ha enerett til bygdebruksgodene, vil *utenbygdsboende* bare kunne utnytte disse i bygdebruksområdet hvis bygdefolket tillater det. Uttrykket «utenbygdsboende» omfatter i denne sammenhengen også folk fra de øvrige deler av det samiske grunnforvaltningsområdet. Disse vil dermed i utgangspunktet ikke ha noen bedre stilling i bygdebruksområdet enn øvrige utenbygdsboende, men bygdefolket kan gi dem en slik prioritert stilling om man finner grunn til det, jf. drøftelsen nedenfor og i *"Forholdet til utenbygdsboende"* i punkt 5.3.4.5.

5.4.3.3.3 Bygdebruksforvaltning

Det skal her gis en oversikt over hvilke forvaltningsoppgaver det er grunn til å tillegge bygdene som ledd i den bygdebruksordning som skal gjelde i medhold av reglene om Samisk grunnforvaltning. Først kan det imidlertid presiseres at det også her er tatt utgangspunkt i de overveielser som er gjort i forhold til den «kommunale» bygdebruksordningen. For en mer utførlig redegjørelse for de aktuelle vurderinger, kan det vises til drøftelsen i *"Bygdebruksforvaltning"* i punkt 5.3.5.

Det er heller ikke i det samiske grunnforvaltningsområdet aktuelt å gi bygdefolk adgang til å disponere over grunnen i bygdebruksområdet, f.eks. ved salg og bortfeste. Disse oppgaver vil dermed i eventuelle bygdebruksområder i de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning fortsatt ligge til grunnforvaltningsstyret, mens de i eventuelle utenforliggende bygdebruksområder vil bli overført fra Finnmark grunnforvaltning til styret, jf. *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3.

Derimot bør bygdefolk bli tillagt ulike former for *utmarks- og rettighetsforvaltning* i bygdebruksområdet, herunder myndighet til å innskrenke ressursbruken i forhold til det som følger av lov og forskrift og til å disponere over de rettigheter man tillegges. Eksempelvis ved å fordele disse rettighetene mellom de som er bosatt i bygda eller ved å la også andre utnytte bygdebruksgodene, eventuelt mot betaling. Disse forvaltningsoppgaver vil i utgangspunktet tilligge kommunens utmarksstyre. Dette vil dermed ha hånd om denne forvaltningen også der det kan være aktuelt å opprette et bygdebruksområde, men hvor det ikke er fremmet noe krav i den retning. Etter at bygdebruksområdet er avgrenset bør disse deler av kommunens utmarksmyndighet overføres til bygdefolket.

Én følge av at det opprettes et bygdebruksområde vil være at en del av grunnen i det samiske forvaltningsområdet, eller eventuelt i de utenforliggende kommuner, blir unntatt fra allmenn bruk fra den øvrige befolkning i området eller kommunen. Det er derfor rimelig at folk i bygder som ønsker å bli tildelt et bygdebruksområde, også må påta seg visse forpliktelser i den forbindelse, og herunder et visst ansvar for å styre bruken av området. Den forvaltning på bygdenivå som det legges opp til, vil dessuten trolig være i samsvar med de ønsker som gjør seg gjeldende i mange bygder.

Det er neppe grunn til å foreslå andre regler om *bygdebruksorganer* enn de som i *"Forvaltningsorgan"* i punkt 5.3.5.2 er foreslått for den «kommunale» bygdebruksordningen. Bygdefolks forvaltning vil dermed i utgangspunktet bli utøvd ved flertallsvedtak på allmøte der alle rettshavere har møte- og stemmerett. De berettigede velger på allmøtet et bygdebruksstyre blant de myndige rettshavere, som kan få tillagt hele eller deler av den myndighet som ligger til bygda. Styret velges for inntil fire år og hvis de lokale reindriftsutøvere ønsker det skal minst ett av styremedlemmene være aktiv reindriftsutøver. For øvrig antas det at bygdefolket selv kan gi nærmere regler om beslutningsdyktighet og at bestemte vedtak skal treffes med kvalifisert flertall ol. Se ellers lovutkastets § 6-3, jf. § 5-3 med merknader.

Også bygdefolks *myndighet* vil være den samme, enten det er tale om bygdebruksområder opprettet i medhold av kommuneordningen eller reglene om Samisk grunnforvaltning, jf. *"Nærmere om de konkrete beslutningene"* i punkt 5.3.5.3 og lovutkastets § 6-3 der det fremgår at § 5-4 skal gjelde tilsvarende.

Bygdefolket vil etter dette bl.a. kunne vedta *bruksbegrensninger og fredninger* ut over det som ellers følger av lover og forskrifter, jf. *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.3.5.3.1. De bør riktignok ikke kunne utvide rettshavernes bruk ut over det som følger av slike regler, men det er neppe betenkelig at de kan *innskrenke* bruken i forhold til allmenne begrensninger for brukstider og redskapsbruk mv.

Bygdene bør videre kunne foreta *individuelle tildelinger* av utmarksgodene, f.eks. ved utvisninger eller bortforpakninger og liknende fordelinger mellom de berettigede bygdefolk. Dette vil bl.a. kunne være aktuelt for bruksmåter som er av en slik art at det kan være grunn til å tildele enkeltpersoner et avgrenset område, f.eks. plasser for laksefiske i sjøen eller områder for vedhogst eller multeplukking. Bygdefolket vil som ledd i en slik tildelingsmyndighet bl.a. kunne prioritere utøvere av primærnæringer eller andre som kan vise til et særskilt behov for én eller flere bygdebruksgoder. Se ellers *"Tildeling av bestemte utmarksgoder"* i punkt 5.3.5.3.2.

Bygdefolket bør også kunne åpne bygdebruksområdet for mer allmenn bruk, og treffe vedtak om *kortsalg og avgifter* mv. For at deres rett skal ha et reelt innhold bør det ikke gjelde noen formelle begrensninger for hvordan retten disponeres, f.eks. i form av maksimalpriser eller et tak på antall tillatt solgte kort. Utenbygdsboende bør imidlertid ikke kunne slippes til i et så stort omfang at det begrenser bygdefolkets bruk, og de inntekter bygda vil få ved kortsalg og avgifter bør brukes til

administrasjon og andre ressursfremmende tiltak, jf. *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3 og *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i 5.3.5.3.4.

For det tilfelle at ei bygd ikke har praktiske muligheter til å påta seg de aktuelle forvaltningsoppgaver, bør det på visse vilkår kunne åpnes for *kommunal bygdebruksforvaltning*, jf. den begrunnelse som er gitt for dette i *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4. Hvis det ut fra de allmenne avgrensningskriterier, jf. *"Retningslinjer for avgrensningen"* i punkt 5.4.3.2.2 og *"Retningslinjer"* i 5.3.3.2.1, er grunn til å legge visse arealer ut som *fellesområde* for flere bygder, bør disse områder i utgangspunktet forvaltes av bygdene i fellesskap. Hvis dette skulle by på for store praktiske problemer, vil imidlertid de kommunale utmarksstyrer også kunne ta seg av forvaltningen av slike fellesområder. Se ellers lovutkastets § 6-3, jf. § 5-5.

Det er i *"Klageinstans og klagemyndighet"* i punkt 4.4.8.2 foreslått at Samisk grunnforvaltnings enkeltvedtak skal kunne *påklages* til Sametinget, og begrunnet hvorfor det bør være en slik klageadgang. Noen av de argumenter som der er anført kan nok også begrunne en klageadgang i forhold til bygdebruksorganenes beslutninger, men vil likevel ha liten vekt i forhold til disse beslutninger.

Hvis et organ utenfor bygda gis anledning til å overprøve dennes vedtak på skjønnsmessig grunnlag ville det uthule poenget med å tillegge bygdene myndighet. Det er heller ikke grunn til å gi regler om legalitetskontroll av disse beslutninger. Bygdefolks myndighet vil være begrenses til å treffe ulike vedtak i tilknytning til disponeringen av den rett de er tillagt, uten at det er tale om å utøve noen form for offentlig myndighet. Det vil i bygdebruksforvaltningen ikke være nødvendig å ta de samme hensyn som vil måtte tas i forbindelse med styringen av det samiske grunnforvaltningsområdet. Dertil vil de som måtte være misfornøyd med bygdebruksorganenes vedtak uansett ha mulighet til å reise sak for domstolene.

Det er etter dette ikke grunn til å åpne for noen særskilt overprøving av disse organers vedtak. Dette gjelder også for det tilfelle at styret for Samisk grunnforvaltning utøver bygdebruksforvaltningen på vegne av bygdefolket. Ettersom også de vurderinger som er gjort i forbindelse med mulige regler om adgangen til å påklage bygdebruksorganenes vedtak er sammenfallende med de tilsvarende vurderinger i forhold til kommuneordningen, vises det til drøftelsen i *"Klage"* i punkt 5.3.5.5. Se også lovutkastets § 6-3 og § 5-6.

Det forslås for øvrig også at de regler som i kommuneordningen er foreslått om bygdebruksorganenes *partsstilling* og om *oppløsning* av et bygdebruksområde, jf. *"Partsstilling"* i punkt 5.3.5.6 og *"Oppløsning"* i 5.3.5.7, gis tilsvarende anvendelse for de bygdebruksområder som er tilknyttet Samisk grunnforvaltning. Se lovutkastets § 6-3, jf. § 5-7 og § 5-8.

5.5 LAKSEFISKE I TANA OG ALTA

5.5.1 Innledning

Som det fremgår av *"Laksefiske i elv"* i punkt 5.2.4.4.4 vil laksefisket i de «store» elvene i Finnmark, det vil si Tana-, Alta- og Neidenvassdraget, i motsetning til det øvrige laksefisket i fylket, ikke inngå i de generelle rettighets- og forvaltningsordninger som foreslås. Dette har bl.a. sammenheng med de særskilte regler fisket i disse elvene i lang tid har vært undergitt og at utvalget vil foreslå nye forvaltnings- og rettighetsordninger, særlig for Tana og Neiden.

Innledningsvis skal det gis en kort oversikt over rettstilstanden i Tana, Alta og Neiden.[52] Reglene om laksefisket i de «store» elvene har utgangspunkt i jordutvisningsresolusjonen 25. mai 1775 § 6, se *"Historisk bakgrunn"* i punkt 5.5.2.2.2 nedenfor. Den senere utviklingen av rettstilstanden har vært noe forskjellig for de

tre elvene. Rettsstillingen er forholdsvis lik når det gjelder retten til fiske, men det er visse ulikheter på forvaltningssiden. Fisket i Tanavassdraget er nærmere regulert i bl.a. tanaloven 23. juni 1888, jf. kgl.res. 1. april 1911. Rettstilstanden for Alta- og Neidenvassdraget er derimot ikke lovregulert, men utviklet gjennom langvarig praksis og rettsavgjørelser. Den fremgår i dag bl.a. av vedtektene for de sammenslutninger av fiskeberettigete som er opprettet i de to elvedalene, hhv. Alta Laksefiskeri Interessentskap (ALI) og Neiden Fiskefellesskap (NF).

Den jordbrukende del av befolkningen i de tre elvedalene har sterke fiskerettigheter i vassdragene. Den øvrige elvedalsbefolkningen har ikke samme sterke rettsstilling, men er (med unntak av Neiden) bedre stilt enn fiskere som ikke er hjemmehørende i elvedalen. I Alta og Neiden har de berettigete i stor grad også hånd om rettighetsforvaltningen gjennom de nevnte foreningene. Forvaltningen i Tana er derimot mer uoversiktlig og for en stor del overlatt til statlige organer (fylkesmannen, politimesteren i Vadsø og lensmennene i Tana og Karasjok). Rettshaverne selv har ved sine organer (laksetinget og sonemøtene) kun en viss innflytelse på den interne fordelingen av fisket mellom rettshaverne.

Denne oversikten viser at rettsstillingen, særlig i Alta og Neiden, har visse paralleller til den foreslåtte bygdebruksordningen, ved at (en del av) lokalbefolkningen har en særrett til en bestemt bruksmåte (laksefiske) innenfor «sitt» område. Dette kunne isolert sett tale for at laksefisket i de «store» elvene bør legges til bygdene. Det synes imidlertid ikke å være noe påtrengende behov for dette, bl.a. fordi elvedalsbefolkningen allerede har en sterk rettsstilling og også et visst forvaltningsansvar. Dagens rettsstilling er dessuten så spesiell at det vil være vanskelig å tilpasse laksefisket i de tre elvene til en generell bygdebruksordning, hvor alle i bygda i utgangspunktet skal ha lik rett til utmarksgodene. En slik utvidelse av rettshaverkretsen vil neppe kunne gjennomføres uten erstatning til dem som i dag har særrettigheter til laksefisket.

Selv om det er klare likheter mellom de tre «store» elvene mht. fiskerettigheter og forvaltning, eksisterer det også viktige særpreg og forskjeller. Dette tilsier at elvene behandles hver for seg. Tana behandles i *"Fisket i Tana"* i punkt 5.5.2 og Altaelva i *"Fisket i Alta"* i punkt 5.5.3. For Tana foreslås omfattende endringer, bl.a. med sikte på en avklaring av retten til stangfiske og en forenkling av forvaltningsordningen i retning av større egenforvaltning, jf. *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3. Fisket i Neidenelva kunne systematisk vært behandlet i dette kapitlet. Men dette fisket må sees i sammenheng med utvalgets forslag om østsamene i Neiden og behandles derfor i *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7.

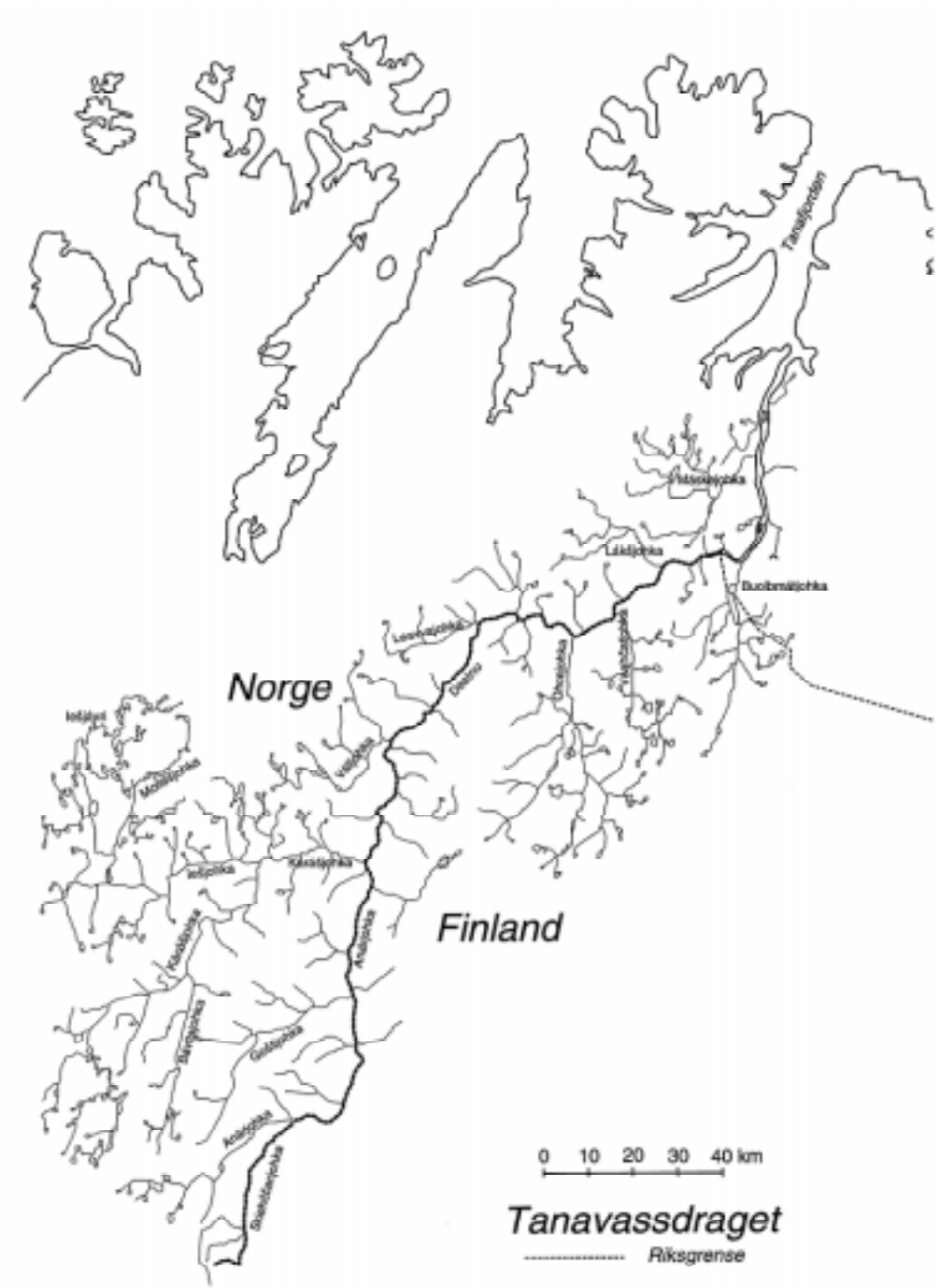
5.5.2 Fisket i Tana

5.5.2.1 Innledning

Tana eller Deatnu (storelva) er det største og mest lakserike vassdraget i Finnmark og Norge, og dessuten grenseelv mot Finland. Tana med alle bielvene er lakseførende i over 1000 kilometer.[53] Årlig fangstkvantum er fem til seks ganger større enn i Altaelva, som regnes som landets nest beste lakseelv. Høyeste kjente mengde laks som er tatt på en sesong er ca. 250.000 kilo (1975). Med sin enorme

52. For en mer utførlig redegjørelse vises det til NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, rettsgruppens utredning s. 143-156 og forvaltningsgruppens utredning s. 534-536.
53. Kartet over Tanavassdraget er utarbeidet av fiskeriforvalter Kjell Moen ved fylkesmannens miljøvernavdeling.

vannføring likner Tana mer på en flod enn en elv. I århundrer har elva derfor vært viktigste ferdselsåre (frem til veiene ble bygd) og selve livsnerven i dalføret.



Tana ligger i det samiske kjerneområdet og skjærer gjennom tre samekommuner, Tana og Karasjok på norsk side og Utsjok i Finland. Fisket i elva har vært av sentral betydning i kulturell, sosial og økonomisk sammenheng for den samiske bosettingen i Tanadalen og er i dag også viktig for den ikke-samiske befolkningen. De rike fiskeressursene ga fra gammelt av grunnlag for bosetting langs hele elva.

Befolkningen langs elva har tradisjonelt livnært seg av fiske, særlig laksefiske, i kombinasjon med noe jordbruk og utnyttelse av utmarksgodene. Laksefisket har lange tradisjoner, og det knytter seg et rikt samisk språk og et stort antall fiskemetoder og teknikker til disse tradisjonene.

En kort oversikt over de forskjellige deler av elva viser at bruksmønsteret varierer mye fra del til del. Fra Tanamunningen til Rájánjárga/Grensenesset (ca. 60 km) er det i all hovedsak garnfiske: drivgarn om våren og stengsel og stågarn ellers i sesongen. I området Seida/Sieiddáguoika til Skiippagurra/Guivve[scaron]guoika (ca. 5 km) drives det med stangfiske både fra båt (dorging) og land. Fra Rájánjárga til kommunegrensen Tana-Karasjok (ca. 100 km) drives det med garnfiske og stangfiske, i all hovedsak fra båt, bortsett fra Vuollegeav[eng][eng]is (Storfossen) og Badjegeav[eng][eng]is (Ailestrykene eller Øvre Storfoss). Garnfiske drives om våren, mens stengsel og stågarn brukes ellers i sesongen. Også stangfiske fra båt drives av de fiskeberettigete. På denne strekningen danner elva riksgrense mellom Norge og Finland.

På riksgrensestrekningen er det stort tilsig av tilreisende turister som bruker egen båt, særlig fra Finland. I månedsskiftet juni/juli selges ofte nærmere 1000 kort pr. døgn bare på finsk side. Samlet sett har det ofte vært solgt omkring 30.000 fiskedøgn pr. år til tilreisende fiskere i Tana.[54] I de mest hektiske fiskedøgnene er det ofte flere timers ventetid på de beste strykene. Det har gjort at lokalbefolkningen føler seg fortrengt fra sine tradisjonelle fiskeplasser. For lokalbefolkningen langs Tana oppleves det som et særdeles viktig rettighetsspørsmål at man får utøve sitt tradisjonelle fiske på en rimelig måte.

Et annet spørsmål som opptar alle som fisker i Tana, gjelder risikoen for at smitte fra oppdrettsanlegg sprer seg til tanalaksen. Det er grunn til å tro at smittefare vil oppstå også i fremtiden. Tanavassdragets verdi som naturområde og som grunnlag for samisk og norsk kultur er uvurderlig, og følgene av at smitte sprer seg til vassdraget, med sin enorme utstrekning og tallrike store og små sideelver, vil være katastrofale. Samerettsutvalget vil derfor understreke at arbeidet med å holde Tana fri for smitte må ha høyeste prioritet også i tiden som kommer. Å bevare Tana for fremtidige generasjoner er et hovedformål med de nye lovreglene for Tana, se lovutkastets § 1-2.

Spørsmålene om hvem som har rett til å fiske med henholdsvis garn og stang i Tana, har vært, og er fortsatt, omdiskuterte. Etter gjeldende rett har aktive jordbrukere i Tanadalen garnfiskerett, mens øvrige lokalfolk har adgang til billig stangfiske. Med «lokalfolk» menes her personer bosatt i kommunene Tana og Karasjok og personer som bor langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune. Om lokalfolk også har en *rett* til stangfiske, er et spørsmål som ikke har fått noen endelig rettslig avklaring. Videre har mange tatt til orde for at forvaltningen av fisket i Tana, som i dag er delt mellom flere offentlige organer, bør forenkles og legges nærmere fiskerne selv.

Laksefisket i Tana er i en særegen situasjon både faktisk og rettslig. Samerettsutvalget har derfor funnet det nødvendig å foreta en grundigere vurdering av fisket i Tana enn det som er gjort for de to andre elvene. I *"Retten til garnfiske"* i punkt 5.5.2.2 drøftes spørsmål omkring garnfisket i Tana. Retten til stangfiske i vassdraget behandles i *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3, og i *"Forvaltningen av fisket"* i punkt 5.5.2.4 foretas en relativt utførlig drøftelse av en fremtidig forvaltningsordning for fisket i vassdraget.

54. Statistikk fra fylkesmannens miljøvernavdeling viser at det i 1994 ble solgt 32.306 døgnkort og i 1995 29.492 døgnkort.

Et samlet utvalg vil på denne bakgrunn foreslå enkelte endringer i reglene om fiske i vassdraget. Man går inn for å *lovfeste lokalfolks rett til stangfiske.* Videre foreslås at *forvaltningen av fisket legges til et organ som representerer både garn- og stangfiskerne.* Det foreslås også at rettighetsreglene for Tana samles i en egen lov, som avløser en del av de mange spredte reglene som gjelder i dag. Lovreglene er tenkt inntatt som en selvstendig del av en lov om fisket i Tana, Neiden og Alta, se punkt 5.5.4 . Av praktiske grunner vil lovens første del, som gjelder Tana, tidvis bli omtalt som «tanaloven».

5.5.2.2 Retten til garnfiske

5.5.2.2.1 Innledning

Retten til garnfiske i Tana er i dag en særskilt rett for jordbrukere bosatt langs elva. Utvalgets utgangspunkt har vært at denne særstillingen skal beholdes. Uttrykket «garnfiske» er her brukt som en fellesbetegnelse for de fiskemetoder for laks som bare jordbruksbefolkningen har adgang til å utøve i Tana. I dag gjelder det stengsel, settegarn, drivgarn og kastenot, se forskriftene for henholdsvis hoved- og sidevassdrag fra 1989 og 1990. Uttrykket er ikke helt dekkende, ihvertfall ikke når man ser på de fiskemetoder som har vært brukt av jordbruksbefolkningen i tidens løp. Utvalget har likevel valgt å bruke «garnfiske», som en motsetning til det mer moderne «stangfiske» (fiske med stang og håndsnøre).

5.5.2.2.2 Historisk bakgrunn

En grundig gjennomgang av rettsutviklingen for garnfisket er gitt av rettsgruppen i NOU 1993:34 s. 141-150. Det skal her bare gis en kort historisk oversikt over hvordan fisket har vært regulert.

De første skriftlige kilder om fisket i Tana viser at det var samene som alene utøvet fisket og hadde fiskerett. Sverre Tønnesen skriver i «Retten til jorden i Finnmark» (2. utg. 1979) bl.a.: «Her (i Tana) gjaldt det tvert om så seint som i 1601 at samene anså seg som eneberettiget til fisket og forlangte betaling av de som måtte ønske å delta i fisket» (s. 38). Dette synet deles av Steinar Pedersen, som i «Laksen, allmuen og staten» (Diedut nr. 2 for 1986) slår fast at: «det synes altså i utgangspunktet klart at det var de samiske siidaene som dreiv fiske i vassdraget» (s. 7).

Ved jordutvisningsresolusjonen av 1775, som åpnet for erverv av jord med tilhørende fiskerettigheter, ble det i § 6 bestemt at:

> «De Herligheder, som hidindtil have været tilfælles for hele Bygder eller Almuen i almindelighed, være sig Fiskeri i Havet og de store Elve, samt Landingssteder og deslige, forbliver fremdeles til saadan almindelig Brug.»

Formålet var å verne om etablerte fiskerettigheter, bl.a. de samiske bygdenes fellesfiskerett i Tana.

De norske og finske myndighetene, både sentralt og lokalt, ønsket etterhvert en sterkere regulering av fisket i Tana. En slik hjemmel fikk man først ved lov om grensevassdrag av 29. mars 1871. I medhold av loven ble det utstedt en kongelig plakat av 4. mai 1872. Det ble innført forbud mot flere av de tradisjonelle fiskemetodene i øvre del av elva, lystring, goldin og overstenging. Reglene tok sikte på «å ordne forholdene slik at folk langs hele elva, og både i de norske og de finske bygder, skulle få anledning til å nyttiggjøre seg den».[55] Steinar Pedersen påpeker imidlertid at bestemmelsene ikke tok hensyn til om dette var rettigheter som var

55. Sverre Tønnesen: «Retten til jorden i Finnmark» 1979 s. 242.

opparbeidet f.eks. gjennom alders tids bruk. Særlig forbudet mot overstenging, som var en flere hundre år gammel tradisjon, skapte kraftige reaksjoner i Karasjok.[56]

Ved lov 23. juni 1888 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt ble det foretatt ytterligere reguleringer av fisket i vassdraget. Fiskeretten ble iht. lovens § 1 lagt til den jordbrukende befolkning i elvedalen. Hensikten med loven var ikke å begrense elvedalsbefolkningens fiskerett, men tvert imot gjennom klarere kriterier å sikre at personer med fast tilknytning til Tanadalen fikk beholde den fiskerett de hadde ervervet gjennom alders tids bruk. Det antas at alle eller i hvert fall et stort flertall av de fastboende oppfylte lovens vilkår da den kom.

Ved kongelig resolusjon 1. april 1911 ble imidlertid rettshaverkretsen innsnevret ved at det i dennes § 2 ble stilt en del særskilte krav til jordbruksproduksjon og eiendommens beliggenhet som vilkår for å oppebære særlige lakserettigheter i vassdraget. Det har vært stilt spørsmål om denne innsnevringen hadde tilstrekkelig hjemmel i Tanaloven, noe bl.a. Tønnesen og Ingvald Falch besvarer benektende.[57] Det later likevel til å være enighet om at det faktum at resolusjonen har vært fulgt i mer enn 80 år, innebærer at dens bestemmelser i dag må legges til grunn som gjeldende rett.

Laksefiskeloven (1992) og dens forløpere respekterer fullt ut den rettighetsregulering som er foretatt i 1888-loven og 1911-resolusjonen, jf. § 22 femte ledd og § 24. I § 22 sies det at lovens særlige regler om fiskerettigheter på statsgrunn ikke gjelder for den lakseførende del av Tana (samt Alta og Neiden), mens det i § 24 slås fast at loven ikke medfører endringer i lokalbefolkningens særlige rettigheter etter 1775-resolusjonen og 1888-loven.

5.5.2.2.3 Bør dagens regler om garnfiskerett endres?

De nærmere vilkår for å få (eller beholde) rett til garnfiske er at man er fast bosatt på og bruker av egen jord eller jord som er leid på åremål. I tillegg må jorden ligge «inden 2 km. fra elvebredden», være «bebygget for beboelse» og være «så stor og dyrket, at der på samme avles år om andet mindst 1 kufor (2000 kg. høy)». De som oppfyller disse vilkårene, vil som bevis for sin fiskerett få utstedt et «laksebrev» fra politimesteren i Vadsø.

Jordbruksdrift er et hovedvilkår for garnfiskerett. Dette ble lagt til grunn allerede i tanaloven fra 1888. Ved resolusjonen fra 1911 ble det stilt minstekrav til omfanget av jordbruket. Disse kravene gjelder fortsatt. De er tilpasset en tid da jordbruket i Tana ble drevet på en helt annen måte enn i de siste tiårene. Det kunne derfor være grunn til å overveie endring av dette vilkåret. Utvalget er likevel kommet til ikke å ville foreslå endringer av jordbruksvilkåret. Det er behov for en viss avgrensning av tallet på garnfiskerettshavere, og det er vanskelig å finne en annen noenlunde klar og hensiktsmessig avgrensning. Avgrensningen ville bli for streng dersom moderne jordbruk med større driftsenheter og større produksjon skulle legges til grunn. På den annen side ville den lett bli for vid dersom det skulle være tilstrekkelig å eie jordbrukseiendom av en viss størrelse. Det er etter utvalgets syn heller ikke rimelig å la fiskeretten følge eiendomsrett til (jordbruks-)grunn. Det er driften, dvs. bruksmåten og tilknytningen til primærnæringen, som bør gi grunnlag for garnfiskerett.

Utvalget vil etter dette ikke foreslå særlige endringer av vilkårene for å ha garnfiskerett. Man har ikke funnet grunn til å sløyfe kravet til jordbruksaktivitet, slik

56. Steinar Pedersen: «Konflikten mellom Karasjokfolks laksefiske og det offisielle lov og regelverk ca. 1870-1910» i Diedut nr. 1 for 1988.
57. Ingvald Falch: «Bygdelagsrettigheter til laksefisket i vassdragene i Finnmark» Stensil UiO, 1988 s. 58.

bl.a. Laksefiskeforeningen har gått inn for.[58] Utvalget vil heller ikke foreslå lempninger i jordbrukskravet. Garnfiskeretten vil derfor fortsatt ligge til aktive jordbrukere i Tanadalen.

På enkelte punkter har det utviklet seg en praksis som avviker noe fra ordlyden. Det stilles f.eks. i dag ikke noe krav om at oppdyrket høy skal brukes som kufór. Videre godtar man at det i stedet for høy produseres f.eks. silomasse. Utvalget mener denne praksisen er rimelig og at den bør fremgå direkte av lovteksten, jf. lovutkastets § 2-1.

Det har i den senere tid kommet en del kritikk fra Laksefiskeforeningen for Tanavassdraget[59] mot det offentliges praktisering av 1911-forskriftens regler om garnfiskerett. Kritikken går i hovedsak ut på at forskriften tolkes for snevert. Blant annet skal en innskjerpet praktisering av kravet til *beboelse på jordbrukseiendommen* ha ført til at flere personer har fått sine laksebrev inndratt. Etter dagens praksis må man bo på jordbrukseiendommen eller på boligeiendom som har felles grense med eller er fradelt denne.

Det kan imidlertid tenkes tilfelle der det synes rimelig at en person får beholde eller blir innvilget rett til garnfiske, selv om boligen ikke står på jordbrukseiendommen eller boligeiendommmen ikke har felles grense med jordbrukseiendommen. Som eksempel kan nevnes tilfelle hvor jordbrukseiendommen kan overflommes av elva og derfor er uegnet som byggegrunn, eller hvor adkomsten til jordbrukseiendommen gjør det ønskelig å bo nærmere offentlig vei. Boligen bør imidlertid ikke ligge lenger unna jordbrukseiendommen enn slike praktiske forhold gjør nødvendig.

Utvalget mener at den nærmere praktisering av dette bør overlates til det nye forvaltningsorganet, Tanaelvas fiskestyre. Fiskestyret vil kunne skrive ut laksebrev når det finner dette rimelig etter en konkret vurdering av forholdende på stedet mv. Det bør derfor fremgå av loven at det ikke er et absolutt krav for garnfiske at man bor «på» jordbrukseiendommen, slik det er formulert i 1911-resolusjonen § 2. Det foreslås derfor at vilkåret er at man bor «på eller nær» jordbrukseiendommen, se lovutkastets § 2-1. Videre heter det i § 3-3 at fiskestyret avgjør om vilkårene for fiskerett foreligger. Hensikten med endringen er ikke å åpne for at nye grupper får garnfiskerett, men å legge til rette for en mer fleksibel praksis enn ordlyden i 1911-resolusjonen gjør.

Det hevdes at garnfiskerettshaverne etter dagens praksis gis små muligheter til å overlate fisket til en stedfortreder. For *bortleie* av fiskerett kreves i dag godkjennelse av politimesteren i Vadsø, i tillegg til enstemmighet blant de fiskeberettigete i sonen, jf. 1911-forskriftens § 9. Retten kan ikke leies bort for mer enn tre år om gangen. Denne forholdsvis snevre adgangen til utleie av fiskerett kunne i og for seg gi grunn til å drøfte om dagens utleieadgang bør liberaliseres noe.

Formålet med den særlige fiskeretten i Tana er imidlertid primært at retten skal utnyttes av rettshaverne selv, eventuelt også økonomisk ved å selge fisk, men ikke ved utleie. Utvalget har derfor ikke funnet grunn til å tillate utleie eller utlån av fiskeretten.

Det kan imidlertid være praktisk at det åpnes for at en stedfortreder utøver fiskeretten i særlige tilfelle. Det kan f.eks. tenkes at rettshaveren pga. alder, helse

58. I brev til Samerettsutvalget av 15. mars 1995. Her foreslås at hovedvilkåret for garnfiskerett skal være at man «eier, eller er medeier i en særskilt registrert jordbrukseiendom på minst fem mål som ligger innen 2 km. fra elvebredden».
59. Laksefiskeforeningen er en sammenslutning av folk bosatt langs Tanavassdraget. Den ble delvis dannet som en motvekt til Laksebreveierforeningen, som består av størstedelen av laksebreveierne i Tana. Laksefiskeforeningen er åpen både for stang- og garnfiskere, og foreningen har en del laksebreveiere som medlemmer.

eller fravær er utelukket fra fisket for en kortere periode. Det kan da være rimelig at vedkommende får samtykke til å la en stedfortreder fiske i stedet for seg. Utvalget foreslår at Tanaelvas fiskestyre får myndighet til å gi slike samtykker, se lovutkastets § 2-1. Dermed får rettshaverne selv gjennom det nye organet bestemme hvilken praksis som skal føres.

Samtykke til å bruke stedfortreder bør etter utvalgets mening bare kreves når det er en annen enn et husstandsmedlem som skal utøve garnfiskeretten. Selv om fiskeretten formelt sett ligger til den som «avler», bør det ikke kreves samtykke fra fiskestyret dersom en annen i husstanden skal utøve fiskeretten i stedet for rettshaveren. Praktiske hensyn tilsier en slik løsning. Utvalget har dessuten lagt vekt på at garnfiskeretten i Tana oppfattes som en familierett like mye som en personlig rett.

Selv om ikke de allmenne vilkårene for garnfiskerett foreslås endret, har utvalget vurdert om det bør innføres en *dispensasjonsadgang* fra de allmenne vilkårene for garnfiskerett, dvs. at andre enn garnfiskerettshaverne i særlige tilfelle kan gis adgang til å fiske med garn. Et sentralt argument for en slik ordning er at det i enkelte tilfelle kan være rimelig at personer som driver tradisjonell næringskombinasjon i elvedistriktet, får fiske med garn, selv om de ikke oppfyller vilkårene om jordbruksaktivitet mv. Spørsmålet er drøftet nærmere i *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5 nedenfor.

Utvalget vil også komme med noen bemerkninger om *reindriftsutøvernes rettsstilling*. Det rettslige utgangspunktet er at garnfisket i Tana ikke omfattes av reindriftsloven § 14.[60] Reindriftsutøvere kan derfor ikke drive garnfiske i Tana med grunnlag i reindriftsloven. Videre har Tana- og Varanger herredsrett ved dom 19. mars 1984 (RG 1985 s. 911) avvist en påstand fra reinbeitedistrikt nr. 9 om rett til garnfiske i Tana uavhengig av 1911-resolusjonen.[61]

Det kan på denne bakgrunn spørres om dagens rettsstilling er så urimelig for de reindriftsutøvere som har tilhold i Tanadalen, at de bør gis rett til laksefiske i vassdraget på linje med fastboende jordbrukere. Dette kunne nok ha noe for seg dersom det kunne godtgjøres at reindriften, før garnfiskeretten i Tana i 1888 ble lagt til jordbruket, hadde etablert en rett til slikt fiske. Det foreligger ikke opplysninger om sedvane og rettsoppfatninger fra dengang som taler for at en slik rett har eksistert. Det har, med grunnlag i tanaloven og 1911-resolusjonen, dannet seg en praksis som trolig også reindriftsutøverne har innrettet seg etter. På denne bakgrunn synes det i dag rimelig at reindriftsutøverne ikke har garnfiskerett.

Det har ellers vært diskutert om reindriften har noe reelt behov for en særskilt garnfiskerett. Siden relativt få reindriftsutøvere befinner seg i Tanadalen i det tidsrom hvor garnfiske er aktuelt (sommeren), vil behovet i utgangspunktet være lite. Dagens gode fremkomstmuligheter gjør det imidlertid mulig for reindriftsutøverne å komme seg til Tanadalen under garnfiskeperioden, slik at de i en viss utstrekning kunne ha benyttet seg av en eventuell garnfiskerett. Utvalget antar likevel at de reindriftsutøvere som er hjemmehørende i elvedalen, delvis vil kunne få dekket sitt behov gjennom den adgang de i dag har til for en relativt lav pris å drive stangfiske i elva på linje med den øvrige fastboende befolkning i elvedalen. Det må også nevnes at en god del utøvere oppfyller vilkårene for garnfiskerett, og derved har rett til slikt fiske i kraft av reglene fra 1888 og 1911.

Utvalget har således kommet til at det ikke er grunn til å foreslå regler i retning av å gi reindriftsutøvere med tilhold i Tanadalen noen rett til garnfiske i elva. Derimot kan det stille seg annerledes når det gjelder stangfisket, se *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.

60. Se rettsgruppen i NOU 1993:34 s. 209, jf. Ingvald Falch s. 36.
61. Dommen er drøftet i rettsgruppas utredning i NOU 1993:34 s. 148-150, jf. s. 209.

Det synes for øvrig ikke grunn til å foreslå noen endringer av innholdet i og omfanget av jordbrukernes garnfiskerett i elva. Her som ellers vil selve utøvelsen av retten være begrenset av de reguleringer som fastsettes om fisketider og redskapsbruk fra sentralt hold i medhold av lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992 nr. 47, og bestemmelser fra lokale forvaltningsmyndigheter, jf. nedenfor i *"Forvaltningen av fisket"* i punkt 5.5.2.4. Ettersom det ikke foreslås noen utvidelse av rettshaverkretsen, synes det heller ikke å være behov for å innføre særskilte ordninger for å begrense eller fordele fisket blant rettshaverne, ut over de ordninger som allerede gjelder i dag. Den myndighet politimesteren etter 1911-resolusjonens § 5 har til å utvise fiskeplasser og til å foreta inndeling i soner eller strekninger hvor flere fiskerettshavere kan fiske, foreslås for øvrig overført til det nye organet Tanaelvas fiskestyre, se lovutkastets § 3-3.

Den øvrige befolkning i dalen eller de reindriftsutøvere som periodevis måtte ha tilhold i Tanadalen, vil altså ikke bli tillagt noen garnfiskerett. De øvrige vurderinger av disse gruppenes rettsstilling knytter seg til stangfisket og vil bli behandlet nedenfor i *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3. Der vil utvalget også komme inn på rettsstillingen for personer som ikke har tilknytning til Tana, verken som reindriftssamer eller fastboende, se *"Allmennhetens adgang til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.6.

5.5.2.3 Retten til stangfiske

5.5.2.3.1 Innledning

Mens retten til garnfiske mv. i Tana stort sett har vært avklart etter gjeldende rett, har det hersket større usikkerhet om retten til stangfiske. Det har særlig vært stilt spørsmål om lokalfolk har en selvstendig rett til stangfiske, eventuelt mot å betale en symbolsk avgift, eller om staten har adgang til å avskaffe eller begrense dagens ordning med rimelige sesongkort til innenbygdsboende stangfiskere.

Uttrykket «stangfiske» omfatter både fiske med stang og med annet håndsnøre fra båt og elvebredd. Dette betyr at to forskjellige fiskemåter behandles samlet. Det eksisterer også språklige og historiske forskjeller mellom disse to fiskemåtene. Den tradisjonelle formen for «stangfiske» i Tanadalen har vært fiske med snøre fra båt. Det gamle samiske ordet for å fiske med snøre er «oaggut». Kasting med stang fra land, som er en nyere fiskemåte, har man på samisk et eget uttrykk for: «[scaron]livgut». At snørefisket først og fremst foregikk fra båt, viser også det samiske ordet for fiskesnøre: «duorggu» (på norsk «dorg»).

Dagens regelverk viser at tanafolk har en sterkere rett til dorging enn andre, mens forskjellen er mindre ved stangfiske fra land. Det siste fisket kan utenbygdsboende utøve på egen hånd for kr. 120 pr. døgn, mens dorging koster kr. 250 pr. døgn og må skje med båt som er registrert som tilhørende Tanavassdraget, og enkelte ukedager med en norsk eller finsk tanadalsinnbygger om bord.

Når fiske med stang og fiske med håndsnøre her behandles samlet under betegnelsen «stangfiske», skyldes det flere forhold. For det første synes dette å være i samsvar med dagens norske bruk av uttrykket «stangfiske». For det andre har man etter dagens regler samme adgang til de to fiskeformene, selv om de nærmere vilkårene som nevnt varierer noe når det gjelder utenbygdsboende. For det tredje kan fisket med stang anses som en naturlig fortsettelse eller utvikling av håndsnørefisket, slik at det i realiteten dreier seg om to former for krokfiske som har nær sammenheng med hverandre. At fiske med håndsnøre har en lengre tradisjon i Tanadalen enn fiske med stang er heller ikke til hinder for at man likestiller fiskemåtene i fremtidig lovgivning.

5.5.2.3.2 Historisk bakgrunn

Stangfisket i Tana har en kortere tradisjon enn garnfisket. Aage Solbakk[62] gjør rede for utviklingen av dette fisket fra tidlig i forrige århundre og frem til idag. Solbakk antar at den første formen for stangfiske som har vært utøvd i Tana, er no[eth][eth]o-oaggun (fiske med håndsnøre fra båt). Dette fisket startet trolig tidlig på 1800-tallet, og ble utøvd av «gamlingene og ungdommen», mer som en hobby enn som næringsfiske. Midt i forrige århundre begynte engelskmenn med sportsfiske i Tana, et fiske som varte til omkring første verdenskrig. De kastet med stang fra båt eller land, oftest fra båt. Denne fiskemetoden ble etter hvert kopiert av lokalbefolkningen, uten at mer tradisjonelle former for krokfiske forsvant.

Først på 1880-tallet mener Solbakk at det lokale stangfisket fikk reell betydning som fangstmetode. Stangfisket var da i ferd med å bli «en betydelig bibeskjeftigelse for de såkalte «fiskeberettigede»». Hele familien og også husdrenger deltok etterhvert i dette fisket.

Frem mot århundreskiftet ble hjemmeværende sønner de viktigste utøverne av stangfisket. Etter 1888-loven lå garnfiskeretten nemlig bare til husbonden på den enkelte jordbrukseiendom. Familien deltok imidlertid i fisket med stengsel. Frem til de fikk egen gård med tilhørende «garnrett», var stangfisket for voksne sønner den viktigste næringen om sommeren.

Flere forhold medførte at stangfisket utover på 1900-tallet fikk økt utbredelse og betydning i Tana. Man fikk en kraftig befolkningsøkning fra slutten av 1800-tallet og utover i vårt århundre. Samtidig medførte 1911-resolusjonen, som knyttet garnfiskeretten til aktive jordbrukere ved å kreve en bestemt mengde høyproduksjon (2000 kg.), at en stadig økende andel av befolkningen hadde adgang bare til stangfiske.

Ved kongelig resolusjon av 1938 ble de «ikke-fiskeberettigede» delt i to med hensyn til avgiftsbetaling. Fastboende ble pålagt en avgift på to kroner pr. år, mens alle andre måtte betale to kroner pr. døgn, eller 50 kroner pr. år. For turistenes vedkommende var dette i samsvar med tidligere avgiftspraksis, mens de fastboendes «symbolske» avgift var noe nytt. Laksebreveierne ble derimot ikke pålagt å betale avgift for sitt stangfiske.

I 1953 ble det imidlertid innført avgift på laksebreveiernes stangfiske i riksgrenseområdet, satt til halvparten av det den øvrige lokalbefolkningen måtte betale. Fra 1979 måtte laksebreveierne betale avgift også for stangfiske utenfor riksgrenseområdet. Siden 1979 har lokalfolk vært likestilt mht. stangfiskeavgift, uavhengig av om de har garnfiskerett eller ikke.

De siste årene har vært preget av en markert økning i turisters stangfiske, som har medført at lokalbefolkningen fortrenges fra sine tradisjonelle fiskeplasser.

5.5.2.3.3 Har lokalbefolkningen en rett til stangfiske?

Fast bosatte i Tanavassdragets elvedaler (inkludert de som har garnfiskerett) har i dag en *adgang* til å drive stangfiske mot å betale kr. 50,- pr. år. Dette fremgår av §§ 2 og 3 i forskriftene fra 1989 og 1990 om Tanaelvas hoved- og sidevassdrag. Et sentralt og omdiskutert spørsmål er som nevnt om lokalfolk har en *rett* til stangfiske i Tana, eller om staten fritt kan begrense eller forby dette fisket. Spørsmålet er ikke utslagsgivende for utvalgets vurdering av om det bør innføres en lovfestet stangfiskerett for lokalfolk, men et moment i denne vurderingen.

62. Se Aage Solbakk: «Lokalbefolkningens oaggun (stangfiske) i Deatnu (Tana). Praksis, bruk og forvaltning ca. 1870-1938», hovedoppgave i historie ved Universitetet i Tromsø, høsten 1989.

Spørsmålet er vanskelig, ikke minst fordi den rettslige reguleringen av fisket i Tana i stor grad er foretatt uten at lokalbefolkningens stangfiske er direkte nevnt. Rettsgruppen unnlot å trekke noen konklusjon, og mente at «et endelig svar trolig bare kan gis av en domstol etter en vurdering av utgangspunktet for reguleringen av fisket og den senere praksis fra fiskeutøvere og forvaltning», jf. NOU 1993:34 s. 152. Steinar Pedersen[63] og Ingvald Falch[64] konkluderer begge med at det mest sannsynlig eksisterer en stangfiskerett for Tanadalens befolkning. Pedersen sier det slik:

> «...det eksisterer en form for felles fiskerett for Tanadalens befolkning. Denne retten er i praksis tillempa slik at en gruppe i utgangspunktet har fiskerett med garn, mens en annen har rett til stangfiske».

Regjeringsadvokaten ga i et møte i Tana 2. juli 1986 uttrykk for et motsatt synspunkt:[65]

> «Staten har formelt sett full adgang til å avskaffe eller begrense ordningen med rimelig sesongkort til innenbygdsboende stangfiskere som ikke er fiskeberettiget».

Det vil i det følgende bli gitt en kort oversikt over de rettslige reguleringer av fisket i Tana som kan være av betydning for spørsmålet om stangfiskerett.

Den første rettslige regulering av fisket kom ved 1775-resolusjonen, som i § 6 slo fast at de samiske bygdenes fellesrettigheter skulle sikres. Selv om denne bestemmelsen kom før stangfisket begynte i Tana, innebar den et viktig prinsipp og utgangspunkt: Det tradisjonelle fellesfisket skulle ikke begrenses av nye regler.

Ved Tana-plakaten fra 1872, som for første gang etablerte et felles regelverk for Tanavassdraget, fikk man i § 11 den første bestemmelsen som regulerte stangfisket. Bestemmelsen rettet seg mot andre «end de i Elven Fiskeberettigede». Siden alle fastboende i dalen på denne tiden ble ansett som fiskeberettiget, synes det klart at § 11 bare tok sikte på tilreisendes stangfiske, særlig de britiske sportsfiskerne. Deres stangfiske ble nå gjort avhengig av tillatelse fra fogden og betaling av en avgift. De fiskeberettigetes stangfiske ble ikke underlagt begrensninger.

Tanaloven bestemte i § 1 første ledd at bare fast bosatte personer som brukte jord i elvedistriktet, kunne drive fiske i Tana. I annet ledd ble det sagt at «andre end de Fiskeberettigede» kunne gis tillatelse til stangfiske av fogden, etter nærmere bestemmelser av Kongen. Isolert sett tyder både første og annet ledd på at en stor del av de fastboende langs elva ikke skulle ha rett til å fiske med stang. Selv om de fleste *familiene* i Tanadalen oppfylte jordbruksvilkåret i første ledd, var det nemlig bare «husbonden» i hver familie som skulle ha fiskerett. Hvis første ledd var ment som en uttømmende regulering av fiskeretten, ville dermed ingen andre tanafolk ha stangfiskerett. Når man i tillegg antar (som Pedersen og Falch) at annet ledd, som åpner for at det kan gis tillatelse til stangfiske, bare tok sikte på tilreisende, skulle det tyde på at lovgiverne mente å holde størstedelen av elvedalsbefolkningen utenfor stangfisket.

Dette synes å være lite sannsynlig. Både Pedersen og Falch mener at lovens forarbeider og praksis før og etter loven viser at 1888-loven ikke var ment å begrense elvedalsbefolkningens stangfiske. Forarbeidene tyder tvert imot på at hensikten med loven var å sikre lokalbefolkningens fiske mot konkurransen fra det økende

63. Se artikkelen «Har alle i Tanadalen rett til stangfiske?», inntatt i avisa Finnmarken 11. og 12. september 1987.
64. Se Ingvall Falch: «Bygdelagsrettigheter til vassdragene i Finnmark», Stensil UiO, 1988
65. Se avisa Finnmarken 5. juli 1986.

antall innflyttere. Konklusjonen må derfor bli at loven ikke ga noen uttømmende regulering av adgangen til stangfiske.

Heller ikke 1911-resolusjonen innførte begrensninger i lokalbefolkningens adgang til stangfiske. Verken selve resolusjonen eller forarbeidene nevner stangfisket uttrykkelig.

Ved kongelig resolusjon av 16. juli 1920 ble det i § 13 gitt en bestemmelse om adgangen til stangfiske. Bestemmelsen ble gitt samme ordlyd som § 11 i 1872-plakaten, som altså kun rettet seg mot tilreisende fiskere. Både på lokalt og sentralt hold var oppfatningen at det fortsatt bare var turister som skulle betale avgift for stangfiske, og også undersøkelser av praksis tyder på at lokalbefolkningen drev stangfiske gratis.[66]

Siden den gang har tanafolks stangfiske bare vært gjenstand for betydningsfull regulering én gang, nemlig i 1938 da man ved kongelig resolusjon innførte en symbolsk avgift på lokalbefolkningens (de uten garnfiskerett) stangfiske. Dette kan ikke sees som et uttrykk for at det ikke ble ansett å eksistere en stangfiskerett for denne gruppen. De norske representantene i forhandlingene med Finland, som førte frem til 1938-resolusjonen, sa nemlig i et notat til UD (datert 2. mars 1936): «... forholdet (er) det at elvedalens befolkning har rett til stangfiske overalt i vassdraget (efter nugjeldende bestemmelser) på eget rikes område».

Høyesterettsdommen om laksebreveiernes og statens adgang til salg av fiskekort i Tanavassdraget (Rt. 1994 s. 158), har indirekte en viss betydning for den øvrige lokalbefolkningen. Men dommen tar ikke stilling til om det eksisterer en stangfiskerett for denne gruppen, og den gir heller ikke grunnlag for noen slutninger om dette.

Lokalbefolkningens stangfiske har foregått med myndighetenes vitende siden tidlig i forrige århundre, uten at det noengang har vært grepet inn mot dette med en klar lovbestemmelse. Det er også hevet over tvil at stangfisket har vært utøvd i samsvar med en klar samisk og lokal rettsoppfatning om at lokalbefolkningen har rett til stangfiske.

Dette bekreftes bl.a. av utenriksdepartementets sekretær Arnold Ræstad i et notat fra 1907 der det heter:

> «Fisket med stang ansees (efter oplysninger fra almuen paa laksethingene Aleknjarg 16. august, Sirma 18. august, Valjokholmen 20. august, Karasjok kirkested 21. august) frit for begge rigers undersaatter over hele elven, ...».

Ifølge Ræstad innebar dette at man kunne fiske på begge sider av riksgrensen og trekke laksen i land på det andre landets territorium. Etter en beskrivelse av dorgemetodene, kom han også inn på hvem som drev dette fisket. Det var mest de «...av en families yngre medlemmer, som ikke har egen fiskerett».[67] I tilknytning til dette presiserte han nok en gang at dette fisket anses «...frit over hele elven for indbyggerne paa begge sider». Ræstad kan ikke forstås på annen måte enn at den del av lokalbefolkningen som drev med stangfiske, ikke betalte noen avgift for dette. Det gjorde de tilreisende sportsfiskerne. Ræstad fortsatte nemlig: «Derimod betaler (jf. plakatens § 11) fremmede (engelske) sportsfiskere, som leier fiskeret i elven, leieavgift baade paa norsk og paa finsk side...»

Også Ingvald Falch (s. 55) konkluderer med at rettsoppfatningen i elvedalen er og var at lokalfolk har rett til stangfiske:

> «Mitt inntrykk er at den *lokale* oppfatningen nokså entydig er og spesielt har vært at lokalbefolkningen har en særlig rett til stangfiske».

66. Se Aage Solbakk s.78-79, 100 og 105.
67. Ræstad mente åpenbart at begrepet «fiskerett» i 1907 var retten til å fiske med garn.

På denne bakgrunn mener utvalget at det meste taler for at lokalbefolkningen i Tana etter gjeldende rett har en stangfiskerett.

5.5.2.3.4 Lovfestet stangfiskerett for lokalbefolkningen

Utvalget mener at flere forhold taler for en lovfesting av lokalbefolkningens stangfiskerett. En slik lovregel vil, på bakgrunn av det som er sagt ovenfor, være i samsvar med dagens praksis i Tana og sannsynligvis også med gjeldende rett.

En lovfesting vil videre ha stor prinsipiell betydning for den ikke-jordbrukende del av befolkningen, ved at den får klarlagt sin rettsstilling. Selv om dette ikke vil gi noen stor faktisk endring, vil en lovfesting være med på å sikre en rettighet som er av sentral betydning for samisk kultur. Laksefisket har vært en viktig materiell forutsetning for den samiske kulturen i Tanadalen. At stangfiskeretten kommer til uttrykk i loven vil samsvare godt med statens forpliktelse etter ILO-konvensjonens artikkel 15 nr. 1 første setning, der det heter at «vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt». Videre vil en større klarhet omkring de omstridte rettighetsspørsmålene i Tana kunne svekke grunnlaget for tvister blant befolkningen.

Også den del av befolkningen som har garnfiskerett (laksebreveierne), vil være omfattet av en eventuell lovregel. Men laksebreveierne har fra gammelt av en rett til stangfiske i tillegg til den mer omfattende garnfiskeretten. Den særlige fiskeretten for jordbrukerne i elvedalen har omfattet både rett til garnfiske og rett til stangfiske. For laksebreveierne vil nok derfor en lovfestet stangfiskerett kunne sees som en styrking av andre tanafolks rettsstilling på bekostning av dem selv.

De synspunktene Laksebreveierforeningen gjorde gjeldende i rettssaken mot staten bl.a. om hvilken adgang henholdsvis laksebreveierne og staten har til å selge fiskekort i Tanavassdraget, kan tyde på at i hvert fall en del laksebreveiere vil anse en allmenn stangfiskerett for tanafolk som et inngrep i deres egne rettigheter. Foreningen hevdet for Høyesterett bl.a. at laksebreveierne har rett til å selge fiskekort, at statens adgang til å selge fiskekort er begrenset til det som er nødvendig for å dekke utgifter til fiskeoppsyn, at et eventuelt overskudd skal tilfalle laksebreveierne og at statens salg av fiskekort skal skje til markedspris.

Laksebreveierforeningen fikk ikke medhold på noen punkter. Høyesterett uttalte imidlertid (Rt. 1994 s. 158) at det går en grense for hvor mange fiskekort staten kan selge:

> «Staten kan neppe være berettiget til salg i et slikt omfang at det i virkeligheten innebærer en overføring av fiskerett fra de fiskeberettigete til grupper uten fiskerett. Hvilken grense som her skal trekkes, kan være noe uklart. Men etter det som foreligger i saken, finner jeg ikke at staten ved det salg som inntil nå er drevet, har overskredet denne grense».

Utvalget forutsetter at den omtalte grensen respekteres også ved anvendelsen av en eventuell lovregel om stangfiskerett. Men lovregelen må innebære at innskrenkninger i fiskekortsalget som måtte anses nødvendige, først gjøres gjeldende mot utenbygdsboende.

Det vil slik utvalget ser det ikke være særlig problematisk å tilpasse en stangfiskerett for elvedalsbefolkningen til den rett Tanadalens jordbrukere har til garnfiske. Retten til stangfiske vil ikke være ubegrenset. Den vil være begrenset av bl.a. regler om fisketid og redskapsbruk, jf. *"Forvaltningen av fisket"* i punkt 5.5.2.4 om forvaltningen av Tanavassdraget. Det vil dermed være gode muligheter for å kontrollere at verken lokalfolks eller andres stangfiske får et omfang som hindrer garnfiskerne i å utøve sine særlige rettigheter.

Et eget spørsmål er om en lovfestet stangfiskerett i seg selv vil gi lokalbefolkningen noen sikkerhet mot drastiske prisøkninger på fiskekort. I dag betaler disse som nevnt kun en symbolsk pris for stangfiske (kr. 50 for sesongkort), mens de som er bosatt utenfor «Tanavassdragets elvedaler» må betale langt mer (kr. 120 pr. fiskedøgn for stangfiske fra land, kr. 250 for snørefiske fra båt). Spørsmålet om lokalbefolkningens vern mot kraftige økninger i fiskekortprisen har tidligere vært omdiskutert, jf. bl.a. NOU 1993:34 s. 151, men er i dag mindre interessant. Dette skyldes at prisjusteringer ifølge forskrifter om fisket i Tanaelvas hovedvassdrag 24. februar 1989 og sidevassdragene 6. april 1990 nå skal skje «i takt med den generelle prisutvikling» i Norge og Finland (§ 2).

Selv om lokalbefolkningen allerede etter gjeldende rett har et visst vern mot sterke prisøkninger, har utvalget ansett det ønskelig å si uttrykkelig i loven at lokalbefolkningen skal betale en rimelig pris for fiskekort, se lovutkastet § 3-6. Foruten at dette ytterligere styrker vernet mot prisøkninger, innebærer det at bygdefolk får en lovbeskyttet rett til *billig stangfiske*.

Det foreslås således en lovfesting av rett til stangfiske i vassdraget for folk bosatt i elvedistriktet (se nærmere om den geografiske avgrensningen nedenfor). Eventuelle nødvendige innskrenkninger i fisket vil dermed først måtte gjøres gjeldende overfor utenforstående brukere. Sammenholder man en slik generell stangfiskerett med laksebreveiernes rett, kan man for øvrig se det slik at fisket i Tanaelva vil ligge til elvedalsbefolkningen i fellesskap. Innenfor denne gruppen vil laksebreveierene ha enerett til garnfiske, og dermed en kvalitativ fortrinnsrett i forhold til den øvrige elvedalsbefolkningens stangfiskerett.

5.5.2.3.5 Nærmere om lovregelens innhold

Utvalget foreslår at personer som bor i kommunene Tana eller Karasjok eller langs sideelvene til Tanaelva i Kautokeino kommune, skal ha rett til å fiske med stang, se lovutkastets § 2-2.

Kravet om at man «bor» i Tana eller Karasjok eller ved sideelvene til Tana i Kautokeino, betyr i praksis at man må stå registrert i folkeregisteret med adresse i dette området. Man kan derfor ha stangfiskerett selv om man i store deler av året oppholder seg utenfor elvedistriktet, f.eks. i forbindelse med jobb eller utdanning.

Rettshavere vil etter forslaget være alle innbyggerne i kommunene Tana og Karasjok, samt personer som bor langs sideelvene til Tanaelva i Kautokeino kommune. Forslaget går lenger enn ordlyden i § 2 i forskriftene fra 1989 og 1990, som gjelder de som bor i «Tanavassdragets elvedaler». Forslaget er imidlertid i samsvar med dagens praksis. Av Kautokeinos innbyggere er det etter dagens praksis bare de som bor i Tanavassdragets «nedbørfelt» som får kjøpe billig fiskekort. Uttrykket «ved sideelvene til Tana i Kautokeino kommune», er ment å omfatte samme område og innebærer derfor ingen realitetsendring.

Et annet spørsmål er om reindriftsutøvere skal ha stangfiskerett. Reindriftssamer som er registrert bosatt i elvedalen (dvs. vinterbosted), vil bli omfattet direkte av regelen om lokalbefolkningens rett. Mer tvilsom er situasjonen for andre reindriftsutøvere. Rettsgruppen konkluderer med at reindriftsloven § 14, som gjelder fiske på statseiendom, ikke gjelder for Tana. Bestemmelsen gir derfor ikke reindriftsutøverne grunnlag for stangfiskerett på linje med lokalbefolkningen, jf. NOU 1993:34 s. 209. Utvalget anser det imidlertid som ønskelig og rimelig at prinsippet i reindriftsloven § 14 gis tilsvarende anvendelse for stangfiske i Tanavassdraget. Det bør derfor fremgå av loven at reindriftsutøvere har stangfiskerett på linje med lokalbefolkningen når de driver lovlig reindrift i elvedistriktet.

Siden reindriftsloven § 14 ikke får direkte anvendelse, kan det spørres om de sistnevnte reindriftsutøverne skal betale fiskekort og fiskeravgift. Normalt er de fritatt for å betale «leie eller kortavgift» for fiske på statseiendom, jf. reindriftsloven § 14 tredje ledd. De trenger heller ikke å betale fiskeravgift til staten når det fiskes med grunnlag i reindriftslovgivningen, jf. laksefiskeloven § 30 annet ledd. Ingen av disse unntakene gjelder for stangfisket i Tana. Resultatet blir da at reindriftsutøverne på linje med lokalbefolkningen må betale både fiskeravgift til staten og (billig) fiskekort for Tana.

Ellers er det også for Tana enighet om at de som ikke bor eller driver reindrift i det nevnte området, i utgangspunktet bør ha den samme stilling som i dag. De vil med andre ord kunne kjøpe stangfiskekort til en pris som ligger betydelig over det tanafolk betaler. Det må likevel understrekes at det for utenbygdsboende bare dreier seg om en *adgang* til å fiske mot kjøp av fiskekort. Deres fiske vil ikke kunne gis et slikt omfang at det rammer de lokale jordbrukeres garnfiskerett eller lokalbefolkningens stangfiskerett, noe som bl.a. innebærer at det er denne gruppen som eventuelle innskrenkninger i fisket først vil måtte gjøres gjeldende overfor. Allmennhetens adgang til fiske er drøftet nærmere i *"Allmennhetens adgang til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.6.

Utvalget har vurdert om befolkningen i hele Kautokeino kommune bør gis samme stangfiskerett som folk i Tana og Karasjok. Begrunnelsen for dette er at vassdraget har sitt utspring i Kautokeino kommune og at det fra enkelte hold har vært hevdet at befolkningen i Kautokeino tidligere har fått kjøpe fiskekort til samme pris som folk fra Tana og Karasjok.

Fra fylkesmannen i Finnmark har det blitt opplyst at adgangen til å kjøpe billige sesongkort for stangfiske i Tanaelva i samsvar med forskriftene har vært forbeholdt de i Kautokeino kommune som bor i elvas nedbørsfelt. Denne gruppen kan i dag kjøpe fiskekort på samme vilkår som folk i Tana og Karasjok. Den delen av Tanavassdraget som ligger i Kautokeino kommune, er forholdsvis kort og befolkningen her er svært fåtallig. Disse personene vil etter utvalgets forslag ha samme lovbeskyttede rett til stangfiske som andre personer bosatt langs vassdraget.

Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå at den øvrige befolkning i Kautokeino kommune skal få særskilte rettigheter i Tanavassdraget. Denne gruppen vil dermed ha den samme adgang til stangfiske som andre personer bosatt utenfor elvedalen.

5.5.2.3.6 Allmennhetens adgang til stangfiske

Allerede de første egne offentlige bestemmelser om fisket i Tana (Tanaplakaten fra 1872 og Tanaloven fra 1888) inneholdt regler om at fogden (staten) kunne gi tillatelse til stangfiske. Som nevnt foran var det de utenbygdsboendes stangfiske disse bestemmelsene tok sikte på. Mens retten til garnfiske for aktive jordbrukere har vært fastlagt i loven, har staten praktisert en ordning med adgang for andre til stangfiske mot løsning av fiskekort. I høyesterettsdommen fra 1994 (Rt. 1994 s. 158) er det lagt til grunn at dette ikke er uhjemlede inngrep i laksebreveiernes rettigheter, samtidig som det gis uttrykk for at det går en grense for hvor mye stangfiske som kan tillates før det griper inn i garnfiskerettshavernes rett.

Formålet med den nye tanaloven er å sikre en bærekraftig bruk og forvaltning av vassdraget. Det skal legges vekt på å sikre fiskerettighetene og grunnlaget for bosettingen langs vassdraget. Dette er avgjørende forutsetninger for videreføring og utvikling av samisk kultur, næring og samfunnsliv. Lovens formål er videre å sikre allmennhetens adgang til fiske.

Oversikter viser at stangfiske er drevet av store grupper, både innenbygds- og utenbygdsboende. I 1995 ble det på norsk side solgt 1 653 sesongkort for stangfiske til laksebreveiere og den øvrige lokalbefolkningen, mens det samme år ble solgt 4 541 døgnkort for fiske til utenbygds fiskere. Det totale antallet utenbygds fiskere i Tana er imidlertid langt høyere, fordi det selges svært mange døgnkort på finsk side. Det ble således i samme tidsrom solgt 24 951 fiskedøgn i Finland. Størstedelen av inntektene av stangfiske kommer fra salg av fiskekort til utenbygdsboende, både fordi de er mange og fordi de betaler en langt høyere pris enn lokalbefolkningen. Dette salget betyr derfor mye for inntektene til oppsyn og kultivering.

Utvalgets forslag i lovutkastets § 2-2 om stangfiske innebærer for det første at lokalbefolkningens rett til stangfiske lovfestes. Utvalget foreslår videre at det i samme bestemmelse gjøres klart at også personer som ikke har fiskerett, skal ha adgang til stangfiske mot løsning av fiskekort. Dette vil være i samsvar med dagens regelverk og praksis. Nærmere bestemmelse om adgangen til stangfiske skal fastsettes av fiskestyret, se lovutkastets § 2-2 tredje ledd.

Dette forslaget innebærer at stangkortsalget blir overført fra staten til Tanaelvas fiskestyre, jf. § 3-6 i lovutkastet. Etter denne bestemmelsen skal fiskestyret fastsette kortprisen, som skal være lavere for rettshavere enn for andre. Som hovedregel har fiskestyret plikt til å selge fiskekort til allmennheten, men fiskestyret kan sette begrensninger av hensyn til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket, jf. lovutkastet § 3-7. Disse forhold er omtalt i *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5 om fiskestyrets myndighet.

5.5.2.4 Forvaltningen av fisket

5.5.2.4.1 Skillet mellom offentligrettslig og privatrettslig forvaltning

Gjeldende regler om fisket i Tana kan grovt sett deles i to typer. Den ene typen gjelder selve fiskerettighetene, dvs. regler om hvem som har fiskerett og hva retten går ut på. Slike regler er behandlet ovenfor. Den andre typen gjelder forvaltningen av fisket. Felles for disse reglene er at de tar sikte på å regulere hvordan fisket skal utøves. Det kan være regler om fisketider, fiskemåter, redskapsbruk, fiskekortpriser, oppsyn, fiskefremmende tiltak mv. (I tillegg har man kompetanseregler, dvs. regler om hvem som kan treffe de ulike avgjørelsene). Det vil bli gitt en kort oversikt over dagens forvaltningsregler i *"Oversikt over dagens forvaltningsordning"* i punkt 5.5.2.4.2. En nærmere redegjørelse for forvaltningsordningen er gitt av forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s. 535-536.

Et fellestrekk ved forvaltningsreglene i Tana er at de legger myndigheten til statlige organer. Rettshaverne har ingen bestemmende myndighet, bortsett fra at sonemøtene selv avgjør hvordan garnfisket i sonen skal utøves. Det er med andre ord ikke trukket noe skille mellom offentligrettslig forvaltning og det som kan kalles privatrettslig forvaltning eller rettighetsforvaltning, slik det er f.eks. i Alta og Neiden og i elver sør for Finnmark. I disse elvene har fiskerettshaverne eller organer for dem, i kraft av sine fiskerettigheter, myndighet til å forvalte fisket, innenfor de rammer sentrale fiskerimyndigheter setter.

Laksefiskeloven fra 1992 gjelder også for fisket i Tana, med unntak for lovreglene om hvem som har fiskerett på statsgrunn (§ 22). Loven gir hjemmel for de allmenne fiskeforvaltningsorganene (§ 6) til å treffe en rekke forskjellige vedtak, også med virkning for fisket i Tana.

Laksefiskeloven gjelder imidlertid med de begrensningene som følger av «folkeretten eller overenskomst med fremmed stat» (§ 2 fjerde ledd første setning). Det innebærer at Kongen kan gi regler «uten hinder av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov» (det vil si laksefiskeloven), når «avtaler med fremmed stat ...

gjør det nødvendig» (§ 2 fjerde ledd annen setning). Det må antas at denne unntaksregelen i § 2 fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å gi bare såkalte offentligrettslige regler, og altså ikke privatrettslige regler som berører lokalbefolkningens særlige fiskeretter i Tana.

Tanaloven gir på sin side Kongen myndighet til å gi «nærmere Bestemmelser angaaende maaden og Betingelserne for Fiskerirettens Udøvelse» (§ 1 første ledd) og nærmere bestemmelser om adgangen til stangfiske for andre enn garnfiskerettshaverne (§ 1 annet ledd). Denne loven gir med andre ord Kongen hjemmel til å regulere både garnfiskeretten og adgangen til stangfiske.

Samlet sett har Kongen vid myndighet til å forvalte fisket i Tana. Det kan gis regler for hele vassdraget av både offentligrettslig og privatrettslig art, og slike regler finnes i dag i de nevnte forskriftene fra 1989 og 1990. En så vid reguleringsadgang for Kongen har vært ansett nødvendig, fordi det ikke er lagt noen forvaltningsmyndighet til andre organer. Dersom et rettshaverorgan for fremtiden tillegges forvaltningsmyndighet i Tana, vil det kunne bety at Kongens forvaltningsmyndighet vil bli tilsvarende innskrenket. Spørsmålet drøftes i *"Forholdet mellom laksefiskeloven og utkast til ny tanalov"* i punkt 5.5.2.4.11.

Utvalgets utgangspunkt er at fiskerimyndighetene (Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen, jf. laksefiskeloven § 6) fortsatt skal ha ansvar for den offentligrettslige reguleringen av fisket i Tana. Disse organene skal fortsatt kunne gi regler i medhold av laksefiskeloven, slik det bl.a. er gjort i gjeldende forskrifter fra 1989 og 1990 om henholdsvis hoved- og sidevassdrag i Tana.

Det kan derimot være aktuelt å legge den privatrettslige forvaltningen av fisket til et lokalt organ. Det vil si at statens myndighet på visse områder overføres til et organ med sterkere lokal tilknytning og representasjon fra rettshaverne. Særlig aktuelt synes det å gi et slikt organ myndighet til å forvalte de to særlige fiskerettighetene i Tana, garn- og stangfiskeretten. Man kan også tenke seg at statens myndighet til å administrere fiskekortsalget til utenbygdsboende overføres til det lokale organet. Disse spørsmålene drøftes nærmere under *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5.

I det følgende vil først dagens forvaltningsordning bli beskrevet. *"Allmenne betraktninger om en fremtidig forvaltningsordning"* i Punkt 5.5.2.4.3 inneholder utvalgets allmenne drøftelser av hvordan fisket kan forvaltes i fremtiden. I *"Nytt forvaltningsorgan for Tanavassdraget"* i punkt 5.5.2.4.4 til 5.5.2.4.9 blir utvalgets konkrete forslag beskrevet. De særlige spørsmål om forvaltningen av fisket i riksgrenseområdet omtales i *"Forholdet til Finland"* i punkt 5.5.2.4.10.

5.5.2.4.2 Oversikt over dagens forvaltningsordning

Som nevnt er forvaltningen av Alta og Neiden i stor grad lagt til de fiskeberettigete selv. Forvaltningsmyndigheten for Tanavassdraget er derimot i hovedsak lagt til organer fjernt fra de fiskeberettigete. Ordningen er forholdsvis uoversiktlig ved at oppgavene er delt mellom flere statlige organer. Det skal her gis en kort oversikt over de enkelte organer og den myndighet de er tillagt.

Lensmennene i Tana og Karasjok står for oppsyn, megler og avgjør tvister mellom de berettigede, jf. 1911-resolusjonens § 12. De har også en viss myndighet mht. godkjennelse av kastenotplasser og grensefastsettelser mellom elv og innsjø, hovedelv og sideelv mv., se § 22 i forskriftene om fisket i hovedvassdraget og sidevassdragene av henholdsvis 24. februar 1989 og 6. april 1990.

Politimesteren i Vadsø kan dele vassdraget inn i mindre fiskesoner som revideres hvert fjerde år, og utsteder laksebrev til de fiskeberettigede, jf. 1911-resolus-

jonens §§ 5, 7 og 11. Han avgjør videre spørsmål om erverv og tap av laksebrev etter § 12, og er samtidig klageinstans for lensmennenes avgjørelser etter samme bestemmelse.

Fylkesmannen behandler klager på politimesterens avgjørelser om erverv og tap av fiskerett og behandler tvister om sonegrenser mv, se 1911-resolusjonens § 12, jf. § 7. Han er videre tillagt en rekke oppgaver i forskriftene av 1989 og 1990 om fisket i hovedvassdraget og sidevassdragene. Han kan bl.a. endre fiskekortprisene i takt med den generelle prisutvikling og innføre ulike begrensninger på turistenes stangfiske når hensynet til fiskebestanden og utøvelsen av fisket gjør det nødvendig, jf. forskriftenes §§ 2 og 23. For sidevassdragene ligger disse oppgavene hos fylkesmannen alene, mens de for hovedvassdraget er delt med länsstyrelsen i Lappland. Disse to leder for øvrig også konvensjonsarbeidet om felles fiskeregler for Tanavassdraget.

Det kan også nevnes at fylkesmannen disponerer inntektene av fiskekortsalget etter budsjett, som skal godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning. De sentrale myndigheter har for øvrig her som andre steder myndighet til å sette rammebetingelsene for fisket, så som fastsettelse av fisketider og tillatt redskapsbruk.

Sammenslutningen av de garnfiskeberettigede, Laksebreveierforeningen, har på sin side ikke noe forvaltningsansvar. Laksebreveierne har imidlertid gjennom de såkalte sonemøtene likevel en viss innflytelse på utøvelsen av fisket i sin sone. Det er i dag 75 soner i Tana, mens Karasjok regnes som én sone. Således avgjør sonemøtene hvordan fisket innen den enkelte sone skal ordnes rent praktisk, bl.a. om fisket skal utøves som fellesfiske eller særfiske og om fisket skal bortleies (noe som forutsetter samtykke fra alle fiskeberettigede i sonen). Det vises ellers til den nærmere regulering av sonemøtenes myndighet og utøvelsen av denne i 1911-resolusjonens §§ 8-10.

Det kan også nevnes at det såkalte laksetinget, som er betegnelsen på et særskilt møte mellom alle fiskeberettigede, avgir uttalelse om politimesterens forslag til inndeling av vassdraget i fiskesoner, jf. 1911-resolusjonens § 7. Noen beslutningsmyndighet er laksetinget imidlertid ikke tillagt.

5.5.2.4.3 Allmenne betraktninger om en fremtidig forvaltningsordning

Det er bred enighet i utvalget om at dagens forvaltningsordning for Tanavassdraget ikke er tilfredsstillende. Ordningen er uoversiktlig og unødvendig komplisert. I tillegg er den lokale representasjonen og fiskerettshavernes myndighet for svak. Dette har også vært sentrale argumenter i den kritikk av forvaltningen som er kommet fra bl.a. Tana lag av Samenes Folkeforbund og Laksefiskeforeningen for Tanavassdraget. Også organer som i dag har forvaltningsansvar, har uttrykt misnøye med dagens ordning. Det gjelder bl.a. politimesteren i Vadsø, som i Sagat 8. oktober 1994 ga uttrykk for at han fant det lite naturlig at politimesteren idag skal ha forvaltningsansvar for Tanaelva.

Samerettsutvalget mener at den fremtidige forvaltningsordningen for Tanavassdraget både bør være enklere og ha et mer lokalt preg enn dagens ordning. For å oppnå dette kan det synes nærliggende å legge det meste av den myndighet som i dag er delt mellom fylkesmannen, politimesteren, lensmennene, laksetinget og sonemøtene, til ett organ hvor de lokalt berettigete fiskerne har større innflytelse enn i dag.

Et sentralt spørsmål er *hvor omfattende myndighet* et slikt organ bør få. Hvorvidt organet bør tillegges all den myndighet de nevnte organer har i dag, vil bli drøftet noe nærmere nedenfor. Som et utgangspunkt har imidlertid utvalget antatt at det bør tillegges hele forvaltningen av vassdraget, med unntak av fastsettelsen av

fisketider, redskapsbegrensninger og andre offentligrettslige reguleringer i henhold til lakseloven. Organet vil i tilfelle få omtrent samme myndighet som forvaltningsorganene i Alta og Neiden og grunneierorganer ellers i landet har, og vil forvalte fiskeretten på vegne av de berettigete fiskere. Det vil bl.a. kunne tilrettelegge og fordele fisket mellom de lokale garn- og stangfiskere, regulere utenforståendes fiske i vassdraget gjennom kortsalg og fastsettelse av kortpriser og disponere over inntektene av kortsalget.

Dette vil bety at det skilles mellom forvaltning av fiskerettigheter og den øvrige forvaltningen av fisket. Spørsmål som direkte gjelder fiskerettighetenes innhold og utøvelse, bør reguleres av et organ for rettshaverne. Det samme gjelder fiskekortsalg til tilreisende sportsfiskere. Samtidig bør de sentrale myndigheter fortsatt kunne trekke opp «de ytre rammer» for fisket i Tana, i medhold av laksefiskeloven. Det innebærer at det er disse myndighetene som formelt åpner for fiske og bl.a. fastsetter fisketider, fiskemåter, redskapsbruk og fangstkvantum, jf. laksefiskeloven § 33.

Det følger av dette at myndigheten til et nytt forvaltningsorgan vil være begrenset av en del bestemmelser fra sentralt hold. Organet kan derfor ikke tillate fiske i større grad enn det som følger av slike bestemmelser. Mer tvilsomt kan det være om organet bør være bundet i innskrenkende retning, eller om det skal kunne begrense fiskeadgangen utover det sentrale myndigheter har bestemt. Etter utvalgets mening taler gode grunner for at organet bør kunne innskrenke fiskeadgangen ytterligere, hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det.

Dette vil ikke være betenkelig sett i forhold til ressurssituasjonen, og synes dessuten rimelig ut fra hensynet til sterkere lokal forvaltning. Det kan også vises til at de tilsvarende organer i Alta og Neiden har slik myndighet. Heller ikke i Tana vil myndighet til å fastsette slike innskrenkninger egentlig være noe nytt, siden fylkesmannen har adgang til å iverksette ulike begrensninger på turistenes fiske og sonemøtene vil kunne iverksette visse begrensninger på fisket i den enkelte sone. Om adgangen til å innføre begrensninger også skal gjelde i forhold til felles norsk-finske fiskeregler, drøftes nedenfor i *"Forholdet til Finland"* i punkt 5.5.2.4.10 og i merknaden til § 3-7 i lovutkastet.

Det kan her være grunn til å nevne at de offentligrettslige reguleringer som inntil i dag er foretatt i Tana, har bidratt til at deler av det tradisjonelle samiske fisket er i ferd med å forsvinne. Som eksempel kan nevnes det tidligere svært utbredte stengselsfisket, som nå bare tillates tre dager pr. uke i fiskesesongen. Samerettsutvalget vil understreke viktigheten av at fremtidige reguleringer skjer på et tradisjonelt forankret grunnlag og at det generelt sett er verdifullt og ønskelig at det legges til rette for at tradisjonelle former for fiske fortsatt kan utøves.

Når det gjelder spørsmålet om *hvilket organ* som skal forvalte fisket i Tanavassdraget, har man i prinsippet en rekke valgmuligheter. Forvaltningen kunne f.eks. legges til et av de organer som i dag har et ansvar på dette området, f.eks. fylkesmannen. Dette ville imidlertid innebære at statens «dobbeltrolle» i forvaltningen av fisket opprettholdes, noe som etter utvalgets mening ikke er ønskelig.

En annen mulighet kunne være å legge forvaltningen til styret for Finnmark grunnforvaltning. Dette ville gi en klar forenkling av dagens forvaltningssystem og ville dermed oppfylle én av de forannevnte mål for en fremtidig forvaltningsordning for Tanavassdraget. Ulempen med dette forslaget er at Finnmark grunnforvaltning ikke kan sies å ha noe mer lokalt preg enn dagens organer. Når man først har lagt til grunn at det bør innføres en mer lokal forvaltningsordning hvor de fiskeberettigede skal ha større innflytelse enn i dag, vil Finnmark grunnforvaltning ikke være noen heldig løsning.

En mulighet som derimot fullt ut vil samsvare med denne siste forutsetningen, ville være å legge myndigheten til et organ valgt av garnfiskerettshaverne i Tana. Det kan hevdes at det vil være naturlig at de som innehar de særlige fiskerettighetene i Tana, også bør ha hånd om forvaltningen av vassdraget.

Etter utvalgets oppfatning vil også en slik ordning være uheldig, hvis den får et så vidt innhold at garnfiskerettshaverne får hånd om hele forvaltningen av vassdraget. Det synes ikke uten videre som noen heldig løsning å «adoptere» de forvaltningsordninger som gjelder i Alta og Neiden. I disse elvene er de lakseførende strekninger betydelig kortere, og både rettsutviklingen og den faktiske utøvelsen av fisket er annerledes enn i Tana. Videre er Tana landets klart største lakseelv, ikke bare geografisk, men også når det gjelder den økonomiske verdien av det fisket som drives, dels i form av fiskens verdi, og dels i form av inntektene fra fiskekortsalget til utenforstående. Det synes lite rimelig at en gruppe (aktive) jordbrukere i Tanadalen alene skal disponere over hele den verdi dette fisket representerer.

5.5.2.4.4 Nytt forvaltningsorgan for Tanavassdraget

Utvalgets oppfatning er som antydet ovenfor at forvaltningen av vassdraget ikke bør legges direkte til garnfiskerettshaverne. Et unntak er sonemøtene, som fortsatt bør forvalte garnfisket innenfor de enkelte sonene, se *"Sonemøter og lakseting"* i punkt 5.5.2.4.6.

Utvalget har lagt vekt på å etablere et enklere forvaltningssystem enn man har i dag, som samtidig øker fiskerettshavernes innflytelse på forvaltningen. Den type organ som peker seg mest ut i en slik sammenheng, vil være et organ bestående av representanter for både garnfiskerettshaverne og stangfiskerettshaverne. Man vil dermed langt på vei kunne oppfylle målet om å gi forvaltningen av Tanavassdraget et mer lokalt preg. Samtidig som man sikrer representasjon fra begge rettshavergruppene.

Et spørsmål har vært om staten bør være representert i dette organet. Den store betydningen fisket i vassdraget har og det faktum at vassdraget danner riksgrense mot Finland, kan tale for dette. Det mest naturlige synes i tilfelle å være at denne representasjonen tillegges fylkesmannsembetet i Finnmark. Fylkesmannen representerer staten i Finnmark, og har dessuten i dag hånd om betydelige deler av fiskeforvaltningen i Tana, bl.a. når det gjelder fastsettelse av kortpris og forholdet til Finland.

Et argument mot å ha med fylkesmannen i organet er at organet i hovedsak bare vil forvalte de private fiskerettighetene i vassdraget. Dette er en type forvaltning som kan utøves uten offentlig medvirkning. Det må også tas i betraktning at staten fortsatt vil kunne gi offentligrettslige regler om fisket i medhold av laksefiskeloven, og at den vil ha en sentral rolle mht. utformingen av felles fiskeregler i riksgrenseområdet, se punkt. 5.5.2.4.10. Utvalget har derfor kommet til at staten ikke bør være representert i et eget forvaltningsorgan for Tanavassdraget.

Et annet spørsmål er om Sametinget bør være representert i organet eller ha forslagsrett. Den store betydning laksefisket i Tana har og har hatt for samisk kultur, kunne tale for en slik ordning. Utvalget har imidlertid ikke fremmet forslag om dette, bl.a. fordi man mener at fiskerettighetene bør forvaltes lokalt, av dem som hører hjemme langs elva og som tradisjonelt har fisket der, og ikke av et nasjonalt organ. Siden en overveiende del av fiskerettshaverne er samer, vil dette gi tilstrekkelig sikkerhet for at samiske hensyn blir ivaretatt. Dermed vil også ILO-konvensjonens krav til samisk deltakelse i bruk, styring og bevaring av ressursene bli oppfylt, jf. artikkel 15 nr. 1. Under *"Forholdet til Finland"* i punkt 5.5.2.4.10 drøftes

imidlertid om Sametinget bør delta i kommisjonsarbeidet med felles norsk-finske fiskeregler, bl.a. fordi Sametinget selv har uttrykt ønske om dette.

Mer konkret foreslås det opprettet et særskilt forvaltningsorgan for Tanavassdraget, heretter kalt Tanaelvas fiskestyre (Deanu guolástanstivra), bestående av til sammen tolv medlemmer. Seks av medlemmene skal ha garnfiskerett, mens de øvrige seks skal ha stangfiskerett (uten garnfiskerett).

Oppnevningen av representantene kan i prinsippet skje på flere måter. Utvalget har bl.a. vurdert om det bør avholdes valg på et allmøte blant alle fiskerettshaverne. De store avstandene og det store antallet fiskerettshavere gjør imidlertid at en slik ordning vil være upraktisk. Det foreslås i stedet at medlemmene oppnevnes av kommunestyrene i Tana og Karasjok. En slik ordning vil være relativt enkel å gjennomføre, og kommunestyrene har erfaring med ulike typer valg. Å legge oppnevningsmyndigheten til et folkevalgt organ, vil dessuten være en demokratisk og betryggende løsning.

Utvalget har kommet til at garnfiskerettshaverne skal ha rett til å *foreslå* sine medlemmer til organet, det vil si at kommunestyrene må velge blant personer som er foreslått av rettshaverne. Hvordan forslagsretten nærmere bestemt skal utøves, har man ikke tatt stilling til. Dette får være opp til garnfiskerettshaverne selv. Flere fremgangsmåter synes aktuelle. For eksempel kan forslagsretten utøves av laksetingene, som er møter mellom garnfiskerettshaverne i elva, eller av de enkelte sonemøtene. En annen mulighet er at det avholdes et eget valgmøte blant alle garnfiskerettshaverne. Også Laksebreveierforeningen vil kunne fremme forslag, selv om foreningen ikke omfatter alle som har garnfiskerett.

Blant de foreslåtte personene velger kommunestyret i Tana fire og kommunestyret i Karasjok to garnfiskeberettigete medlemmer. Grunnen til denne forskjellen mht. antall er at størstedelen av garnfiskerne bor i Tana. For å sikre at de ulike delene av elva blir representert i organet, skal medlemmene velges etter følgende mønster: to medlemmer skal være fra nedre del av vassdraget (fra munningen til Grensenesset), to skal være fra midtre del (fra Grensenesset til Karasjok) og to fra øvre del (Karasjok kommune). Begrunnelsen for en slik tredeling er at den gjenspeiler varierende bruksmåter i elva.

Av de seks medlemmene med stangfiskerett velger kommunestyrene i Tana og Karasjok tre hver. Når det gjelder antallet stangfiskerettshavere, er det ikke stor forskjell mellom kommunene. Utvalget har ikke gått inn for at stangfiskerettshaverne skal ha en særskilt forslagsrett. Dette skyldes i første rekke at alle innbyggerne i Tana og Karasjok vil ha stangfiskerett, slik at kommunestyrene synes å være de mest representative organene for rettshaverne. Det er likevel ikke noe i veien for at andre organer, f.eks. Laksefiskeforeningen, gir sine anbefalinger til kommunestyrene. Kommunestyrene vil imidlertid stå fritt til å oppnevne andre personer enn de som foreslås.

Det foreslås en funksjonsperiode på fire år, som følger kommunevalgperioden. Organet velger selv leder og nestleder. Ledervervet går på omgang mellom de to gruppene fiskerettshavere hvert annet år. Hvis lederen er garnfisker, skal nestlederen være stangfisker, og omvendt. Se ellers merknaden til lovutkastets § 3-1.

5.5.2.4.5 Forvaltningsorganets myndighet

Det kan innledningsvis være grunn til å komme med noen allmenne betraktninger om hvilken rolle fiskestyret skal ha i forvaltningen av fisket i Tanavassdraget. Som nevnt skal fiskestyret forvalte fisket innenfor de rammer som sentrale myndigheter trekker opp.

Fiskestyret kan likevel ikke uten videre sammenliknes med grunneierorganer sørpå. Grunneiernes fiskerett har sitt grunnlag i eiendomsretten til et jordstykke, jf. laksefiskeloven §§ 16 og 17. Fiskeretten i Tana har derimot bakgrunn i en fellesrett, jf. 1775-resolusjonen § 6, som skulle sikre at disse rettighetene fortsatt lå til felles bruk. Selv om lovgivningen senere har knyttet garnfiskeretten til beboelse og bruk av jordeiendom, skiller forholdene i Tana seg relativt klart fra forholdene i Sør-Norge.

Tanaelvas fiskestyre kan heller ikke sammenliknes direkte med tilsvarende organer i Alta og Neiden, selv om fiskestyret i hovedsak vil ha relativt lik forvaltningsmyndighet som disse organene. En forskjell er at fiskestyret vil bestå av representanter for to forskjellige typer fiskerettigheter, garnfiskeretten og stangfiskeretten. Dessuten er det forskjeller i hvordan fisket faktisk utøves i de tre elvene.

Utvalget foreslår dermed innført et nytt og selvstendig system i Tana, der et organ på bakgrunn av to typer bruksrettigheter, er gitt forvaltningsmyndighet til fisket. Dette innebærer at en viss myndighet overføres fra staten til rettshaverne. Det må på selvstendig grunnlag vurderes hvilke konkrete oppgaver organet bør tillegges, og det kan ikke uten videre trekkes slutninger fra rettsstillingen i andre elver eller vassdrag.

Som et utgangspunkt kan det imidlertid sies at fiskestyret skal forvalte fiskerettighetene på vegne av rettshaverne. Det betyr at organet organiserer og gir regler for rettshavernes garn- og stangfiske, se nedenfor.

Fiskestyret skal også gi nærmere bestemmelser om allmennhetens adgang til fisket, se *"Allmennhetens adgang til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.6 foran og lovutkastet § 2-2. Det følger ellers av §§ 3-6 og 3-7 at fiskestyret fastsetter fiskekortpriser og at det kan innskrenke fiskeadgangen i forhold til regler gitt av sentrale fiskemyndigheter. Slike bestemmelser vil alle være forskrift i forvaltningslovens forstand, noe som bl.a. betyr at berørte interessegrupper skal få uttale seg før regelen gis, se *"Krav til fiskestyrets saksbehandling"* i punkt 5.5.2.4.7. Trolig vil det være mest praktisk at fiskestyret gir én forskrift om allmennhetens stangfiskeadgang.

Det er grunn til å understreke den nære sammenhengen mellom fiskestyrets behov for inntekter og tilreisende fiskeres adgang til fisket. Fiskestyret vil være avhengig av inntekter, og salg av fiskekort til utenbygdsboende vil trolig også i fremtiden være den største inntektskilden i vassdraget. At tilreisende fiskere fortsatt får fiske i Tana er derfor ikke bare ønskelig ut fra hensynet til allmennheten, men også nødvendig for å få inntekter til å forvalte fisket i elva på en skikkelig måte.

Et mulig resultat av at fiskekortsalget overlates til et organ for rettshaverne kunne være at man får en utvikling i retning av et mer eksklusivt turistfiske. Å prioritere et forholdsvis lite antall godt betalende turister på bekostning av «vanlige» sportsfiskere kan fremstå som en fristende løsning. Dette vil kunne gi brukbare inntekter, samtidig som det minsker presset på fiskeressursene og trafikken langs elva. Utvalget vil imidlertid understreke at en slik utvikling ikke er ønskelig i Tana. Det vil være i strid med formålsbestemmelsen for de nye lovreglene for fiske i Tana, som blant annet er å sikre allmennhetens fiske, med lovutkastets § 2-2 om at allmennheten i utgangspunktet skal få drive stangfiske og med prinsippet i laksefiskeloven § 27 om at allmennheten skal gis rimelig adgang til fiske.

Tilreisende fiskere utgjør ingen ensartet gruppe. Både finnmarkinger, andre nordmenn og utlendinger fisker med stang i Tana. Selv om utgangspunktet er at alle bør få fiske, kan det stilles forskjellige vilkår for de ulike gruppene. Mest praktisk kan det være å sette fiskekortprisen lavere for finnmarkinger enn for andre, noe også dagens forskrifter gir hjemmel for. Det kan også være spørsmål om ulike priser for personer bosatt i og utenfor Norge (og Finland). Derimot vil EØS-reglene være til hinder for at norske statsborgere stilles gunstigere enn utlendinger.

Det vil nedenfor bli gitt en mer detaljert oversikt over hvilken myndighet fiskestyret konkret vil bli tillagt. Det vises også til *"Forholdet mellom laksefiskeloven og utkast til ny tanalov"* i punkt 5.5.2.4.11, der grensene mellom fiskestyrets og det offentliges myndighet er nærmere omtalt.

Det foreslås at Tanaelvas fiskestyre som utgangspunkt skal overta all forvaltningsmyndighet som i dag ligger hos politimesteren i Vadsø og lensmennene i Karasjok og Tana etter reglene i 1911-resolusjonen og fiskeforskriftene av 1989 og 1990 om fisket i henholdsvis hovedvassdraget og sidevassdragene, jf. *"Skillet mellom offentligrettslig og privatrettslig forvaltning"* i punkt 5.5.2.4.1. Fiskestyret vil ha myndighet til å inndele vassdraget i fiskesoner. I tillegg kan organet avgjøre ulike tvister mellom fiskerettshaverne og spørsmål om vilkår for garnfiskerett foreligger (dvs. om vedkommende oppfyller de krav som stilles til jordbruksvirksomhet mv., jf. ovenfor i *"Retten til garnfiske"* i punkt 5.5.2.2 og lovutkastets § 2-1). Om fiskestyret skal ha oppsynsansvar i elva, drøftes nærmere nedenfor.

Tanaelvas fiskestyre bør etter utvalgets mening også overta store deler av den myndigheten fylkesmannen i Finnmark i dag er tillagt iht. 1989- og 1990-forskriftene mht. stangfisket i vassdraget. Det vil bl.a. dreie seg om myndighet til, innenfor de skranker som følger av lov og forskrift, å administrere fiskekortsalget, og herunder fastsette og endre fiskekortprisene for såvel innenbygdsboende som utenbygdsboende fiskere. Videre vil organet kunne begrense turistenes stangfiske når hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av lokalbefolkningens fiskerettigheter tilsier det. Fiskestyret vil samtidig måtte påse at lokalbefolkningens stangfiske ikke får et så stort omfang at det overstiger den grense som er omtalt i høyesterettsdommen om stangfisket i vassdraget (Rt. 1994 s. 158).

Fiskestyret vil imidlertid ikke overta fylkesmannens myndighet til å fastsette ulike grenser i vassdraget, f.eks. øvre grense for lakseførende strekning og grenser mellom elv og innsjø, jf. §§ 22 i de nevnte forskriftene. Denne myndigheten er delegert til fylkesmannen etter laksefiskeloven § 31, og bør fortsatt ligge til det offentlige.

Utvalget foreslår også at Tanaelvas fiskestyre gis adgang til å disponere de inntekter fiskekortsalget gir. Det vil imidlertid ikke dreie seg om noen adgang til å disponere fritt, men om å bruke inntektene til formål som fremmer fisket i vassdraget, så som administrasjon, fiskeribiologiske tiltak, tilrettelegging og forskning. Også fiskeoppsyn bør dekkes av fiskekortinntektene, se drøftelsen om oppsyn nedenfor. Dette er de samme formål som dagens inntekter brukes til, hvor ordningen altså er at fylkesmannen disponerer inntektene etter budsjett godkjent av Direktoratet for naturforvaltning.

Utvalget har ikke funnet det nødvendig at fiskestyrets budsjett skal godkjennes av et annet organ. En slik selvstendig stilling kan begrunnes med at det er fiskestyret som best kjenner fisket i elva og behovet for ulike tiltak. Utenforstående organer vil derfor ha vanskelig for å overprøve fiskestyrets budsjett på faglig grunnlag. I tillegg vil de nye lovreglene for Tana sette grenser for hvilke formål inntektene kan brukes til, slik at behovet for en godkjenningsregel samlet sett synes å være lite. Fiskestyret vil imidlertid ha plikt til å sørge for regnskap og revisjon, se lovutkastets § 3-8 annet ledd.

En annen oppgave som naturlig vil ligge til fiskestyret, er å utarbeide driftsplan for vassdraget. Etter laksefiskeloven § 25 skal driftsplan utarbeides av fiskerettshaverne «når det finnes hensiktsmessig». Driftsplanen bør etter loven bl.a. inneholde oversikt over fiskeressursene med forslag om kultiverings- og utnyttelsesplan, forslag om det innbyrdes forhold og størrelse av fiskerettighetene i vassdraget, om organisering av fiskeinteressene, om bortleie eller salg av fiskekort, mengden av fisk som skal tas opp, om redskapsbruk, om minstemål, fredningstider

og økonomiske forhold ved tiltaket. Fiskestyret kan om nødvendig søke bistand fra sentrale fiskerimyndigheter ved arbeidet med driftsplanen, jf. § 25 tredje ledd fjerde setning. Trolig vil det også bli spørsmål om samarbeid med Finland om slik driftsplan.

Av de forvaltningsoppgaver som i dag er tillagt fylkesmannen, vil for øvrig klagemyndigheten overfor politimesterens sonefastsettelser og avgjørelser om erverv og tap av fiskerett, jf. 1911-resolusjonens §§ 7 og 12, falle bort. Det samme gjelder politimesterens klagemyndighet overfor lensmennenes avgjørelse av mer lokale tvister, se resolusjonens § 12, jf. § 10. Tanaelvas fiskeforvaltning vil selv overta disse oppgavene, men kan selvsagt ikke samtidig være klageorgan for sine egne avgjørelser (ut over at man i noen grad vil kunne omgjøre sine avgjørelser etter klage eller av eget tiltak).

Utvalget vil åpne for at lokale kombinasjonsnæringsutøvere i særlige tilfelle skal kunne få adgang til garnfiske, selv om de ikke oppfyller de vanlige vilkårene for dette. Dette kan særlig være aktuelt for enkelte som driver næringskombinasjon i utmarka og som har et særlig behov for å kunne fiske med garn.[68]

I flere offentlige utredninger understrekes den store betydningen næringskombinasjoner har for samisk kultur. I NOU 1988:42 «Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder» s. 105 sier et interdepartementalt utvalg som en hovedkonklusjon at:

> «Å kombinere ulike næringer er en tradisjonell tilpasning i samiske områder. Styrking av slike betyr også en styrking av samisk kultur og samfunnsliv. Det er dermed et klart sammenfall mellom distriktspolitiske mål om satsing på næringskombinasjoner og det uttalte minoritetsmessige behov for styrking av samisk kultur og samfunnsliv».

I Stortingsmelding nr. 52 «Om norsk samepolitikk» vises det til denne konklusjonen og ellers heter det bl.a.:

> «Tradisjonelt har denne tilpasningen vært preget av utnyttelse av ulike primærressurser. Den klassiske kombinasjonen har vært jordbruk/fiske, men vi finner også at reindrift, utmarksnæringer og duodjiproduksjon har vært vanlig å kombinere. Disse næringene og kombinasjoner mellom dem, har vært forutsetninger for opprettholdelse av samiske livsformer og danner basis for deler av samisk bosetting fremdeles i dag».

Et samlet utvalg foreslår innført en dispensasjonshjemmel som retter seg mot dem som utøver tradisjonelle næringskombinasjoner i elvedalen, se lovutkastets § 3-3 fjerde ledd. En slik regel vil kunne sees som et ledd i arbeidet med å sikre samisk kultur og samfunnsliv, i samsvar med statens forpliktelser etter grunnloven § 110 a og folkeretten.

Dispensasjonsmyndigheten bør ligge til Tanaelvas fiskestyre. Garnfiskerettshaverne vil dermed selv være med på å bestemme om kretsen av garnfiskere skal utvides. Dette vil redusere betenkelighetene med å åpne for nye garnfiskere.

Forslaget innebærer at Tanaelvas fiskestyre i særlige tilfelle kan tillate personer som driver næringskombinasjon i Tanadalen å fiske med garn i elva, selv om de allmenne vilkårene for garnfiskerett ikke er oppfylt. Det har bl.a. vært argumentert med at enkelte utøvere av utmarksnæringer kan ha behov for å fiske med garn, og

68. Et tilsvarende forslag er fremmet av Laksefiskeforeningen i det nevnte brevet 15. mars 1995. Etter forslaget bør laksebrev kunne gis til de som «har det vesentligste av sitt erverv knyttet til tradisjonell utmarksvirksomhet og duodji i kombinasjon med laksefiske, eller at forvalteren kan utstede fiskerett til menn og kvinner etter første ledd på basis av artiklene 14 og 15 i ILO-konvensjon nr. 169».

at en dispensasjon i slike tilfelle kan være rimelig og ønskelig, både ut fra hensynet til den enkelte og hensynet til samisk kultur.

Det bør går klart frem av regelen at en dispensasjon krever at særlige forhold foreligger. Dispensasjon skal bare kunne gis i unntakstilfelle der det synes særlig rimelig at en person likestilles med aktive jordbrukere i elvedalen. Grunnvilkåret for å få dispensasjon bør være at søkeren har det vesentligste av sin inntekt fra f.eks. skogbruk, annen utmarksnæring eller duodji. Dersom vedkommende er i fast stilling av et visst omfang, vil det vanskelig være «særlige grunner» for å tillate garnfiske. Som andre garnfiskere må søkeren bo mindre enn to kilometer fra elva.

Selv om disse vilkårene er oppfylt, bør den endelige avgjørelse av om dispensasjon skal gis overlates til fiskestyrets frie skjønn. Ingen vil dermed ha noe krav på å få dispensasjon fra de allmenne garnfiskevilkårene. Et avslag fra fiskestyret vil være et enkeltvedtak som kan påklages til Finnmark grunnforvaltning jf. *"Klageadgang"* i punkt 5.5.2.4.8. Det er likevel klart at dette er et område hvor klageinstansen bør legge stor vekt på fiskestyrets vurderinger.

5.5.2.4.6 Sonemøter og lakseting

Det er ovenfor i *"Allmenne betraktninger om en fremtidig forvaltningsordning"* i punkt 5.5.2.4.3 reist en del innvendinger mot å tillegge garnfiskerettshaverne alene myndighet når det gjelder salg av fiskekort og fastsettelse av priser mv. Disse innvendingene har imidlertid liten relevans som argumenter mot å legge andre sider av rettighetsforvaltningen til garnfiskerne selv, f.eks. adgangen til å bestemme hvordan garnfisket innenfor den enkelte fiskesone mer konkret skal utøves.

Denne myndigheten er altså i dag lagt til *sonemøtene*, som nettopp er organer for dagens garnfiskerettshavere, laksebreveierne. Dette synes å ha fungert bra, og det har etter utvalgets mening også andre gode grunner for seg (fortsatt å operere med et system hvor) utøvelsen av garnfisket i sonene styres av de som har fiskerett der. En overføring av sonemøtenes myndighet til f.eks. Tanaelvas fiskestyre vil være et brudd med utgangspunktet om at forvaltningen av fisket bør legges nærmere de fiskeberettigede. En slik overføring synes heller ikke som noen praktisk og velbegrunnet løsning. Til det varierer forholdene i Tanavassdragets ulike strekninger for mye.

Utvalget foreslår derfor at dagens ordning i hovedtrekk beholdes, både mht. sonemøtenes myndighet og reglene om utøvelsen av denne myndigheten. Reglene om dette følger i dag av 1911-resolusjonens §§ 8-10. Disse reglene vil i stor grad bli videreført i utkast til ny tanalov.

Videre mener utvalget at ordningen med *lakseting* bør fortsette, se 1911-resolusjonen § 7. Laksetinget er et rådgivende møte der alle garnfiskerne (og andre interesserte) kan delta, som tar opp spørsmål om revisjon av soneinndelingen og andre sentrale forhold for garnfisket. Hvert fjerde år avholdes ett lakseting i Tana og ett i Karasjok. Tanaelvas fiskestyre skal innkalle til lakseting minst hvert fjerde år, eller oftere hvis det anses nødvendig. Forskjellen mellom dagens og fremtidige lakseting, vil i hovedsak være at tinget i fremtiden vil være rådgivende for fiskestyret, og ikke for politimesteren.

5.5.2.4.7 Krav til fiskestyrets saksbehandling

Et sentralt spørsmål er om forvaltningsloven 10. februar 1967 vil gjelde for virksomheten til Tanaelvas fiskestyre. Hvis fiskestyret kan anses å «utøve offentlig myndighet», vil loven få direkte anvendelse. Dette er et vanskelig tolkingsspørsmål, som det neppe kan gis noe sikkert og entydig svar på. Utvalgets utgangspunkt er at

fiskestyret skal ha privatrettslig forvaltningsmyndighet i Tana. Enkelte vedtak fra fiskestyret er av en slik art at de i andre elver normalt gis av rettshaverne selv, f.eks. sonefastsettelser og innskrenkninger i fiskeadgangen utover det som følger av regler fra sentralt hold. Likevel vil deler av fiskestyrets virksomhet, f.eks. regulering av allmennhetens fiske, ha et visst offentligrettslig preg. Hvis man utelukkende baserer seg på en fortolking av forvaltningsloven, vil loven kunne få anvendelse bare på deler av fiskestyrets virksomhet.

Flere forhold taler for at fiskestyret uansett bør oppfylle forvaltningslovens krav til saksbehandling. Tana er landets klart største lakseelv og et uvanlig verdifullt naturområde, med flere tusen rettshavere og et enda større antall tilreisende fiskere. Fiskestyret vil gjennom tanaloven få et omfattende ansvar, både i forhold til den enkelte rettshaver og i forhold til allmennheten. Vedtak som gjelder rettshavernes adgang til fisket, vil ofte ha stor betydning for den enkelte, også økonomisk. Det synes derfor naturlig at fiskestyret oppfyller de krav til forsvarlig saksbehandling som forvaltningsloven stiller. Det kan også nevnes at fylkesmannen, som i dag har mye av den myndighet fiskestyret nå foreslås å overta, er bundet av forvaltningsloven.

Utvalget foreslår at det gjøres klart i loven at forvaltningsloven skal gjelde for fiskestyrets virksomhet, også når organet ikke kan anses å «utøve offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a. Det betyr at forvaltningsloven gis anvendelse på fiskestyrets beslutninger, uavhengig av om den enkelte beslutningen innebærer utøving av offentlig myndighet. Det avgjørende vil være om lovens øvrige vilkår er oppfylt, se drøftelsen av enkeltvedtak i *"Klageadgang"* i punkt 5.5.2.4.8 om klageadgang.

Selv om utgangspunktet er at forvaltningsloven gjelder fullt ut for fiskestyrets virksomhet, vil enkelte av lovens regler passe mindre bra på deler av fiskestyrets saksbehandling. Hvorvidt de enkelte reglene i forvaltningsloven passer, må vurderes konkret fra sak til sak. Det vil her bli drøftet hvilke regler som må antas å være mest sentrale for fiskestyrets virksomhet.

Habilitetsreglene i lovens kapittel II skal forhindre upartiske avgjørelser, samtidig som de skal forhindre at tilliten til vedtaksorganet svekkes, og at den enkelte saksbehandler kommer i en vanskelig situasjon. Slike hensyn gjør seg utvilsomt også gjeldende for fisket i Tana. Kapittel III gir allmenne regler om saksbehandlingen, om bl.a. veiledningsplikt, at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold og taushetsplikt. Også disse reglene må følges av Tanaelvas fiskestyre, selv om de neppe er av de mest praktiske for organets virksomhet.

Kapitlene IV til VI gjelder bare i saker om enkeltvedtak, det vil si «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Hvilke av fiskestyrets avgjørelser som må regnes som enkeltvedtak, drøftes nedenfor i *"Klageadgang"* i punkt 5.5.2.4.8 om klageadgang. Kapittel IV har regler om saksforberedelsen, om bl.a. forhåndsvarsling, forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt og partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Regelen om forhåndsvarsling (§ 16) er ikke spesielt praktisk, fordi den som vedtaket retter seg mot normalt vil ha fått anledning til å uttale seg om saken, enten gjennom søknad eller på laksetinget (mht. soneinndelinger). Fiskestyrets plikt til å varsle parten og la ham få uttale seg før vedtak treffes, er trolig viktigst når det er aktuelt å frata noen fiskerett (f.eks. inndragelse av laksebrev), fordi vilkårene ikke lenger anses oppfylt. § 17 første ledd sier at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Denne plikten vil være sentral for fiskestyret. Brudd på plikten vil ofte kunne føre til at vedtaket blir ugyldig etter § 41. De andre reglene i kapitlet vil trolig komme relativt sjelden til anvendelse.

Reglene om selve vedtaket finnes i kapittel V. Særlig viktige er reglene om når vedtak skal begrunnes (§ 24) og om begrunnelsens innhold (§ 25). Den som ikke får medhold, vil normalt ha behov for å se begrunnelsen for vedtaket for å kunne vurdere om han skal klage. Har man f.eks. fått avslag på søknad om laksebrev, er det av stor interesse å få vite hvilke av lovens vilkår som ikke anses å være oppfylt og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. I saker der fiskestyrets skjønnsutøvelse er avgjørende, f.eks. ved utvisning av elvestrekning eller soneinndeling, vil det være vanskeligere å finne klagegrunner i begrunnelsen. Men også i slike saker bør det om mulig gis begrunnelse fra fiskestyret, jf. § 25 tredje ledd om at «de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes». Kapittel V inneholder ellers sentrale bestemmelser om at vedtak skal være skriftlige (§ 23) og om underretning til partene (§ 27), som fiskestyret må følge.

Regelen i § 41 er sentral for enkeltvedtak. Den innebærer at en saksbehandlingsfeil bare kan føre til at vedtaket blir ugyldig hvis det er en mulighet for at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Regelen er viktig for fiskestyret når den vurderer klager på egne vedtak etter § 33 annet ledd og ved eventuell omgjøring etter § 35 første ledd, og for Finnmark grunnforvaltning ved ordinær klagebehandling.

Klagereglene er gitt i kapittel VI, og disse vil bli særskilt behandlet nedenfor i *"Klageadgang"* i punkt 5.5.2.4.8.

Kapittel VII gjelder forskrifter. Også disse reglene vil fiskestyret være bundet av. Det må imidlertid avklares hvilke av fiskestyrets bestemmelser som må reknes som forskrift og hvilke som er organisatoriske bestemmelser.

Hvis fiskestyret, i medhold av utkastets § 3-7, gir regler som begrenser fiskeadgangen i forhold til det som følger av allmenne regler, vil det være forskrift. Slike regler er bestemmende for fiskernes rettigheter og plikter, og de retter seg mot en ubestemt krets av personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c.

Også fastsettelse av fiskekortpriser må anses som forskrift, se lovutkastets § 3-6. Dette er helt klart når det gjelder priser for tilreisende, fordi dette uten tvil gjelder en ubestemt krets av personer. Om fastsettelse av fiskekortpris til de fast bosatte i elvedalen skal regnes som forskrift, kan umiddelbart synes mer tvilsomt. Dette skyldes at denne gruppen kan sees som flere bestemte personer, jf. fvl. § 2 bokstav b, slik at det i tilfelle dreier seg om et enkeltvedtak. Men siden dette er et vedtak av generell art som retter seg mot et stort antall personer, legger utvalget til grunn at vedtaket er en forskrift. Dette er også mest praktisk for fiskestyret, og ikke i strid med hensynet til borgernes rettsikkerhet, se nedenfor.

Bestemmelser om hva fiskekortinntektene skal brukes til, kan ikke anses som forskrift, fordi de ikke gjelder rettigheter eller plikter. Slike mer administrative regler kan gis uten hensyn til forvaltningslovens regler om forskrifter. Også vedtekter for sonenes årsmøter og andre møter, se utkastets § 3-4, må anses å falle utenfor forskriftsbegrepet. Slike bestemmelser kan nok indirekte få betydning for garnfiskernes rettsstilling, men dette er ikke tilstrekkelig til å regne dem som forskrift.

Fiskekortpriser og eventuelle innskrenkninger i fiskeadgangen må altså gis etter reglene i lovens kapittel VII. Det betyr at fiskestyret har en utredningsplikt, og en plikt til å la berørte interesser, f.eks. organisasjoner for fiskerne, få uttale seg før forskriften utferdiges (§ 37). De som berøres av kortprisene, vil således i stedet for å kunne klage i ettertid, ha mulighet til å påvirke prisfastsettelsen i forkant. Videre må formkravene i § 38 overholdes, bl.a. må forskriften for å bli gyldig kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Utvalgets konklusjon er som nevnt at forvaltningsloven bør gjelde for fiskestyrets virksomhet. Når fiskestyret skal være bundet av forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling, synes det naturlig at allmennheten gis samme innsynsrett

i organets saksdokumenter som hos offentlige organer. Utvalget har ikke sett betenkeligheter med en slik innsynsadgang, og foreslår derfor at også lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen bør gjelde for fiskestyrets virksomhet.

5.5.2.4.8 Klageadgang

Utvalget har drøftet om og i tilfelle i hvilken utstrekning vedtak fra Tanaelvas fiskestyre skal kunne påklages. Dette har reist flere spørsmål, bl.a. hvem bør eventuelt være klageorgan, hvilke vedtak bør kunne påklages og hvilken myndighet bør klageorganet ha. Drøftelsen kan til en viss grad sees som et spørsmål om forvaltningslovens klageregler skal gjelde for fisket i Tana, og har derfor nær sammenheng med drøftelsen av om forvaltningsloven bør gjelde for virksomheten til fiskestyret, jf. ovenfor.

Det er enighet om at det fortsatt bør være en klageadgang. Mange av fiskestyrets vedtak (bl.a. sonefastsettelsene og vedtak om tap eller erverv av fiskerett) vil kunne ha stor betydning for dem det gjelder. De hensyn som ellers tilsier en overprøvingsadgang – hensynet til forsvarlig saksbehandling og til borgernes rettssikkerhet – gjør seg i stor grad gjeldende også her.

Ved drøftelsen av hvem som bør være klageorgan, har fylkesmannen vært et alternativ. Siden dette i stor grad gjelder beslutninger hvor fylkesmannen i dag er klageorgan (soneinndelingene og vedtak om erverv eller tap av garnfiskerett), vil fylkesmannen i utgangspunktet ha brukbare forutsetninger for å behandle klager på fiskestyrets vedtak.

Det foreslås likevel at *Finnmark grunnforvaltning* blir klageorgan. Det er flere grunner til dette. Som det fremgår av *"Klageorgan"* i punkt 5.2.5.5.3, vil Finnmark grunnforvaltning være klageorgan for kommunale vedtak om utmarksressurser, herunder saker om utvisning av fiskeplasser. At organet også behandler klager på vedtak om fisket i Tanavassdraget, innebærer at det på dette punktet blir samsvar mellom reglene for Tanaelva og reglene for annen utmarksforvaltning, herunder de «små» elvene. Det antas videre at Finnmark grunnforvaltning normalt vil ha nødvendig fagkunnskap til også å kunne overprøve vedtak om fisket i Tanavassdraget. Organet har dessuten en mer selvstendig stilling enn fylkesmannen og vil kanskje også være bedre egnet til å ivareta lokale og samiske hensyn.

Tanaelvas fiskestyre vil fatte en rekke ulike vedtak. Spørsmålet blir om alle disse avgjørelsene, eller bare noen av dem, skal kunne gjøres til gjenstand for klage. Foruten soneinndelinger og avgjørelser av om vilkårene for garnfiskerett foreligger, kan fiskestyret tillate garnfiske for personer uten garnfiskerett, samtykke til at stedfortreder utøver garnfiskeretten, selge og fastsette pris på fiskekort, begrense fiskeadgangen i forhold til allmenne regler, disponere inntektene av fiskekortsalget og utestenge folk som fisker ulovlig.

Som nevnt er det usikkert om forvaltningsloven etter sin ordlyd ville ha fått direkte anvendelse på fiskestyrets virksomhet, fordi det er uklart om denne kan ansees som «utøving av offentlig myndighet». Utvalget har derfor valgt å si uttrykkelig at forvaltningsloven skal gjelde for fiskestyret. For klageadgangen innebærer dette at avgjørelser som oppfyller de øvrige vilkår for å regnes som «enkeltvedtak», kan påklages. Enkeltvedtak er etter § 2 b) i forvaltningsloven «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».[69] Av de avgjørelser som er nevnt ovenfor, vil dette gjelde soneinndelinger, avgjørelser av om vilkårene for

69. Det ses dermed bort fra et av hovedvilkårene for at det skal være et vedtak, nemlig at avgjørelsen er truffet «under utøving av offentlig myndighet», jfr. fvl. § 2 a).

garnfiskerett foreligger, tillatelse til garnfiske, samtykke til at stedfortreder utøver garnfiskerett og utestenging fra fisket.

Det er mulig at også salg av det enkelte fiskekort må ansees som et enkeltvedtak, noe som i tilfelle betyr at den som nektes fiskekort, kan klage på avgjørelsen. Dette vil kunne ha stor praktisk og økonomisk betydning for dem som bor i elvedalen, siden disse etter loven vil ha en rett til billig stangfiske for hele sesongen. Dersom fiskestyret mener at en person ikke oppfyller vilkårene for å kjøpe billig sesongkort, jf. lovutkastets § 2-2, bør vedkommende etter utvalgets mening kunne bringe saken inn for Finnmark grunnforvaltning hvis han mener fiskestyret tar feil.

Fiskestyrets vedtak om fiskekortpriser, begrensninger i fiskeadgangen i forhold til allmenne regler og inntektsdisponering kan derimot ikke sies å være rettet mot «en eller flere bestemte personer», men mot en ubestemt krets av personer. Slike vedtak må i utgangspunktet anses som forskrifter eller som organisatoriske bestemmelser. Forvaltningslovens klageregler vil derfor ikke komme til anvendelse. Spørsmålet her er om reglene i forvaltningslovens kapittel VII (om forskrifter) om opplysning av saken før vedtak treffes, forhåndsvarsel og høring (§ 37) og kunngjøring mv. (§§ 38 og 39) skal komme til anvendelse, se *"Krav til fiskestyrets saksbehandling"* i punkt 5.5.2.4.7 foran.

Et annet spørsmål er hvilke sider av fiskestyrets vedtak klageinstansen skal kunne overprøve. Skal klageinstansen kunne overprøve alle sider av vedtaket, eller skal bare lovanvendelsen, og ikke skjønnsutøvelsen, kunne prøves?

Forvaltningslovens hovedregel er at alle sider av saken kan prøves, jf. § 34. Klageinstansen kan da overprøve underinstansens saksbehandling, lovanvendelse og skjønn (rimeligheten av vedtaket). Den kan også prøve andre sider av vedtaket enn de som er påklagd, og ta hensyn til nye omstendigheter. For den enkelte klager vil full overprøvingsadgang normalt være en fordel. For underinstansen, her Tanaelvas fiskestyre, kan en overprøvingsadgang som også omfatter skjønnsutøvelsen, derimot fremstå som en uønsket begrensning av organets myndighet.

En del av fiskestyrets enkeltvedtak vil bli fattet på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering. Dette gjelder soneinndelinger, utvisning av elvestrekning og tillatelse til garnfiske. Slike vedtak vil i stor grad bygge på en faglig vurdering av hva som er mest hensiktsmessig. Det samme gjelder til en viss grad også samtykke til at stedfortreder utøver fiskeretten. Derimot må vedtak om tap eller erverv av garnfiskerett, og delvis også utstedelse av fiskekort (eller nektelse av dette) til lokalbefolkningen, begrunnes i at lovens vilkår er eller ikke er oppfylt. Ved slike vedtak er det lite rom for skjønn, og eventuelle klager vil normalt rette seg mot fiskestyrets lovanvendelse eller saksbehandling.

Siden flere av fiskestyrets vedtak vil være basert på en skjønnsmessig vurdering, tilsier hensynet til den enkeltes rettssikkerhet at også skjønnet kan overprøves. Men det må her skytes inn at klageinstansen alltid, på ulovfestet grunnlag, vil kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk, det vil si om vedtaket er grovt urimelig, vilkårlig, basert på utenforliggende hensyn eller om det innebærer usaklig forskjellsbehandling. Myndighetsmisbrukslæren vil dermed fange opp tilfelle der det er grove feil ved fiskestyrets skjønnsutøvelse, mens vedtak som bare påstås å være uhensiktsmessige eller urimelige, ikke kan overprøves. Om også de sistnevnte vedtak bør kunne overprøves, vil bero på en avveining av hensynet til den enkeltes rettsikkerhet og hensynet til vedtaksorganets uavhengighet og selvbestemmelse.

Tanaelvas fiskestyre vil ha stor lokal og faglig kunnskap, og dermed gode forutsetninger for å fatte skjønnsmessige vedtak om fisket i Tana. Det kan tenkes at klageorganet Finnmark grunnforvaltning i enkelte saker vil ha vanskelig for å overprøve fiskestyrets vedtak på saklig grunnlag. Det kan også argumenteres rent prin-

sipielt for at fiskestyret, som representativt organ for de fiskeberettigete, bør ha det avgjørende ord i skjønnsmessige spørsmål om fiskeforvaltningen.

Utvalget har likevel, under noe tvil, kommet til at klageinstansen bør kunne prøve også skjønnsutøvelsen. Full prøvingsadgang er forvaltningslovens hovedregel, og utvalget har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gjøre unntak fra dette. Det kan ikke utelukkes at fiskestyret i enkelte tilfelle vil kunne fatte vedtak som fremstår som uheldige eller urimelige, og i slike tilfelle vil det kunne være av stor betydning for de berørte å få prøvet vedtaket. Det kan heller ikke sees bort fra at skillet mellom skjønnsutøvelse og lovanvendelse ofte er vanskelig å få øye på, både for saksbehandlere og klagere. Også grensen mellom urimelig og uhensiktsmessig skjønn på den ene siden og grovt urimelig, usaklig og vilkårlig skjønn på den andre siden kan være uklar i praksis. Det vil derfor være enklere å praktisere en klageordning som også omfatter skjønnsutøvelsen.

Det forutsettes imidlertid at Finnmark grunnforvaltning bruker sin kompetanse til å overprøve fiskestyrets skjønn med varsomhet. Dette gjelder særlig på områder hvor fiskestyrets lokalkunnskap har hatt stor betydning i vurderingen.

Finnmark grunnforvaltnings myndighet som klageorgan vil, på samme måte som for de øvrige utmarksressurser, være begrenset til ren klagebehandling. Det betyr at organet ikke får instruksjonsmyndighet i forhold til Tanaelvas fiskestyre, og det vil heller ikke kunne omgjøre fiskestyrets vedtak av eget tiltak, slik et klageorgan normalt kan, jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Begrunnelsen for en slik begrensning er i første rekke hensynet til lokalt selvstyre og at det ikke synes å være særlig behov for styring «ovenfra». For øvrig vises det til den nærmere drøftelse av tilsvarende spørsmål i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2 om Finnmark grunnforvaltning.

Det som her er sagt, betyr at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder ved klage på fiskestyrets vedtak, med unntak av § 35 andre og tredje ledd.

5.5.2.4.9 Oppsyn

Utvalget har drøftet hvem som bør utøve oppsyn med fisket i Tanavassdraget. Etter gjeldende rett er det fylkesmannen som organiserer oppsynet og ansetter oppsynsmenn.[70] Oppsynet utføres av folk tilknyttet lensmannskontorene i Tana og Karasjok. Oppsynsfolkene har begrenset politimyndighet, jf. lov om politiet 13. mars 1936 nr. 3 § 15 tredje ledd.

De reglene som i dag gjelder for fisket i Tana, er alle fastsatt av offentlige organer. De mest sentrale reglene finnes i forskriftene fra 1989 og 1990 om hoved- og sidevassdragene og er fastsatt i medhold av den tidligere laksefiskelov (1964) § 2 annet ledd. For regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven skal Direktoratet for naturforvaltning ha et overordnet ansvar for oppsyn, jf. laksefiskeloven § 42. Direktoratet har altså et overordnet ansvar for fylkesmannens organisering av oppsynet i Tanavassdraget. Den praktiske betydning av dette i dag er først og fremst at det er Direktoratet som godkjenner fylkesmannens budsjett, jf. § 2 i forskriftene fra 1990 om sidevassdragene.

Utvalgets forslag om å opprette Tanaelvas fiskestyre vil medføre at man grovt sett vil få to typer fiskeregler. På den ene siden får man offentligrettslige bestemmelser, fastsatt av sentrale myndigheter med hjemmel i laksefiskeloven. På den andre siden får man bestemmelser av mer eller mindre privatrettslig karakter, fastsatt av Tanaelvas fiskestyre i medhold av ny tanalov.

70. Se artikkel 4 i Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Republikken Finland om felles forskrifter om fisket i Tanaelvas fiskeområde, datert 1. mars 1989.

Utvalget har vurdert flere alternative løsninger for oppsynet med fisket i Tana. En mulighet har vært at fylkesmannen organiserer alt oppsyn, også med bestemmelser gitt i eller i medhold av tanaloven. Dette vil være praktisk og enkelt å gjennomføre, fordi det allerede er en innarbeidet ordning. Det har imidlertid vært rettet en del kritikk mot oppsynet, bl.a. har det vært hevdet at praktiseringen av fiskereglene har vært for firkantet, og ikke tatt tilstrekkelig hensyn til innarbeidet praksis i elva.

En annen mulighet har vært at fylkesmannen fortsatt organiserer oppsynet med laksefiskeloven, mens fiskestyret ordner oppsyn med tanalovens bestemmelser. En ulempe med en slik løsning er at det innebærer to atskilte oppsynsordninger, som kan virke forvirrende for fiskerne. Det kan også bli vanskelig å tilpasse dette til et felles norsk-finsk oppsyn i grenseområdet.

En tredje mulighet har vært å legge hele eller deler av oppsynet til de kommuner vassdraget med sideelver skjærer gjennom, dvs. Tana, Karasjok og Kautokeino. Et argument mot en slik ordning er at behovet for oppsyn vil variere i de ulike deler av elva, og at disse delene ikke følger kommunegrensene. Det kan også nevnes at Direktoratet for naturforvaltning og det underliggende utvalget Samarbeidsrådet for anadrome laksefisk, som i stor grad foreslår at direktoratets myndighet etter laksefiskeloven delegeres til kommunene, ikke foreslår delegasjon av oppsynsmyndigheten.[71]

Utvalget foreslår i stedet at alt oppsyn legges til Tanaelvas fiskestyre. Det vil bety at fiskestyret ansetter oppsynsmenn og har det faglige ansvaret for oppsynet. Organet vil ha god kjennskap til behovet for oppsyn i de ulike deler av elva og ulike tider av året. En slik ordning vil være i samsvar med ønsket om at forvaltningen av fisket i størst mulig grad skal ligge til fiskerettshaverne selv. Den vil kanskje også kunne bidra til at oppsynet utføres på en mer fleksibel måte enn i dag. Videre vil det gi god sammenheng med regelen om at fiskestyret skal disponere over inntektene fra fiskekortsalget.

Med hensyn til de offentligrettslige reglene innebærer dette at fiskestyret til en viss grad må innrette seg etter instrukser fra direktoratet. Hvis man vil ha oppsynsmenn med begrenset politimyndighet, kreves også et samarbeid med lensmannskontorene mht. opplæring. Oppsynet med bestemmelser gitt i eller i medhold av tanaloven, kan derimot fiskestyret organisere mer fritt. Det kan hevdes at det vil være betenkelig å gi fiskestyret ansvar for oppsyn, fordi det vil bety at de fiskeberettigete får som oppgave å kontrollere sitt eget fiske. Dette argumentet svekkes hvis oppsynsfolkene gis en forholdsvis fri stilling når det gjelder håndhevelsen av reglene. Selv om fiskestyret vil ha et arbeidsgiveransvar, bør dens instruksjonsmyndighet derfor være begrenset.

Et sentralt spørsmål er hvordan oppsynet skal finansieres. I dag betales oppsynet med penger fra en såkalt lakseoppsynskasse, som fiskekortinntektene går inn i. Selv om man nå gir fiskestyret myndighet til å disponere fiskekortinntektene (utkastets § 3-8), antar utvalget at inntektene fortsatt bør brukes til dekning av oppsynsutgifter. Utvalget forutsetter imidlertid at det offentlige, dersom det blir nødvendig, yter pengestøtte til oppsynet. Slik støtte ble gitt frem til midt på 1970-tallet, da inntektene fra fiskekortsalget ble såpass høye at tilskudd ikke lenger var påkrevd.

Utvalget går i *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5 inn for at fiskestyrets disponering av fiskekortinntektene ikke trenger godkjennelse fra Direktoratet eller annet organ. Dette gjelder også når pengene brukes til oppsyn. Direktoratets myndighet til å bestemme hvordan fiskekortinntektene skal brukes til

71. Se brev fra direktoratet 18. oktober 1994 til Miljøverndepartementet.

oppsyn, vil dermed falle bort. Hvis Direktoratet eller annet offentlig organ gir tilskudd til oppsynet i Tana, må fiskestyret derimot akseptere at det stilles vilkår for hvordan tilskuddet brukes.

Lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996 nr. 38 § 2 bestemmer at dette oppsynet skal omfatte overhold av en rekke lover, blant andre lakseloven. Samerettsutvalget fremmer forslag om at det statlige naturoppsynet også skal føre kontroll med bestemmelsene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Det foreslås derimot ikke at oppsynsloven skal omfatte lov om fiske i Tana, Neiden og Alta. Dette skyldes blant annet at behovet for statlig naturoppsyn er forskjellig i de tre elvene. Det kan f.eks. nevnes at lovutkastet for Alta bare gjelder fisket før St.Hans, og det synes i dag ikke å være behov for et særskilt oppsyn med dette fisket. Utvalget finner det for øvrig mest hensiktsmessig at vurderingen av om naturoppsynet skal føre kontroll med tanaloven foretas på et senere tidspunkt, etter at både naturoppsynet og de nye forvaltningsorganene etter tanaloven har fungert en viss tid.

5.5.2.4.10 Forholdet til Finland

Tana danner riksgrense mot Finland på en lang strekning av elva. Det reiser en del særlige spørsmål, siden man her må forholde seg til en fremmed stat. Regler om fisket har vært utarbeidet av norske og finske myndigheter i fellesskap. Også håndhevingen av reglene har vært utført i samarbeid mellom myndigheter på begge sider.

Forskriftene fra 1989 og 1990 om hoved- og sidevassdragene er begge basert på avtale med Finland. Forskriften om hovedvassdraget, som for øvrig også gjelder områder utenfor selve riksgrensen (fra munningen til Rájánjárga/Grensenesset), inneholder bl.a. flere regler om samarbeid mellom norske og finske myndigheter om forvaltningen av fisket.

Å få i stand fellesregler er en grunnleggende forutsetning for en vellykket fiskeforvaltning i grenseområdet. Dagens fellesregler har bidratt til et godt forhold mellom norske og finske grenseboere. Det er vanskelig å si konkret hva som vil bli følgen dersom man ikke får i stand fellesregler. Det vil trolig bety at man må falle tilbake på midtlinjeprinsippet, dvs. at man må kjøpe fiskekort i begge land hvis man vil fiske på begge sider av elvas midtlinje. Dette vil innebære et brudd med lange fisketradisjoner i Tana. Dessuten vil det være opp til finske myndigheter alene å bestemme hvilke regler som skal gjelde for det store antallet finske turister på riksgrensestrekningen. Ordningen med felles oppsyn og fiskekortpris vil falle bort. Samlet sett vil en slik utvikling være svært uheldig.

Det viktigste spørsmålet for utvalget er hvem som skal utøve *rettighetsforvaltningen* i riksgrenseområdet. Med rettighetsforvaltning menes her den myndighet fiskestyret foreslås gitt i lov om fiske i Tana, Neiden og Alta.

Etter gjeldende rett inngår Kongen (regjeringen) avtale med finske myndigheter om felles fiskeregler i grenseområdet. At det er Kongen som har myndighet til å binde staten ved avtaler med fremmed stat, følger av grunnloven § 26. Dagens regler for riksgrenseområdet er nedfelt i forskrifter om fisket i Tanaelvas fiskeområde (gitt ved kgl. res. 24. februar 1989), og bygger på avtale mellom de to lands regjeringer, datert 1. mars 1989. Gjeldende laksefiskelov (1992) § 2 fjerde ledd annet punkt, som avløser § 2 annet ledd i 1964-loven, gir hjemmel til å gi slike forskrifter « når avtale med fremmed stat ... gjør det nødvendig». I slike tilfelle kan det også gis forskrifter som er i strid med andre bestemmelser i laksefiskeloven.

Det må sondres mellom offentligrettslig forvaltning og forvaltning av de særlige fiskerettighetene. Offentligrettslige regler kan Kongen gi i medhold av laksefiskeloven § 2 fjerde ledd, for *hele* vassdraget. Det vil bl.a. si regler om fisketider, fiskemåter og redskapsbruk. Utkastet til nye lovregler for Tana gjelder bare forval-

tning av de private fiskerettighetene i elva, og gjør ingen endringer i den offentligrettslige forvaltningsmyndigheten. Hvordan grensen mellom offentlig- og privatrettslig forvaltning nærmere skal trekkes, drøftes i *"Forholdet mellom laksefiskeloven og utkast til ny tanalov"* i punkt 5.5.2.4.11.

Når det derimot gjelder privatrettslig forvaltning, f.eks. regler om hvem som skal få fiske, priser på fiskekort og andre vilkår, innebærer lovutkastet en betydelig endring av gjeldende rett. Etter dagens regler er det ulike offentlige organer som har ansvar for denne del av forvaltningen, mens utvalget foreslår at et organ for fiskerettshaverne (Tanaelvas fiskestyre) selv skal forvalte fiskerettighetene.

Hvis utvalgets forslag skal få praktisk betydning, er det klart at det må gjelde i hvert fall i de delene av elva som ikke danner riksgrense. I disse områdene bør fiskestyret selv ha det avgjørende ord. Spørsmålet er om fiskestyret skal tillegges samme myndighet også i riksgrenseområdet, eller om staten der fortsatt skal ha avgjørende myndighet pga. forholdet til Finland.

Det er enighet i utvalget om at avtalen med Finland fortsatt skal inngås av Kongen. Dette vil gi en folkerettslig bindende avtale mellom statene, noe man må anta at også finske myndigheter vil se seg tjent med.

Utvalget mener det er viktig å sikre lokal representasjon i forhandlingsutvalget. Tanaelvas fiskestyre bør ha rett til å delta i forhandlingene. Dette vil gi fiskestyret god mulighet til å få innflytelse på de offentligrettslige reglene som blir avtalt, samtidig som det åpner muligheten for å ta med forhold som fiskestyret som forvalter av rettighetene har herredømme over. Videre vil en slik regel sikre forhandlingsutvalget lokal kunnskap om fisket i Tana. Det foreslås at to representanter fra fiskestyret kan delta i forhandlingene, og det forutsettes at den ene er garnfiskeberettiget og den andre stangfiskeberettiget. Dette vil gi de to gruppene samme innflytelse på utformingen av fellesreglene.

Det har også vært drøftet om Sametinget bør ta del i arbeidet med felles fiskeregler for Tanavassdraget. Bakgrunnen for dette er at Sametinget i Sametingsplanen for 1994-97 uttrykte ønske om å være «en sentral part i kommisjonsarbeidet mellom Norge og Finland vedrørende laksefiske i Tanavassdraget» (s. 47). Utvalget mener som nevnt at selve rettighetsforvaltningen kan utøves av lokale rettshavere, uten medvirkning av Sametinget. Det stiller seg noe annerledes med kommisjonsarbeidet, fordi dette også gjelder offentligrettslige regler og forholdet til en nabostat, og der staten spiller en sentral rolle. Utvalget anser det derfor som hensiktsmessig at Sametinget er representert under forhandlingene. Dette vil gi Sametinget anledning til å komme med sitt syn på hvordan reglene bør være, noe som vil være i samsvar med oppfordringen i sameloven § 2-2 om at Sametinget bør få uttale seg før det treffes avgjørelse i saker som særlig berører den samiske folkegruppe. Det foreslås derfor at Sametinget får rett til å delta i forhandlingene med finske myndigheter med en representant.

Forholdet til Finland vil gjøre det ønskelig at avtale mellom statene skal omfatte regler om adgangen til fiske, prisen for fiske, oppsyn med fisket, deling av inntektene mellom landene og liknende. Etter utkastet til nye lovregler for Tana er myndigheten til å regulere slike forhold lagt til fiskestyret. Utvalget foreslår derfor at i den grad avtalen skal omfatte slike forhold, må innholdet på forhånd være klarert med fiskestyret gjennom et godkjenningsvedtak. Det må antas at den foreslåtte ordningen vil fungerer bra, både fordi staten også ellers vil ta hensyn til rettshavernes synspunkter og fordi fiskestyret selv vil ha en sterk interesse i at det kommer i stand fellesregler av denne art. Forslaget sikrer Tanaelvas fiskestyre avgjørende innflytelse på fiskereglene også i det viktige området som riksgrensestrekningen utgjør, samtidig som det formelt er staten som opptrer i forhold til Finland. Forslaget er konsekvent ved at fiskestyret får ansvar for rettighetsforvaltningen i hele elva.

De reglene som blir fastsatt i avtale med Finland om fisket i Tana, vil måtte fastsettes i forskrift for å bli bindende i Norge. I den utstrekning avtalen omfatter forhold som reguleres i eller i medhold av lakseloven, vil forskrifter måtte fastsettes av de allmenne fiskemyndighetene. Den delen av avtalen som omfatter forhold som fiskestyret skal ha myndighet over etter lovforslaget, vil kunne fastsettes i forskrift av fiskestyret i medhold av tanaloven, se særlig §§ 3-6 og 3-7. Men utvalget vil tro det kan være hensiktsmessig at begge slags regler tas inn i en og samme forskrift.

Det er derfor foreslått en uttrykkelig hjemmel i annet ledd for at Kongen kan fastsette forskrift i samsvar med avtalen også om forhold som etter lovutkastet omfattes av fiskestyrets myndighet. Det blir på denne måten hjemmel for både fiskestyret og Kongen til å fastsette slike regler. Noen ulemper vil dette imidlertid ikke volde, siden innholdet, og trolig ordlyden, av forskriften vil være bundet av avtalen. Hvem som i det enkelte tilfelle skal fastsette forskriften, blir et praktisk spørsmål, som lett vil avklares mellom fiskestyret og fiskemyndighetene.

Fiskestyret vil ikke kunne fravike eller endre slik forskrift så lenge avtalen gjelder, enten forskriften er fastsatt av fiskestyret selv eller av Kongen (eller den som gis fullmakt), med mindre avtalen skulle gi hjemmel for det. Fiskestyret vil ved godkjenningen av avtalen ha bundet seg til den, i den utstrekning avtalen omfatter forhold som fiskestyret ellers har myndighet over etter lovutkastet, og for så lang tid avtalen gjelder.

Utvalget vil ellers anta at det kan være grunn til å opprette et permanent organ for å løse eventuelle konflikter om forståelsen og praktiseringen av fellesreglene i avtaletiden, noe det også er hjemmel for i gjeldende avtale artikkel 14. I dag finnes ikke noe slikt organ, tvister løses i stedet «ad diplomatisk veg», jf. artikkel 14. De to lands forhandlingsutvalg, i hvert fall det norske, oppnevnes særskilt for avtaleinngåelsen hvert fjerde år og har ingen funksjon i selve avtaleperioden. Hvordan ordningen nærmere bestemt bør være, overlates til forhandlingsutvalgene å avgjøre.

5.5.2.4.11 Forholdet mellom laksefiskeloven og utkast til ny tanalov

Statlige organer har som nevnt i *"Skillet mellom offentligrettslig og privatrettslig forvaltning"* i punkt 5.5.2.4.1 i dag vid myndighet til å gi regler om fisket i Tana. Det kan i medhold av laksefiskeloven gis regler som hovedsakelig er av offentligrettslig art, mens det i medhold av tanaloven (1888) kan gis regler av mer privatrettslig karakter. Utvalget foreslår at fiskestyret etter utkast til ny tanalov skal få myndighet til å gi privatrettslige regler om fisket i Tana. Samtidig foreslås 1888-loven opphevet, slik at Kongens myndighet etter loven bortfaller.

I utgangspunktet synes dermed den fremtidige myndighetsfordelingen i Tana grei. Statlige myndigheter har hånd om den offentligrettslige reguleringen av fisket, mens fiskestyret gir regler som knytter seg til fiskerettighetene og utøvelsen av dem. Det finnes imidlertid ikke noe klart og entydig skille mellom offentligrettslige og privatrettslige regler. Det kan derfor oppstå forvaltningsspørsmål som både statlige myndigheter og fiskestyret har hjemmel til å regulere, i medhold av sine lover. Problemet blir da om saken skal avgjøres etter tanaloven eller laksefiskeloven. Slik tvil kan oppstå både i og utenfor riksgrenseområdet. Hovedregelen må i begge tilfelle være at Kongens myndighet etter laksefiskeloven må utøves slik at den ikke kommer i strid med tanaloven eller fiskestyrets vedtak. Staten vil f.eks. ikke kunne fastsette fiskekortpriser eller dele elva inn i soner for garnfiske, fordi denne myndigheten ligger til fiskestyret etter den nye tanaloven. Dette er nødvendig for at tanaloven skal få sin tilsiktede virkning, og det er i samsvar med prinsippene om at en nyere og mer spesiell lov går foran en eldre, generell lov.

Laksefiskeloven er ikke til hinder for en slik løsning. I § 2 fjerde ledd heter det at Kongen kan gi regler når avtale med fremmed stat gjør det nødvendig «uten hinder av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov». Bestemmelsen gir imidlertid ikke Kongen hjemmel til å fravike *andre* lover.

Det er i denne sammenheng av interesse å se nærmere på hva innholdet er av någjeldende avtale med Finland og de någjeldende forskriftene om fiske i Tana. Det vil særlig være spørsmål om hvilke regler i avtalen og forskriftene som etter lovforslaget må fastsettes (eller godkjennes) av fiskestyret, og hvilke regler som fortsatt vil kunne fastsettes med hjemmel i lakseloven av Kongen eller den han gir fullmakt, det vil si de allmenne fiskemyndighetene.

Fastsettelse av fiskekortpriser skal foretas av Tanaelvas fiskestyre, jf. lovutkastet § 3-6. Kongen kan derfor ikke lenger fastsette regler om dette, slik det er gjort i begge forskriftenes § 2.

Kongen må stå fritt til å gi regler om redskapstyper og fredningstider, jf. begge forskriftenes kapittel II og III. Dette er reguleringer som etter sin art er offentligrettslige, jf. laksefiskeloven §§ 4 og 33. Det samme gjelder de reglene som er gitt i begge forskriftenes kapittel IV med overskriften «Stang og håndsnøre». Dette er regler om hvor og hvordan stangfisket skal utøves, som Kongen og departementet (Direktoratet for naturforvaltning etter delegasjon) kan gi etter laksefiskeloven § 33.

Også reglene i forskriftenes kapittel V om «Bundne redskaper» er av offentligrettslig karakter, og må fortsatt kunne fastsettes av allmenne fiskemyndigheter i medhold av § 33 i laksefiskeloven. Dette er regler om hvordan garnfisket skal utøves, særlig om krav til de ulike typene bundne redskaper.

Hvem som skal ha oppsynsansvar i elva, vil fremgå av § 3-9 i utkast til ny tanalov. Kongen kan derfor ikke gi regler i strid med dette. Laksefiskeloven § 42 gir imidlertid departementet et ansvar for kontroll med oppsyn av regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven. Denne myndigheten er delegert til Direktoratet for naturforvaltning. Dette må bety at direktoratet kan kontrollere og gi regler for oppsyn, i den grad de ikke går inn på tanalovens område.

Kapittel VI i begge forskriftene inneholder «andre bestemmelser». Etter § 22 kan lensmannen fastsette ulike grenser i vassdraget. Myndigheten etter § 22 er av offentligrettslig art, og vil fortsatt kunne utøves av organer for det offentlige. Fastsettelse av øvre grense for lakseførende strekning (§ 22 nr. 1 i 1990-forskriften), vil også ha hjemmel i laksefiskeloven § 31 bokstav e. Fastsettelse av grense mellom elv og innsjø (§ 22 nr. 2 i 1990-forskriften og § 22 nr. 1 i 1989-forskriften), vil ha hjemmel i laksefiskeloven § 31 bokstav d. Det samme gjelder fastsettelse av grense mellom hovedelv og sideelv (§ 22 nr. 3 i 1990-forskriften og § 22 nr. 2 i 1989-forskriften).

Fastsettelse av elvas eller løpets bredde ved middels sommervannstand, og djupålens midtlinje i hovedløp og biløp (§ 22 nr. 4 i 1990-forskriften og § 22 nr. 3 i 1989-forskriften), vil ha hjemmel i henholdsvis § 31 bokstav c og a i laksefiskeloven. Fastsettelse av grensene for de områder der drivgarnfisket kan utøves (§ 22 nr. 6 i 1990-forskriften og § 22 nr. 7 i 1989-forskriften) og grensene for de plasser der fiske med stang er tillatt (§ 22 nr. 5 i 1989-forskriften), kan foretas av allmenne fiskemyndigheter etter § 33 i laksefiskeloven. Det samme gjelder myndigheten til å fastsette godkjente kastenotplasser (§ 22 nr. 5 i 1990-forskriften og § 22 nr. 6 i 1989-forskriften). Også fastsettelse av stedet på Langnes som markerer grensen for den utvidede årsfredningen (§ 22 nr. 4 i 1989-forskriften), vil ha hjemmel i laksefiskeloven § 33.

Etter begge forskriftenes 23 og avtalens artikkel 7 er fylkesmannen gitt myndighet til å regulere *utenbygdsboendes* fiske «når hensynet til fiskebestanden og

utøvelsen av fisket gjør det nødvendig». Dette kan gjøres «uten hinder av bestemmelsene i forskriftene», og innebærer dermed en hjemmel til å innskrenke fisket utover det som følger av allmenne regler. Denne myndigheten vil kunne komme i strid med den myndighet Tanaelvas fiskestyre har etter §§ 3-6 og 3-7 i utkast til ny tanalov.

Fylkesmannen kan etter forskriftenes § 23 nr. 1 fastsette differensierte fiskekortpriser. Det samme kan fiskestyret etter § 3-6 i lovutkastet. Denne myndigheten bør ligge til fiskestyret alene. Det samme må sies om myndigheten til å innskrenke fisketiden for stang og håndsnøre (§ 23 nr. 2). Slik myndighet vil fiskestyret ha etter lovutkastets § 3-7, også når det gjelder rettshavernes fiske.

Også den øvrige myndigheten som fylkesmannen er tillagt etter §§ 23 i forskriftene, vil kunne utøves av fiskestyret med hjemmel i § 3-7 i lovutkastet. Det gjelder innskrenkninger i form av fastsettelse av antall stenger pr. døgn, områder for fluefiske og/eller slukfiske fra land eller båt, antall båter pr. døgn som brukes i fisket, og krav om bosted for roer av båt som brukes i fisket. Utvalget mener derfor at fylkesmannens myndighet etter § 23 i forskriftene bør bortfalle, slik at det bare vil være Tanaelvas fiskestyre som kan begrense fiskeadgangen i forhold til allmenne regler. Det nærmere innholdet i fiskestyrets myndighet er beskrevet i merknaden til utkastets § 3-7.

De øvrige regler i forskriftenes kapittel VI er av offentligrettslig art, og vil fortsatt kunne utøves av de allmenne fiskemyndigheter. Det gjelder tiltak i forbindelse med forurensing (§ 24), fiskeoppdrett (§ 25), utsetting av fisk (§ 26), desinfeksjon (§ 27), fiskeundersøkelser (§ 28), og straff (§ 29).

5.5.3 Fisket i Alta

5.5.3.1 Innledning

Fisket i Altaelva før 24. juni tilligger kommunens innbyggere som en allemannsrett, jf. NOU 1993:34 s. 154. Fiskeretten etter St.Hans ligger derimot til Alta Laksefiskeri Interessentskap, og har sitt grunnlag i det gamle fellesfisket som ble utøvd i elva. Fisket etter St.Hans, som er av langt større verdi enn fisket før St.Hans, forvaltes av Interessentskapet.

Utvalget vil ikke fremme like omfattende forslag til endringer av rettsstillingen i Alta som for de to andre «store elvene». Særlig sett på bakgrunn av de relativt store endringene som foreslås for Tana, kan dette synes noe påfallende. En årsak til forskjellen er at fisket i Alta stort sett synes å ha fungert tilfredsstillende og at det har vært færre krav om endringer fra lokalt hold enn i Tana. Dessuten forvaltes fisket i Alta av fiskerettshaverne selv, noe utvalget i utgangspunktet anser som positivt. Altaelva er for øvrig den av de store elvene som i lengst tid har hatt en fast forvaltningsordning og som lengst har ligget innenfor Norges grenser. Det kan til sammenligning nevnes at bare en liten del av Tanaelva lå i Norge før grensetrekkingen i 1751, og i Neiden var ingen del av elva norsk før 1826.

Selv om fisket i Alta synes å fungere bra og man ikke har funnet grunn til å foreslå større endringer, vil utvalget presisere at ordningen i Alta ikke danner noe eksempel for de to andre store elvene. I det følgende vil fisket etter St.Hans bli behandlet i *"Fisket etter St.Hans"* i punkt 5.5.3.2 og fisket før St.Hans i *"Fisket før St.Hans"* i punkt 5.5.3.3.[72]

72. Skillet går ved midnatt mellom 23. og 24. juni.

5.5.3.2 Fisket etter St.Hans

Som i Tana og Neiden bygger fiskeretten i Alta etter St.Hans på den gamle bygdelagsretten som i utgangspunktet tilkom alle, jf. 1775-resolusjonen § 6 som tok sikte på å opprettholde denne rettstilstanden, jf. NOU 1993:34 s. 154. Gjennom sedvane og rettspraksis er rettshaverkretsen med tiden blitt betydelig innsnevret. I dag ligger retten til aktive jordbrukere i elvedalen etter nærmere angitte vilkår, se nedenfor. Antallet rettshavere er om lag 220. Fisket forvaltes av et organ for rettshaverne, Alta Laksefiskeri Interessentskap. Utvalget har sett nærmere på visse spørsmål om rettshaverkretsen (5.5.3.2.1), fiskerettens innhold (5.5.3.2.2) og forvaltningen av fisket (5.5.3.2.3).

5.5.3.2.1 Endringer i rettshaverkretsen?

Interessentskapets vedtekter § 1 sier i dag følgende om vilkårene for medlemsskap:

> «Eier av jord i strøket mellom Tverrelva (opp til Sagfossen) på den ene side – Tverrelvdalen unntatt – og Hjemmeluft på den annen side, som bor i området, eller bruker av jord i det nevnte område og som bor på eiendommen, kan forlange seg opptatt som medlem forutsatt:
> a) at vedkommende er 18 år gammel
> b) at det på eiendommen avles minst 2.500 kg høy, eller 10.000 kg silomasse. Dette må være attestert av dertil valgt komité på 2 medlemmer etter kontroll på eiendommen ved siste innhøsting og senest 1. oktober
> c) at vedkommende betaler kontant kr. 300,- i inntredelsespenger.»

Siden vilkårene for fiskerett i Alta er blitt betydelig innskjerpet gjennom årene, kan det spørres om vilkårene bør lempes slik at flere kan få fiskerett. Det har bl.a. vært hevdet at dagens ordning i for stor grad begunstiger jordbruket.

Utvalget vil imidlertid ikke fremme forslag om utvidelse av rettshaverkretsen. Dette skyldes bl.a. at fiskereglene synes å gi andre enn rettshaverne forholdsvis gode muligheter til å fiske. Dagens ordning må dermed antas å ivareta hensynet til dem uten fiskerett på en rimelig måte. Utvalget kan derfor ikke se at det er særskilt behov for å gi nye grupper fiskerett. I tillegg vil en slik utvidelse kunne utløse erstatningsplikt overfor dem som i dag er berettiget.[73]

Mens det i Tana foreslås at de som bor i kommunene langs elva skal ha en lovfestet rett til stangfiske, fremmes det ikke noe tilsvarende forslag for Alta. Forskjellen skyldes først og fremst at utvalget mener at lokalbefolkningen langs Tanavassdraget allerede har en stangfiskerett, mens altafolk som ikke fyller medlemsvilkårene til Interessentskapet, ikke har fiskerett.

Utvalget mener at dagens rettsstilling bør beholdes når det gjelder laksefisket i Altaelva etter St.Hans. Det vil bl.a. si at rettshaverkretsen vil være avgrenset etter samme kriterier som i dag, slik at den særlige lakseretten vil tilkomme de som bor i de respektive «elvedaler», og som driver et visst jordbruk der. I Alta følger den geografiske avgrensningen klart av vedtektene, og det er ikke behov for noen klargjøring på dette punktet.

Andre enn rettshaverne vil etter dette ha adgang til fiske etter bestemmelser av Interessentskapet. Det vil med andre ord fortsatt være rettshaverne gjennom sitt organ som bestemmer i hvilket omfang og på hvilke vilkår andre skal få fiske etter St.Hans.[74]

73. Se Tønnesen: Retten til jorden i Finnmark s. 253, jfr. s. 164.
74. De skriftlige fiskereglene utvalget har fått tilgang til fra Interessentskapet, gir ikke full oversikt over hvilken adgang til fiske de ulike gruppene uten fiskerett har.

For folk i Alta kommune synes dagens ordning å fungere tilfredsstillende. De har gjennom dagens kortordning forholdsvis gode fiskemuligheter etter St.Hans, og de kan fiske gratis før dette tidspunkt. Utvalget kan derfor ikke se at det er behov for endringer.

Befolkningen i kommunene Kautokeino og Loppa er etter dagens praksis likestilt med altafolk med hensyn til fiskeadgang og priser etter St.Hans og har dermed (ifølge opplysninger fra interessentskapet) relativt gode fiskemuligheter. Det synes derfor ikke å være behov for endringer for denne gruppens vedkommende. Det kan ellers være grunn til å vise til utvalgets forslag om at bosatte i Kautokeino kommune skal ha samme rett til gratisfiske før St.Hans som altafolk, jf. *"Fisket før St.Hans"* i punkt 5.5.3.3 nedenfor.

Også utenbygdsboende (dvs. folk bosatt utenfor kommunene Alta, Kautokeino og Loppa) har i dag adgang til fiske i Alta, men disse konkurrerer om et mindre antall kort og betaler dobbel pris av de ovennevnte. Også utenbygdsboendes rettsstilling bør etter utvalgets mening beholdes som dag. Det vil si at de kan gis adgang til stangfiske mot kjøp av fiskekort eller ved betaling av leie.

Reindriftsutøvere har ingen særskilt rett etter reindriftsloven til å fiske i Alta etter St.Hans. Det skyldes at dette fisket ikke ligger til staten, men til den jordbrukende elvedalsbefolkning. Rettsgruppen legger i NOU 1993:34 (s. 209) til grunn at man dermed er utenom anvendelsesområdet for reindriftsloven § 14, som gir reindriften samme rettigheter på statseiendom som de fastboende. Siden samtlige reindriftsøvere som driver reindrift i Alta i fiskesesongen, er bosatt i Kautokeino, vil de likevel ha rimelige fiskemuligheter, jf. det som er sagt ovenfor om kautokeinofolk. Derfor kan ikke utvalget se at det er tilstrekkelig grunn til å endre reindriftsutøvernes stilling i fisket etter St.Hans.

Så langt er dermed konklusjonen at de særlige lakserettighetene i Alta fortsatt skal være begrenset til jordbrukerne i elvedalen. Det kan være grunn til å vurdere om det bør foretas en viss justering av hva som nærmere ligger i kravet til jordbruksvirksomhet som vilkår for å oppebære de særlige lakserettighetene, for derved å bringe kravene mer i samsvar med dagens bruksforhold.

I Alta kreves det at man dyrker 2.500 kg høy eller 10.000 kg silomasse for å være fiskeberettiget, jf. § 1 i Interessentskapets vedtekter. Disse kravene tolkes svært strengt, og man må ifølge § 3 i vedtektene tre ut av interessentskapet hvis forrige års produksjon ikke tilfredsstilte kravene. Dette kunne kanskje tilsi en noe lempeligere bestemmelse som er knyttet mer generelt til jordbruksvirksomhet enn dagens vilkår. Utvalget er imidlertid i tvil om det er grunn til noen slik justering. I tillegg er dette et spørsmål som gjelder styring av egne rettigheter. Det synes derfor naturlig at initiativet til en eventuell vedtektsendring bør komme fra Interessentskapet, se vedtektenes § 16.

5.5.3.2.2 Endringer i fiskerettens innhold?

Rettshaverne disponerer gjennom Interessentskapet fritt over den verdi fisket utgjør. Organet bestemmer hvor mye av fisket som skal forbeholdes medlemmene selv, og hvor mye som skal selges eller leies ut, jf. vedtektenes § 14 der det fremgår at det kan vedtas at fisket skal drives av medlemmene selv. Overskuddet fra fiskekortsalg og eventuell annen virksomhet fordeles ifølge § 15 likt mellom medlemmene ved årets slutt.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i fiskerettens innhold. Jordbrukernes særlige lakserettigheter bør med andre ord verken utvides eller innskrenkes, men beholdes som i dag.

Som annet fiske må også laksefisket i Alta foregå innenfor de rammer som er satt i medhold av laksefiskeloven. Det vil si at fiskerettens omfang vil være begrenset av bl.a. regler om fisketider og redskapsbruk, fastsatt av offentlige fiskemyndigheter. I tillegg kan rettshaverne selv gjennom Interessentskapet pålegge seg ytterligere begrensninger, jf. nedenfor.

5.5.3.2.3 Forvaltningen av fisket

Innslaget av egenforvaltning er sterkt i Alta. Bortsett fra at rammene for fisketider og redskapsbruk fastsettes av sentrale myndigheter, tilligger forvaltningen i sin helhet de fiskeberettigede ved Interessentskapet. Myndigheten er tidsmessig begrenset fra 24. juni og ut fiskesesongen. Dette skyldes at fiskeretten har sitt grunnlag i det gamle fellesfisket (med stengsel), og dette fisket tok til ved St.Hans.[75] Geografisk omfatter forvaltningsretten Altaelva så langt laks går, dvs. nå opp til fiskeplassen Toppen i Sautsosonen. Retten gjelder ikke sideelva Eibyelva, som etter fast praksis følger reglene for de «små elvene».[76]

Interessentskapet forvalter fiskeretten på vegne av de berettigede og gir innenfor de rammer som følger av lov og forskrift og egne vedtekter, nærmere regler om utøvelsen av fisket. Interessentskapet fastsetter bl.a. kortpriser og står for tilrettelegging og fordeling av fisket, oppsyn, salg av fiskekort og disponering av inntektene, jf. NOU 1993:34 s. 534-535 og 538. Det kan nevnes at Interessentskapet har fastsatt begrensninger i fisket ut over det som følger av offentlige reguleringer. Det er vedtatt at fiske bare skal skje med stang.

Denne gjennomgangen viser at hensynet til lokal forvaltning av laksefisket er godt ivaretatt i Alta. Det synes derfor verken aktuelt å utvide Interessentskapets myndighet i forhold til i dag eller foreta andre endringer. Forvaltningen av fisket bør med andre ord bli beholdt som i dag. Ettersom det her, som i den bygdebruksordning som er drøftet i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3, dreier seg om en form for disponering over egne rettigheter, synes det heller ikke grunn til å innføre noen overprøvingsordning for de beslutninger Interessentskapet treffer, ut over de muligheter dagens vedtekter åpner for.

Heller ikke for den overordnede forvaltningen foreslås endringer. De sentrale myndigheter (Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning) vil som før kunne gi forskrift om fisketider og redskapsbruk mv. for Altaelva.

5.5.3.3 Fisket før St.Hans

Som nevnt ligger fiskeretten før 24. juni til innbyggerne i Alta kommune som en allemannsrett. Fisket er gratis, men utøverne må ha betalt fiskeravgift til staten. Hvem som har forvaltningsmyndigheten til fisket før St.Hans er usikkert, bl.a. fordi Interessentskapets myndighet er tidsmessig begrenset fra 24. juni og ut fiskesesongen.

5.5.3.3.1 Bør allemannsretten omfatte kautokeinofolk?

Et særskilt spørsmål er om også befolkningen i Kautokeino kommune bør gis rett til fritt fiske i Altaelva før St.Hans, på linje med befolkningen i Alta. Et flertall i Kautokeino kommunestyre går inn for en slik likestilling.[77] Innbyggerne i Kau-

75. Se Sverre Tønnesen: Retten til jorden i Finnmark s. 253.
76. Tønnesen s. 253.
77. Høringsuttalelse 22. juni 1996 til flerbruksplan for Kautokeino-Alta vassdraget.

tokeino har normalt fått «dispensasjon» av Alta Laksefiskeri Interessentskap til å fiske før 24. juni, men har formelt sett ingen rett til dette.

For innbyggerne i Kautokeino innebærer dagens situasjon en klar rettsusikkerhet. Det er ikke bare usikkert om de kan fiske, det er også tvilsomt hvem som har myndighet til å gi tillatelse til fiske. Kautokeinofolk som fisker i Alta før 24. juni, har pga. den usikre rettstilstanden angivelig ofte følt seg som inntrengere.

En regel om fiskerett for befolkningen i Kautokeino vil trolig ha større symbolsk enn praktisk betydning. Dette skyldes at kautokeinofolks fiske i de senere år har vært akseptert, og at dette fisket i praksis har foregått også i år hvor det ikke er gitt noen form for tillatelse. Det har vært ingen eller liten kontroll med fisket før St.Hans, noe som vel må sees på bakgrunn av at Interessentskapets forvaltningsmyndighet har vært ansett å gjelde bare i tiden etter St.Hans. Laksefisket før St.Hans har dessuten relativt liten økonomisk verdi. Siden altafolks fiskerett er en allemannsrett, kan en utvidelse av retten til også å gjelde kautokeinofolk gjennomføres uten ekspropriasjon.

En slik utvidelse kan synes rimelig på bakgrunn av at folk fra Kautokeino har lange tradisjoner med fiske i Altaelva før 24. juni. Det ble bl.a. tidligere drevet et aktivt garnfiske i elva. Mange altafolk har hytter i Kautokeino kommune og utnytter naturen der, og det kan hevdes at det derfor ikke vil være urimelig om fiskeinteresserte i Kautokeino får rett til å delta i det relativt beskjedne fisket som foregår i Alta før St.Hans. Det kan også nevnes at laksen også etter kraftutbyggingen går langt opp mot kommunegrensen mot Kautokeino. Den øverste fiskeplassen i Sautsosonen, Toppen (Pitkækoski), ligger svært nær kommunegrensen.

Utvalget foreslår at allemannsretten til fiske i Altaelva før St.Hans utvides til også å gjelde personer som bor i Kautokeino kommune. Dette kan bidra til å avklare den usikkerhet som hersker i dag og gi ordnede rettsforhold.

5.5.3.3.2 Særlig om reindriftsloven § 14

Et særskilt spørsmål er om reindriftsloven § 14 gjelder for fisket i Alta før St.Hans. Dette spørsmålet har i første rekke teoretisk interesse hvis det vedtas at også kautokeinofolk skal ha rett til å fiske fritt før St.Hans. Samtlige reindriftsutøvere som har sommerbeitedistrikt langs Altaelva, er i dag bosatt (vinterbosted) i Kautokeino.[78] Disse personene vil i tilfelle kunne fiske fritt før St.Hans uavhengig av reindriftsloven. En praktisk forskjell er imidlertid at reindriftsutøvere som fisker i medhold av reindriftsloven, er fritatt for å betale fiskeravgift til staten for dette fisket, se laksefiskeloven § 30 annet ledd. Utvalget har derfor vurdert om reindriftsloven § 14 gjelder for fisket før St.Hans.

Som nevnt gjelder ikke reindriftsloven § 14 for fisket i Alta etter St.Hans og heller ikke for fisket i de to andre store elvene, Tana og Neiden, jf. NOU 1993:34 s. 208-209. Dette skyldes at fiskeretten i disse elvene anses å ligge til den jordbrukende del av elvedalsbefolkningen. Når fiskeretten ikke anses å ligge til staten, dvs. at elvene ikke er en del av den «ikke særskilte matrikulerte statseiendom», er man utenfor virkeområdet til reindriftsloven § 14.

Den særlige fiskeretten i Alta er imidlertid avgrenset til tiden etter 24. juni. Før dette tidspunkt gjelder ingen særlige private rettigheter til fisket. Dette fisket har alltid vært ansett som fritt, og har i dag form av en allemannsrett for innbyggerne i Alta kommune. Denne rettigheten er neppe av en slik art at den kan begrunne noe unntak fra regelen i reindriftsloven § 14 om fiske på statseiendom.

78. Ifølge opplysninger fra Reindriftsadministrasjonen i Alta, desember 1995.

Utvalget antar derfor at reindriftsutøverne, under lovlig utøvelse av reindrift, har rett til fiske på samme vilkår som de fastboende i området. Konkret betyr det at reindriftssamer som driver reindrift i reinbeiteområde som ligger til Altaelva, for tiden kan fiske gratis før St.Hans. De trenger heller ikke å betale fiskeravgift til staten for å delta i dette fisket.

5.5.3.3.3 Forvaltningen av fisket

Spørsmålet om hvem som har forvaltningsmyndighet i Alta før St.Hans, er som nevnt uavklart. Utvalget har vurdert om det bør gis regler om hvem som skal ha myndighet til å forvalte gratisfisket. Det synes imidlertid noe usikkert om det er behov for en egen forvaltningsordning. Reinpolitiet hadde tidligere et visst oppsynsansvar, men dette er nå opphørt. I praksis foregår gratisfisket i dag uten noen form for regulering eller oppsyn. Dette synes å fungere bra, også i år hvor det er mye fisk. Utvalget har ikke merket seg krav om endringer på dette punktet.

Det er heller ingen grunn til å tro at behovet for et forvaltningsorgan øker som følge av at kautokeinofolk får en lovfestet rett til å delta i gratisfisket. De som har ønsket det, har som nevnt deltatt i dette fisket også tidligere.

Selv om det i dag ikke synes å være behov for en særskilt forvaltningsordning, kan det selvsagt ikke utelukkes at det senere vil bli nødvendig med en viss regulering. Det kan f.eks. bli aktuelt å innføre oppsyn med fisket.

Som nevnt har det hersket en viss usikkerhet omkring hvem som faktisk har forvaltningsmyndigheten før 24. juni, særlige blant laksefiskere bosatt i Kautokeino. Når disse nå får en lovfestet rett til fritt fiske, vil behovet for en avklaring av dette spørsmålet minke. Det vil likevel trolig være en fordel om spørsmålet blir klarlagt. Utvalget har derfor funnet grunn til å ta stilling til hvem som bør ha myndighet til å gi regler om fisket før St.Hans.

Et alternativ er Alta Laksefiskeri Interessentskap. Det er Interessentskapet som forvalter fisket resten av sesongen, og det kan hevdes at det derfor vil være mer praktisk at dette organet får myndighet før St.Hans enn at det innføres et nytt forvaltningsorgan. Det må også sies at Interessentskapet synes å forvalte fisket etter St.Hans på en forsvarlig og god måte.

En annen mulighet er at forvaltningen overlates til kommunen. Dette vil være i samsvar med forslaget i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 om rett til og forvaltning av utmarksgodene på usolgt grunn i Finnmark.

Et særskilt spørsmål blir i tilfelle om det frie fisket skal forvaltes av Alta kommune eller av kommunene Alta og Kautokeino i fellesskap. En felles forvaltning kan umiddelbart virke mest rettferdig, fordi alle rettshavere da vil være representert. Men dette er ikke noe avgjørende poeng, siden det i alle fall må være en grunnleggende forutsetning at eventuelle regler eller forvaltningstiltak stiller innbyggerne i de to kommunene likt. At Alta kommune får forvaltningsmyndigheten alene, vil trolig samsvare best med forslaget i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2, siden tanken er at kommunene skal ha ansvar for utmarksforvaltningen i sine områder. Laksefisket foregår som nevnt bare i Alta kommune. Når det gjelder tilretteleggingen av aktivitetene rundt gratisfisket, spiller Alta kommune en viktig rolle også i dag, og det må antas at kommunen vil ha gode forutsetninger for å gi eventuelle regler om dette fisket. Utvalget vil derfor foreslå at forvaltningsmyndigheten legges til Alta kommune.

For Ballos vedkommende innebærer dette at han, i samsvar med sine synspunkter i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommuner og bygder, går inn for at forvaltningsmyndigheten uttrykkelig legges til utmarksstyret i Alta.

Det må imidlertid presiseres at fisket før St.Hans står i en særstilling ved at det er en rett til fritt fiske for innbyggerne i Alta og etter forslaget også innbyggerne i Kautokeino. Dette setter begrensninger for hvilke reguleringer som kan foretas. Den mest aktuelle formen for regulering vil trolig være at det innføres et visst oppsyn med at de som fisker, er bosatt i en av de to kommunene. Noen allmenn kortordning bør derimot ikke kunne innføres, med mindre det dreier seg om en lav avgift som skal gå til dekning av nødvendige fiskefremmende tiltak eller oppsyn. Siden fiskeretten også skal gjelde for kautokeinofolk, må som nevnt eventuelle regler stille fiskerne likt, uavhengig av om de kommer fra Alta eller Kautokeino.

Som det går frem, har utvalget ikke funnet grunn til å gjøre endringer i reglene om laksefiske i Alta, bortsett fra fiske før St.Hans, som er av mindre betydning enn fiske etter St.Hans. Utvalget har derfor ikke funnet det naturlig å foreslå lovregler som omfatter alt laksefiske i Alta. Bare de nye reglene om utvidelse av rettshaverkretsen og klargjøring av forvaltningsmyndigheten for fiske før St.Hans er foreslått lovfestet. Se tredje del i utkast til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta, jf. *"Tredje del. Fiske i Alta"* i punkt 10.3.4 og *"Lov om fiske i tana, neiden og alta"* i 11.3 i utredningen.

5.6 KYST- OG FJORDFISKE

5.6.1 Innledning

Fisket langs kysten og i fjordene har alltid vært en viktig næringsvei for folk i Finnmark. Utnyttelsen av de rike fiskeressursene i disse farvannene er historisk sett hovedårsaken til at mennesker bosatte seg i fylket og skaffet seg et utkomme der. Havet har videre både gjennom selve fisket og gjennom fiskeindustri og annen fiskerirelatert virksomhet på land vært en av de viktigste faktorer for å opprettholde kyst- og fjordbosetningen i fylket. Sjøfisket har således i lang tid dannet, og danner fortsatt, mye av det næringsmessige grunnlaget for både den sjøsamiske og den norske bosetningen i Finnmark.

Av de tradisjonelle måter å utnytte naturressursene i samiske bosetningsområder på, har trolig kyst- og fjordfiske vært viet mest oppmerksomhet i de senere år. Fisket har stått sentralt både i den allmenne samepolitiske debatten og i de krav og uttalelser om rettigheter til og forvaltningen av naturressursene som har kommet fra samisk og lokalt hold. Hovedgrunnen til denne fremtredende plassen er de til dels store vanskelighetene den generelle ressurskrisen i fiskeriene på slutten av 1980-tallet påførte kyst- og fjordfisket i Finnmark. I tillegg til at ressursmangelen i seg selv ga fiskerne lavere inntekter, ble det i 1990 innført en ordning med såkalte «fartøykvoter» for torskefisket. Dette rammet en meget stor del av kyst- og fjordfiskerne, særlig de minste enhetene. Ordningen innebar at man for å få en såkalt «fartøykvote» måtte ha levert 10.000 kilo torsk et av de tre foregående år, noe som for svært mange hadde vært umulig på grunn av ressurskrisen og at man hadde selinvasjoner ti år på rad. De som ikke fikk fartøykvote, måtte derfor nøye seg med en langt mer usikker maksimalkvoteordning, som på ingen måte ga mulighet for livberging, jf. Forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s. 540-541. I tillegg har en del småbåtfiskere falt utenfor hele kvotesystemet, fordi de pga. ressursmangelen ikke har klart å oppfylle vilkårene for å stå i fiskermanntallet.

Samlet sett har ressurskrisen og de etterfølgende reguleringene bidratt til at grunnlaget for det samiske kyst- og fjordfisket er sterkt svekket. I fjordstrøkene i Finnmark, der man mange steder er blitt bortimot 100 % torskeavhengig, har mange mistet en sentral del av inntektsgrunnlaget. Blant annet har det tidligere viktige kveitefisket nesten opphørt helt i enkelte fjordstrøk. Verdien av laksefisket med faststående redskaper har også blitt vesentlig redusert, på grunn av prisfall som sky-

ldes oppdrettslaksen. Dessuten er det innført redskapsbestemmelser som fordyrer dette fisket vesentlig. Reguleringene har også gjort det svært vanskelig å etablere seg i fisket med mindre båter tilpasset fjordfisket, noe som har ført til en «forgubbing» i næringen. I tillegg har mangelen på mottaksanlegg de siste årene gitt de lokale fiskerne akutte leveringsproblemer.

5.6.2 Utvalgets mandat og forholdet til Samisk fiskeriutvalg

Etter forslag fra Sametinget ba Fiskeridepartementet i 1990 daværende professor Carsten Smith om å gi «en sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkningen ved reguleringer i fisket.» Smith fremla sin utredning 9. juli 1990.[79] Kort fortalt konkluderte Smith med at staten har en folkerettslig plikt til å innføre særtiltak for det sjøsamiske fisket, i den grad slike særtiltak er påkrevd for å sikre og utvikle den sjøsamiske kulturen. Noen avklaring av hvilke konkrete særtiltak staten er forpliktet til i denne sammenheng, gir imidlertid ikke Smiths utredning.

De tiltak som ble gjennomført med utgangspunkt i utredningen førte ikke til noen merkbar bedring av forholdene for fjordfiskerne. Etter krav fra samisk hold[80] nedsatte derfor Fiskeridepartementet våren 1993 et utvalg med representanter bl.a. fra ulike departementer, de nordligste fylkeskommuner, Sametinget og Norges Fiskarlag til å utrede sjøsamiske fiskerispørsmål. Samisk fiskeriutvalg skal ifølge sitt mandat:

> «- angi de sentrale samiske interesser i fiskerisammenheng
> - gi en kort oversikt over hvordan disse interessene har vært behandlet i dag
> - redegjøre for de samiske krav når det gjelder den framtidige fiskeripolitikk
> - gi en oversikt over rettsregler, både i norsk rett og i folkeretten, av betydning for samenes rettsstilling på dette området
> -utrede og komme med forslag til hvordan myndighetene i framtida best kan ivareta interessene til befolkningen i samiske kyst- og fjordstrøk i fiskerireguleringssammenheng, herunder drøfte ulike sider ved opprettelsen av en eventuell samisk fiskerisone
> - for øvrig komme med de forslag som måtte være relevante for å sikre det sjøsamiske fisket.»

Samerettsutvalget skal ifølge sitt mandat «utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturen i sine bosetningsområder». Sjøfiske er særskilt nevnt som en av de bruksmåter utvalget bør se nærmere på, jf. foran i utredningens *"Oppdrag"* i punkt 2.3, samt NOU 1984:18 s. 56.

Det er med andre ord betydelig overlapping mellom Samisk fiskeriutvalgs mandat og samerettsutvalgets mandat. En nærliggende konklusjon kunne være å overlate utredningen om det sjøsamiske fisket helt ut Samisk fiskeriutvalg, som er spesielt oppnevnt og sammensatt for dette. Samerettsutvalget har likevel ønsket å ta opp en del sentrale spørsmål om kyst- og fjordfisket på selvstendig grunnlag, og vil på enkelte punkter fremme forslag om endringer i dagens regler. De rettspolitiske vurderingene i dette kapitlet knytter seg til Finnmark, som de fleste andre deler av

79. Utredningen er inntatt i Lov og Rett 1990 s. 507 flg. og i boka «Rettstenkning i samtiden», Oslo 1992, s. 188 flg.
80. Se bl.a. Sametingets vedtak om St.meld. nr. 58 Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen).

utredningen. Utvalgets forslag for kyst- og fjordfisket vil derfor stort sett vil være avgrenset til dette fylket.[81]

Stein Owe har som leder for den avdeling i Fiskeridepartementet som er faglig ansvarlig for de fleste av de områder der utvalget fremmer forslag under dette hovedpunktet, ikke funnet det riktig å ta stilling til utvalgets forslag vedrørende kyst- og fjordfiske.

5.6.3 Historisk bakgrunn

Bruken av sjøressursene i Finnmark er grundig behandlet i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, som er bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget. Her tar historikerne Steinar Pedersen og Einar Richter Hanssen og sivilagronom Hans Prestbakmo for seg ulike deler av utviklingen av kyst- og fjordfisket i Finnmark. Den følgende oversikten tar i hovedsak utgangspunkt i disse fremstillingene.[82]

Samene har drevet fiske langs Finnmarkskysten allerede fra før år 900. Frem til utviklingen av den hanseatiske Bergenshandelen på 12-1300-tallet var samiske fiskere stort sett alene om fisket i dette området. De nye handelsforbindelsene gjorde det imidlertid lønnsomt å drive markedsfiske i nordlige strøk, og dette ga grunnlag for norsk bosetting. Man fikk derfor en rekke norske fiskevær langs kysten, helt øst til Vardø. Det var i første rekke torsk de norske fiskerne var ute etter. Den norske befolkningen økte i antall frem til slutten av 1500-tallet, men stagnerte da pga. svekkede markedskonjunkturer. På 16- og 1700-tallet fikk man en kraftig nedgang i den norske befolkningen, mens den samiske befolkningen økte relativt sterkt i antall.

Kildene fra slutten av 1600-tallet viser at det da var flere forskjellige grupper involvert i fisket. De norske fiskerne bodde langs kysten, mens de samiske fiskerne hadde fjordområdene som sine viktigste bosettingsområder. Man hadde også innlandssamer fra det svenske jurisdiksjonsområdet, som drev fiske ved sjøen om sommeren, mange av dem i kombinasjon med reindrift. I løpet av 1700-tallet begynte også en del av de kvenske innflytterne å gjøre seg gjeldende innenfor sjøfisket. I tillegg hadde man sesongfiskere fra Troms og Nordland, kalt «nordfarere» eller «hjemlandsfarere», som gjerne fisket på Finnmarkskysten frem til St. Hans. Fra midten av 1700-tallet begynte også russerne å fiske i Finnmark, og dette fisket fikk etter hvert et betydelig omfang.

Det samiske fisket var i stor grad et kombinasjonsfiske, både for sjøsamene og innlandssamene. Sjøsamene drev nesten alltid også fébruk, i tillegg til jakt og fangst. For innlandssamene var sjøfisket et viktig element i tamreindriftens næringsflyttinger mellom innland og kyst. Ved grensetrekkingen og Lappekodisillen (1751) ble svenskregistrerte samers og senere finskregistrerte samers rett til bruk av sjøressursene formelt sikret.[83]

---

81. Ett unntak er vektleggingsregelen for forskrifter, som foreslås å gjelde «samiske bruksområder». Dette omfatter også samiske områder utenfor Finnmark. Regelen er beskrevet nærmere i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 og i *"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1 nedenfor mht. sjøfisket.

82. Steinar Pedersen skriver i dokumentets del II *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 om bruken av sjøressursene inntil første verdenskrig, Hans Prestbakmo skriver om lokalbefolkningens fjordfiske i del III *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og Einar Richter Hanssen behandler utviklingen i fiskeriene fra 1918 til ca. 1970 i del IV *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4.

På 1700-tallet ble det innført begrensninger på nordfarernes fiske. I 1702 ble disse henvist til å holde seg på utøyene vest for Vardø. I 1778 ble ytterligere innstramminger fastsatt overfor nordfarerne, bl.a. fikk de ikke oppholde seg på «Indfjordene», eller sette garn der landets allmue hadde sine linesettinger. Disse begrensningene gikk altså i motsatt retning av hva Lappekodisillen bestemte for de svenske innlandssamenes vedkommende. De hadde ingen begrensninger i sitt sjøfiske.

Prinsippet for nordfarernes fiske var at dette ikke skulle skade lokale interesser. Tilsvarende begrensninger gjaldt for russernes fiske. Begrensningene skyldtes i første rekke den dype økonomiske og befolkningsmessige krisen som den norske delen av finnmarksbefolkningen var inne i. For å sikre og utvikle den norske bosettingen ville myndighetene gjøre det mer attraktivt å bo i Finnmark. Derfor ønsket man at de fastboende skulle ha førsteretten til lokale og regionale ressurser.

Prinsippet om lokalbefolkningens førsterett til sjøressursene i Finnmark ble fjernet på 1800-tallet. «Lov om Fiskerierne i Finmarken» av 13. september 1830 innførte prinsippet om at alle norske undersåtter skulle ha lik rett til fiske i Finnmark. Selv om visse regler i loven skulle skjerme lokalbefolkningen, var likhetsprinsippet dominerende. Dette la grunnlaget for en «invasjon» av fiskere sørfra da loddetorskefisket for alvor slo til fra 1840-årene. Man fikk en rekordartet flytting til Finnmark, både i form av sesongfiskere og andre som valgte å bosette seg fast. Rikt naturgrunnlag og gode handelsforhold sammen med folkeøkning ellers i Norge gjorde at sesongmigrasjonen i stor grad gikk over til permanent bosetting. Fra 1835 til 1900 ble Finnmarks befolkning tredoblet, fra 10 838 til 32 952. Antallet nordmenn økte sterkest i denne perioden (fire – femdobling), men også kvenene sto for en stor del av tilflyttingen. Den samiske befolkningen økte derimot med under 50 % i samme tidsrom.

I 1860 ga en ny fiskerilov enda færre restriksjoner på adgangen til fiske i Finnmark. Sentrale myndigheter ønsket imidlertid å gå videre, og nedsatte en kongelig kommisjon med sikte på å fjerne restriksjonene helt. Dette forslaget møtte motstand fra lokalt fiskerhold. Til tross for at flertallet i kommisjonen i utgangspunktet ønsket en ytterligere liberalisering, gjorde de lokale reaksjonene at man ville å vente med å vedta en ny lov.

I siste halvdel av 1800-tallet ble det drevet daglig fiske i Finnmark stort sett året rundt. *Vinter- og vårtorskefisket* varte fra januar til juni. Dette fisket var todelt. Først fisket man etter gytetorsk inne i fjordene, det såkalte «godtfisket». Det var i all hovedsak samer som sto for dette fisket. I april og mai overtok «loddefisket», dvs. fiske etter torsk som fulgte loddestimene. Dette fisket foregikk normalt lenger ut og krevde vanligvis større båter. Loddefisket ble derfor dominert av tilreisende fiskere, som hadde det beste utstyret. Omkring 1870 hadde godt utrustede tremannsbåter vanligvis 9 garn og i tillegg et linebruk på mellom 2400 og 3000 angler. Mindre båter brukte gjerne juksa eller håndsnøre, som alle kunne skaffe seg.

Sommerfisket etter torsk, sei og andre fiskeslag foregikk fra juli til september. Torsken ble gjerne tatt med line som var grovere og med færre angler enn den som ble brukt om vinteren. Til seifiske var garn og not de vanligste redskapene. Garn ble særlig brukt fra september og utover, når nettene ble mørke. Ellers foregikk i samme tidsrom et lokalt basert håkjerringfiske, som hadde lange tradisjoner i Finnmark. Håkjerringjukse var det vanligste redskapet.

83. Lappekodisillen er grundig omtalt i Diedut nr. 1 for 1989 «Lappcodisillen av 1751 – var det samernas Magna Charta?» og av Samerettsutvalget i NOU 1984:18 *"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2. Se også Steinar Pedersens vedlegg til folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5.

Ved inngangen til dette århundret ble forskjellene i utstyr og båter tydeligere. Tilreisende fiskere var gjennomgående bedre rustet enn fylkets egne fiskere. Båter med dekk var det vanlige, og helt på slutten av 1800-tallet kom de første motordrevne båtene på fiskefeltene. Også mellom Finnmarks innbyggere økte forskjellene. Lån fra det særskilte lånefondet for fiskere fra Finnmark, som Stortinget opprettet i 1905, gikk for en stor del til fiskere fra tettstedskommunene langs kysten. Dette bidro til en raskere modernisering og overgang til motordrift i disse områdene. Fjordbefolkninga, som var samer, fikk mindre glede av lånefondet. Årsaken til forskjellen var særlig at kystfiskerne normalt var knyttet til en bestemt handelsmann som ofte var interessert i å være med på å finansiere kjøpet av en ny, større båt. Lånefondet ga nemlig bare støtte til to tredeler eller fire femdeler av kjøpesummen. Fjordfiskerne sto i et friere forhold til handelsmennene, blant annet fordi de hadde større økonomisk kontakt med de russiske pomorene, og hadde derfor ikke samme finansieringsmuligheter.

Omleggingen til mer moderne teknologi førte til at spørsmål om ressursvern og reguleringer kom inn i den fiskeripolitiske debatten. Både mer tradisjonelle fiskeredskaper og de nye og til dels aktive redskapene ble møtt med krav om reguleringer. I lov 13. august 1897 angående saltvandsfisket i Finnmark § 18 ble Kongen gitt hjemmel til, på visse vilkår, å forby bruk av garn ved seifiske. En rekke slike forbud ble også gjennomført etter krav fra lokalt hold. Regjeringen fremmet også en proposisjon om forbud mot bruk av dynamitt under fiske, bl.a. fordi en del tilreisende fiskere drev seifiske med dynamitt i Sørøysund. Denne fiskemetoden utviklet seg likevel sterkt og var i bruk også etter første verdenskrig, til stor forbitrelse for lokale fiskere. I områder hvor det var særskilt fiskeoppsyn, var det heller ikke lov å bruke not eller liknende redskaper ved torskefiske.

Argumentet om at lokale fiskere med passive redskaper burde ha førsteretten til fiske, sto sentralt, både ut fra hensynet til fiskebestanden generelt og hensynet til en rettferdig fordeling av ressursene. Dette viste seg bl.a. i debatten om bruk av dragnot i det såkalte «godtfisket». Dragnot ble opprinnelig brukt både av tilreisende og lokale fiskere, og førte etter lokalbefolkningens syn til overbeskatning av torsken i enkelte fjorder. I Måsøy kommune innførte lokalbefolkningen derfor selv et internt forbud mot bruk av dragnot. Men de lokale fiskerne ønsket også et generelt forbud mot redskapet, for å hindre tilreisende fiskere i å tømme fjordene for fisk. I tillegg til at dette fisket i seg selv truet fiskebestanden, ble det argumentert med at lokalbefolkningens viktigste inntektskilde var truet. På bakgrunn av en anbefaling fra amtstinget i 1899, ble det utferdiget en kongelig resolusjon som innførte en forsøksordning for Snefjord. Ordningen åpnet for innføring av et tiårsforbud mot dragnot i månedene mars og april. På lokalt hold ble imidlertid fredningen ansett som utilstrekkelig, både fordi den ikke gjaldt dragnotfisket om høsten og fordi den ikke gjaldt andre fjorder med samme problemer.

Rundt århundreskiftet begynte et moderne trålfiske i Norge. Dette fisket møtte sterk motstand hos den altoverveiende del av finnmarksfiskerne, og ble raskt et tema i den fiskeripolitiske debatten. Hovedinnvendingen var at trålfisket truet alle andre fiskerier i Finnmark og at det derfor burde forbys. I 1906 gikk amtstinget inn for at Kongen skulle innføre et helårlig forbud mot trålfiske innenfor territorialgrensen utenfor finnmarkskysten. I 1908 ble det vedtatt en trålerlov i samsvar med dette.

Et forhold som bidro til å vanskeligjøre situasjonen for de som fisket med de minste båtene, var utviklingen på mottakersiden. Både for sjøsamene og innlandssamene hadde den russiske pomorhandelen vært avgjørende for muligheten til å leve av fisket. Særlig viktig var det å få avsetningen for sei om sommeren. Dermed fikk man byttet til seg mel, som sikret mat og fôr til resten av året, da inntektene var

mer usikre. Utviklingen av større og mer effektive båter førte imidlertid til at de russiske oppkjøperne fant det mest lønnsomt å ligge på faste plasser og motta store kvanta fra de større og motoriserte fiskebåtene. Dette medførte at mindre båter ikke fikk levert fisken sin, eller at de fikk levert den senere og til dårligere pris. Da pomorhandelen opphørte i årene 1914-1917, forsvant også mye av inntektsgrunnlaget for det sjøsamiske fisket.

Mellomkrigstiden ble en krisetid for fiskerinæringen, med prisfall, avsetningsproblemer og gjeldskrise. Dette førte til en viss stagnasjon i utviklingen av fiskeflåten, samtidig som noen skaffet seg mer moderne fartøyer. Dette ga et større skille mellom fiskerne, og særlig markert ble skillet mellom kystfiskere og fjordfiskere. Et flertall av småbåtfiskerne hadde ikke tidsmessige båter eller redskap, og kunne ikke delta i høst- og vinterfiskeriene tidlig på 30-tallet, fordi dette fisket foregikk langt til havs. Mange fjordfiskere levde derfor i stor nød i denne perioden.

Utviklingen på fartøysiden førte også med seg lokale krav om fredninger og forbud. Einar Eythorsson har gitt et illustrerende og dramatisk eksempel på lokalbefolkningens kamp mot snurpenotfisket etter sild i Repparfjord og Revsbotn i Kvalsund kommune.[84] Tilreisende fiskere drev et omfattende snurpenotfiske i disse fjordene i mellomkrigstiden og til langt ut i 1960-årene. Dette fisket førte bla. til at store mengder sild ble liggende å råtne på havbunnen, og at lokale fiskere måtte dra sine redskaper på land for ikke å få dem ødelagt. Snurpenotfisket truet i stor grad bestandene av sild og torsk og dermed også inntektsgrunnlaget for det lokale fisket med garn og jukse. Til tross for kraftige og gjentatte protester fra lokalt hold, med støtte fra fylkestinget, fikk snurpenotfisket fortsette til sildebestanden var nedfisket.

Motor- og dekksflåtens fremvekst siden 1900 hadde gitt økte muligheter for helårsfiske. Etter hvert som båtene ble bedre og tryggere, kom man seg lenger ut til havs. I 1920-årene begynte f.eks. bankfisket ved Svalbard og Bjørnøya.

Tendensene fra før krigen ble ytterligere forsterket i *etterkrigstiden*. Motoriseringen og overgangen fra kombinasjonsfiske til ene- eller hovedyrkefiske fortsatte, sammen med en viss sentralisering av bosetningen. Mer effektive redskaper førte til at antall mann pr. båt gikk ned. Det totale antall fiskere sank kraftig, mens antallet motorfartøyer økte kraftig.

Den offisielle fiskeripolitikken gikk i hovedsak ut på at stordrift og eneyrker var ønskelig, fordi det samfunnsøkonomisk var mest lønnsomt. Et særtrekk var ellers utvidelse av fiskerigrensene. Den nye og effektive teknologien reduserte fiskebestandene, noe som førte til nye krav om fredninger og at ressursene igjen burde forbeholdes lokalbefolkningen.

Samiske problemstillinger var fraværende i myndighetenes fiskeripolitikk, frem til Samekomitéen kom med sin innstilling i 1959.[85] Komitéen ble nedsatt i 1956 for å «utrede samespørsmål». I innstillingen ble det påpekt at samiske fiskere, som i hovedsak holdt til i indre fjordstrøk, hadde fått innskrenket sine muligheter til å delta i sjøfisket i løpet av den siste tredveårsperioden. Kapitalmangel og mangelfull utdanning for å drive moderne fiske ble anført som årsaker. Men komitéen trakk også frem overbeskatningen av fiskebestandene inne i fjordene som en forklaring på utviklingen. Det ble fremmet forslag om forbud mot notfiske av alle slag i enkelte trange fjordarmer, støtte- og låneordninger til innkjøp av mindre fartøy for fjordfiskere og bygging av mindre fryse- og kjøleanlegg for mottak av både sjø- og ferskvannsfisk, bær og kjøtt. Forslagene fikk imidlertid liten støtte fra sentrale myn-

84. Se Einar Eythorsson «Fjordfolket, fisken og forvaltningen- en delrapport fra prosjektet bygdeutvikling i kystsamiske områder», FDH-rapport 1993:12.
85. Se Steinar Pedersen «Bruken av sjøressursene i Finnmark – en kortfatta oversikt med hovedvekt på samiske interesser», en fremstilling for Samisk fiskeriutvalg, datert 12. oktober 1994.

digheter i høringsrunden og i den videre behandlingen i departementet og Stortinget.

Frem til 1960-tallet var det, med unntak av trålfisket, stort sett fritt fiske i Norge. Fra 1960 og frem til i dag har man gått fra en situasjon med stor frihet for den enkelte fisker til en situasjon med stor grad av offentlig regulering.

De siste 15-20 årene har tilgangen på fiskeressurser vært variabel, og det har særlig på 1980-tallet hersket krisetilstander, både i fiskeriene som sådan og i den tilknyttede landbaserte virksomheten. En viktig årsak til denne krisen er overfiske, som i hovedsak ble drevet av store havgående fartøyer med effektive redskaper. En relativt liten del av disse fartøyene var hjemmehørende i Finnmark, hvor man i første rekke drev og driver kyst- og fjordfiske med mindre fartøyer og konvensjonelle (passive) redskaper. Men også den konvensjonelle flåten bidro til overfisket, noe som bl.a. skyldes at til og med 1983 tillot avtalene mellom Norge og Sovjetunionen fritt fiske for disse båtene også etter at totalkvoten var fisket opp.

Et annet forhold som bidro til fiskerikrisen, var de store invasjonene av grønlandssel på finnmarkskysten. Fra slutten av 1970-tallet ble kysten av Øst-Finnmark, og senere resten av Finnmark og Nord-Norge, årlig rammet av selinvasjon. Dette førte til at torsken ikke kom inn i fjordene. Dette gikk i meget stor grad ut over dem som hadde basert seg på fjordfiske med mindre båter. I 1990 innførte myndighetene, ved kgl. res. av 8. desember 1989, en ordning med såkalte *fartøykvoter*, dvs. garanterte kvoter. Et vilkår for å få fartøykvote var at fartøyet hadde levert et visst kvantum fisk i ett av de tre foregående år, noe som for en meget stor del av fjordfiskerne hadde vært umulig pga. ressurskrisen. Disse fiskerne måtte derfor nøye seg med en *maksimalkvote*, dvs. en svært liten ikke-garantert kvote. Maksimalkvoteordningen innebærer at hvert fartøy får en individuell kvote basert på båtstørrelsen, men fisket stoppes når den totale felles maksimalkvoten er fisket opp, selv om ikke alle har tatt sin andel. I 1994 ble det imidlertid innført en særordning for fiskere fra Nord-Troms og Finnmark, som innebar at disse kunne fortsette fisket på sin individuelle kvote selv om totalkvoten var tatt. Maksimalkvoteordningen gir likevel gjennomgående små inntekter for fiskerne, fordi maksimalkvoten for det enkelte fartøy er langt lavere enn fartøykvoten for tilsvarende fartøy.

1990-reguleringene og de påfølgende års reguleringer har vært sterkt kritisert fra flere hold, bl.a. fra Sametinget og lokale fiskarlag. Reguleringene har i særlig grad rammet utøverne av det konvensjonelle fjordfisket, der samene utgjør et flertall. Det har vært hevdet at den reguleringsformen som ble gjennomført i 1990, var et av de sterkeste anslag mot samisk kultur, etter at den offisielle fornorskingsperioden tok slutt. Det har også vært reist spørsmål om denne reguleringsformen var i strid med Norges forpliktelser til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

5.6.4 Behovet for særtiltak

5.6.4.1 Innledning

Når det skal vurderes om, og i tilfelle i hvilken grad, det bør innføres særtiltak for å sikre det tradisjonelle kyst- og fjordfisket, er det viktig å ha klart for seg at dette fisket er en svært sentral del av det materielle grunnlaget for den samiske kulturen. Staten er både rettslig og politisk forpliktet til å verne om dette fisket, se *"Grunnlaget for statens rettslige og politiske forpliktelser overfor det sjøsamiske fisket"* i punkt 5.6.4.3. Det tradisjonelle fjordfisket, som samer i stor grad har utøvd, har vært den store taperen i de siste års utvikling, se *"Dagens situasjon"* i punkt 5.6.4.2. Det er derfor et stort behov for at statens forpliktelser konkretiseres i form av særtiltak for å sikre og utvikle det sjøsamiske fisket. Hvilke typer tiltak som er

aktuelle, vil bli drøftet på generelt grunnlag i *"Virkeområdet for tiltakene"* i punkt 5.6.4.4, mens de konkrete tiltakene utvalget går inn for behandles i *"Utvalgets forslag"* i punkt 5.6.5.

5.6.4.2 Dagens situasjon

Torskereguleringene for 1995 har i større grad enn tidligere prioritert de minste fartøyene, og dermed betydd et skritt i riktig retning for det tradisjonelle samiske fisket. De minste båtene som går inn under fartøykvoteordningen (under 11 meter), ble også i 1995 gitt en garantert minstekvote, selv om man generelt beveget seg bort fra garanterte kvoter. For båter i maksimalkvoteordningen er unntaket fra 1994 videreført, dvs. at fartøy under 10 meter hjemmehørende i Nord-Troms og Finnmark fortsatt kan fiske opp til taket av sin egen kvote selv om totalkvoten er oppfisket. Generelt er de individuelle kvotene økt. Reguleringene har gått i retning av en friere tilpasning. Det er den økte torskebestanden som har gjort dette mulig.

Utvalget vil understreke at kyst- og fjordfiskerne til tross for dette fortsatt er i en vanskelig og utsatt stilling, og at man står overfor store utfordringer for å sikre det materielle grunnlaget for det samiske og lokale fisket i Finnmark.

Ordningen med fartøy- og maksimalkvoter gjelder fortsatt. Etter utvalgets mening innebærer dette skillet en urimelig og uakseptabel forskjellsbehandling av fiskerne. Dette tilsier at det bør finnes løsninger som kan rette opp den urettferdighet ordningen har skapt. For eksempel medførte 1990-reguleringene at en del fiskere falt utenfor kvotesystemet eller mistet sin status som hovedyrkefiskere. Dermed ble de med overlegg fratatt inntektsgrunnlaget. Rekrutteringen til fiskeryrket har nesten helt stoppet opp, noe som på sikt er en trussel for hele fiskerinæringen i fylket.

Det mest akutte problemet for kyst- og fjordfisket i Finnmark i dag er likevel mangelen på lokale mottaksanlegg. Det er særlig de mindre fartøyene med liten mobilitet som har vanskelig for å få levert fangsten sin. Det må derfor raskt innføres tiltak som kan bedre leveringsmulighetene.

I tillegg er fjordstrøkene i Finnmark spesielt torskeavhengige. Dette tilsier i seg selv at reguleringene av torskefisket tar større hensyn til fylkets kyst- og fjordfiskere enn tilfellet er i dag.

5.6.4.3 Grunnlaget for statens rettslige og politiske forpliktelser overfor det sjøsamiske fisket

I tillegg til de rent faktiske forhold og de anvisninger samerettsutvalgets oppdrag gir, finnes sterke rettslige og politiske argumenter for at det bør gis regler som styrker de samiske og lokale fiskeriene i Finnmark. Norske myndigheter har for det første visse *juridiske* forpliktelser, både etter folkeretten, grunnloven og sameloven, til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe skal kunne sikre og utvikle sin kultur. Tatt i betraktning den sentrale stilling samisk kyst- og fjordfiske har hatt og fortsatt har som del av samekulturen, er det naturlig å innfortolke i denne generelle forpliktelsen også en plikt til å legge forholdene til rette for en varig og sikker utøvelse av kyst- og fjordfisket i samiske distrikter.

Et sentralt grunnlag for en slik forpliktelse er artikkel 27 i FN-konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter. Den uttaler at i de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion eller bruke sitt eget språk. Samerettsutvalget fastslo i NOU 1984:18 s. 285 at:

> «Samene er utvilsomt en etnisk gruppe som går inn under kulturvernet i artikkel 27. De har derfor krav på støtte av den norske stat for sin kulturutøvelse. Samene er samtidig en etnisk gruppe som i betydelig grad har sitt kulturgrunnlag i tradisjonell bruk av naturressurser. De vil derfor med stor sannsynlighet kunne påberope seg at også deres tradisjonelle former for næringsutøvelse i en viss utstrekning er vernet av artikkel 27. Men det er neppe mulig i dag å si noe presist om hvor langt et slikt vern rekker».

Både Regjeringen og Stortinget sluttet seg til utvalgets forståelse av artikkel 27 under behandlingen av sameloven.[86] På denne bakgrunn konkluderer Carsten Smith i sin utredning om samisk sjøfiske med at:

> «Artikkel 27 må etter dette anerkjennes som en sterk rettskilde for samiske rettigheter, både for de politiske, kulturelle og økonomiske rettigheter, og herunder rettigheter til naturressurser i samiske bosettings- og bruksområder. For det videre samerettslige arbeidet vil det være en hovedoppgave å konkretisere dette prinsippet».[87]

Et annet viktig grunnlag for statens forpliktelser overfor det samiske folk, er grunnloven § 110 a. Om forholdet mellom art. 27 og § 110 a sier Smith bl.a. :

> «Folkeretten og grunnloven, prinsippet i FN-konvensjonens artikkel 27 og prinsippet i grunnlovens § 110 a, må etter dette sies å stille de samme krav. Rettstilstanden for samene er ikke blitt endret ved grunnlovsbestemmelsen i den forstand at de har fått nye rettigheter til naturressurser. Men grunnlovens bestemmelse forsterker de folkerettslige regler ved at de nå også har fått grunnlovens styrke i norsk rett».[88]

Smiths utredning oppsummeres på følgende måte av regjeringen i St.meld. nr. 58 (1991-92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (strukturmeldinga):

> «... staten har en rettsplikt til å gi den samiske befolkning muligheter til å sikre og utvikle sin kultur, herunder det materielle kulturgrunnlag, som f.eks. fiske. Dersom dette nødvendiggjør særtiltak, har samene krav på det».

Et annet spørsmål er om også ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 nr. 1 fra 1989 forplikter den norske stat til å gi særegler til fordel for tradisjonelt samisk fiske. Bestemmelsen sier i norsk oversettelse at:

> «Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene».

Spørsmålet kan synes noe usikkert siden de foreslåtte konvensjonsformuleringene om rettigheter i kystområdene og rettigheter til «waters» og «sea ice», ble tatt ut i den endelige konvensjonsteksten.[89] Ifølge Smith er det derfor ikke grunnlag for å anvende konvensjonens bestemmelser om landrettigheter analogisk. I konvensjonens artikkel 13 nr. 2 er det imidlertid gitt en definisjon av uttrykket «landområder». Her heter det:

86. Se Ot.prp. 1986-87 nr. 33 s. 37, Innst. O. 1986-87 nr. 79 s. 5 og St. tid. 1987-88 s. 3026.
87. Rettskrivning i Samtiden (1988), s. 198-199
88. Rettskrivning i Samtiden (1988), s. 202
89. Se St.prp. 1989-90 nr. 102 s. 25.

> «Bruken av begrepet «landområder» i Artikkel 15 og 16 skal omfatte begrepet «territorier», som dekker totalmiljøet i de områdene vedkommende folk lever i eller bruker på annen måte».

Det kan hevdes at fjordene og kanskje også de indre kystområdene er en del av totalmiljøet for utøverne av det tradisjonelle kyst- og fjordfisket i samiske distrikter. Også hensynene bak konvensjonen, som bl.a. er å sikre urfolks sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, taler for en slik fortolkning. Samerettsutvalgets folkerettsgruppe konkluderer i NOU 1997:5 s. 41 med at «de beste grunner taler derfor for å legge til grunn at også sjøområder er omfattet av bestemmelsene i artikkel 15 og 16». Det vises i denne forbindelse til ordlyden i art. 13 nr. 2 og til formålsbetraktninger. Utvalget legger derfor til grunn at også ILO-konvensjonen forplikter den norske stat til å sikre et fortsatt samisk kyst- og fjordfiske i Finnmark.

Av mer *politisk* forpliktende utsagn kan nevnes sluttdokumentet fra Rio-konferansen, Agenda 21 kapittel 26, om anerkjennelse og styrking av stillingen til urfolk og deres samfunn. Her går flesteparten av verdens regjeringer (inkludert den norske) bl.a. inn for at urfolks tradisjonelle og direkte avhengighet av fornybare ressurser skal anerkjennes (punkt 26.3). Det heter også at urfolks verdier, tradisjonelle kunnskap og praksis med hensyn til ressursforvaltning skal anerkjennes, med sikte på å fremme en miljømessig sikker og varig utvikling.

Felles for de særtiltak som foreslås nedenfor, er at de tar sikte på å sikre og utvikle det tradisjonelle sjøsamiske fisket og å rette opp skjevheter som tidligere reguleringer har skapt. Tiltakene kan derfor ses som en oppfølging av Stortingets og Regjeringens politiske signaler.

Den særlige torskeavhengigheten i Finnmark har gitt grunnlag for politiske prinsipputtalelser fra Regjeringen. I St.meld. nr. 58 (1991-92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (strukturmeldinga) s. 143 heter det bl.a.:

> «Regjeringen legger vekt på at fiskeriavhengige områder kan få utnytte sine naturgitte fortrinn og at skjevheter i utviklingen kan rettes opp. Nord-Norge, og Finnmark i særdeleshet, har klare naturgitte fortrinn når det gjelder fiskerinæringen».

I St.meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk, sies bl.a. følgende:

> «En bærekraftig utvikling knyttet til ressursutnyttelse vil være en av de viktigste faktorer for å sikre en positiv utvikling for samisk kultur og samfunnsliv».

De nevnte rettslige og politiske utsagn vil ha sentral betydning ved utformingen av fremtidige regler for fisket i samiske områder, og de har følgelig også vært et viktig grunnlag for utvalgets forslag for kyst- og fjordfisket i Finnmark. Disse forslagene kan for øvrig anses som et forsøk på å konkretisere de allmenne prinsipper og forpliktelser som ligger i grunnlovens og folkerettens regler for så vidt gjelder sjøfisket.

I arbeidet med å styrke kyst- og fjordfisket i Finnmark, kan en rekke ulike tiltak tenkes innført. Det vil trolig måtte tas i bruk både økonomiske og rettslige virkemidler, og det vil neppe være tilstrekkelig å bare ta i bruk den ene eller andre typen. Utvalgets oppgave er først og fremst å se på de rettslige virkemidlene. Det vil primært si ulike rettighets- og/eller forvaltningsordninger som i særlig grad vil tilgodese kyst- og fjordfiskere i Finnmark.

5.6.4.4 Virkeområdet for tiltakene

Utvalget har drøftet hvilket område særtiltakene bør gjelde for. Utgangspunktet har vært at utvalget i denne utredningen skal vurdere tiltak særlig for Finnmark. Det har vært vurdert om tiltakene bør begrenses til å gjelde for deler av Finnmark.

For eksempel kunne det, i tråd med de foreslåtte generelle rettighets- og forvaltningsordningene i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapitlene 5.2 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i 5.3, innføres områdebaserte ordninger, hvor de lokale fiskere har et fortrinn til fisket innenfor egen kommune eller i det sjøområde som legges til ei bygd. Det synes imidlertid av flere grunner tvilsomt om områderettigheter på et så snevert geografisk nivå vil være noe egnet virkemiddel til å bøte på de skadevirkninger 1980-årenes ressurskrise har medført for fiskerne i Finnmark.

For det første kan det være vanskelig å skille ut de områder hvor ressurskrisen har slått hardest ut. Det kan være noe tvilsomt om dette er i de kyst- og fjordbygder hvor det vil være aktuelt å innføre bygdebruksrettigheter, og i alle fall kan det det hende at bygdebruksordninger bare ville fange opp noen av de kyst- og fjordfiskerne som er hardest rammet av krisen.

Det er dessuten klart at kyst- og fjordfisket har vært drevet uavhengig av bygde- og kommunegrensene. Det er i stedet fiskens bevegelser som avgjør fiskeplassene. Ordninger som er avgrenset til bygda eller kommunen, vil derfor ikke alltid samsvare med det fisket som faktisk utøves, og vil tvert om kunne innebære et brudd med de mer tradisjonelle bruksmønstre for konvensjonelt fiske i Finnmark. Utvalget har derfor gått inn for at forslagene skal gjelde for hele Finnmark. Dette forhindrer selvsagt ikke at det i fremtidige fiskereguleringer kan være aktuelt å innføre særskilte ordninger, f.eks. redskapsbegrensninger, avgrenset til bestemte fjordstrøk.

Et annet spørsmål er om forslagene skal være geografisk avgrenset utover i havet, dvs. om de bare skal gjelde innenfor grunnlinjene eller innenfor et visst antall nautiske mil fra kysten. Dette vil i tilfelle bety at det opprettes en særskilt «fiskerisone». Utvalget har ikke funnet grunn til å foreta en slik geografisk avgrensning. Dette skyldes i første rekke at de aktuelle tiltakene ikke nødvendiggjør en slik grense, se særlig *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2.

Heller ikke for kyst- og fjordfisket ønsker utvalget å gjøre individuelle forskjeller på etnisk grunnlag. Eventuelle særtiltak vil derfor i utgangspunktet omfatte alle som er bosatt i Finnmark, uavhengig om de er av kvensk, norsk, samisk eller annen herkomst.

5.6.5 Utvalgets forslag

5.6.5.1 Forvaltningsmessig prioritering

En av svakhetene med dagens forvaltningsmessige tiltak synes å være at de gjeldende reguleringsforskrifter i prinsippet lar de samme regler komme til anvendelse innenfor hele sitt geografiske virkeområde (nord for den 62. breddegrad). Dagens forskrifter har ingen regler som direkte prioriterer de lokale fiskerne, og de åpner heller ikke for slike prioriteringer. I stedet er de lokale fiskere i Finnmark forsøkt indirekte tilgodesett, bl.a. gjennom torskereguleringene for 1995 der mindre fartøyer, som det finnes mange av i Finnmark, er prioritert.

På denne bakgrunn synes det som om regelverket for fisket bør utformes slik at det i større grad tar hensyn til de særegne lokale forhold i Finnmark. Det bør videre åpnes for mer direkte prioriteringer av de lokale kyst- og fjordfiskerne, bl.a. ved at hjemlene for å tilgodese dette fisket gjøres klarere og mer direkte enn i dag.

Saltvannsfisket er etter gjeldende rett en allemannsrett. Fisket er i utgangspunktet fritt for alle, både ute på havet, i fjordene og nær land. Med unntak av strandeierens enerett til laksefiske med faststående redskap, gjelder dette også for den del av sjøen som er underlagt privat eiendomsrett. Selv om lokale fiskere som nevnt tidligere hadde førsteretten til fisket i Finnmark, står prinsippet om allemannsretten sterkt i dag, også blant fiskerne selv. Allemannsretten har imidlertid også sine begrensninger. Rettsgruppen sier bl.a. dette i NOU 1993:34 s. 122-123:

> «Selv om retten til å fiske i havet i prinsippet er fri for alle, er det lange tradisjoner for at myndighetene har begrenset fiskeretten ved ulike reguleringstiltak. Dette gjelder ikke minst i Finnmark, hvor de store mengder fisk i fylkets fjorder og fjordbotner opp gjennom historien har vært en vesentlig del av grunnlaget for bosettingen, først den samiske og senere også den norske».

Om dagens fiskereguleringer sier rettsgruppen:

> «Myndighetene har, som følge av de senere års ressurskrise, grepet inn i saltvannsfisket med til dels sterke reguleringer i form av lover, forskrifter og andre bestemmelser, både når det gjelder fiskeslag, redskaps- og fartøytyper og geografiske områder».

Dette viser at det er mulig å rette opp enkelte av dagens skjevheter innenfor rammene av det eksisterende regelverk, uten at dette strider mot prinsippet om allemannsretten. Torskereguleringene for 1995 er et eksempel på dette.

Utvalget går inn for at man i første rekke bør ivareta kyst- og fjordfiskernes interesser gjennom vedtak etter dagens lovgivning. Fiskerimyndighetene vil kunne foreta relativt omfattende reguleringer for å sikre kyst- og fjordfisket i Finnmark. Dagens forvaltningssystem gir dessuten rom for fleksibilitet, noe som er nødvendig siden saltvannsfisket er en variabel ressurs. Tiltak som vil være formålstjenlige i noen sesonger, vil ikke nødvendigvis være det senere. For eksempel vil det for en tid kunne nedlegges forbud mot bruk av såkalte aktive redskaper og snurrevad i fjordene, mens det til andre tider vil kunne være aktuelt å tildele de lokale fiskere spesielt høye kvoter.

Fiskerimyndighetene vil imidlertid ikke stå helt fritt i sin forvaltning av fisket i Finnmark. De vil være bundet av de forpliktelser den norske stat har av folkerettslig og grunnlovsmessig art i forhold til det tradisjonelle samiske kyst- og fjordfisket. Disse forpliktelser vil i noen grad kunne anses som instrukser om at fiskeriforvaltningen skal bruke sin skjønnsmessige myndighet i en bestemt retning. Ellers må Sametinget og kommunale og fylkeskommunale myndigheter være viktige premissleverandører for myndighetenes reguleringer (se *"Endringer i fiskeriforvaltningen"* i punkt 5.6.5.4). I tillegg vil den særskilte vektleggingsregelen for forskrifter, som utvalget foreslår innført, forplikte myndighetene til å ta hensyn til det samiske fisket når det gis forskrifter om fisket, se nedenfor.

Fordelen ved å tilgodese finnmarksfiskerne gjennom forvaltningsmessige tiltak er at dette vil være mindre konfliktskapende enn f.eks. en mer omfattende særordning for Finnmark. Dessuten vil det trolig gi større mulighet til å finne fleksible løsninger, bl.a. på bakgrunn av ressurstilgangen, enn hvis man innfører en mer stivbent særordning.

Ulempen ved utelukkende å basere seg på dagens regelverk, er at det ikke gir noen garanti for at myndighetene i tilstrekkelig grad vil prioritere de grupper fiskere som tidligere har kommet dårligst ut, bl.a. samiske fiskere. Derfor kreves i tillegg visse positive særtiltak, se *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2 flg. Et sam-

let samerettsutvalg går i *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4 inn for at følgende regel tas inn i sameloven:

> «*§ 4-7 Forskrifter*
> Når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.»

Utvalget antar at kyst- og fjordfisket er et av de områder der denne regelen vil få størst betydning. Fisket er og har vært en livsviktig samisk næring, og vi er derfor inne i kjernen av vektleggingsregelens anvendelsesområde.

I motsetning til utvalgets øvrige forslag om sjøfisket er vektleggingsregelen foreslått å gjelde ikke bare for Finnmark, men også for samiske bruksområder i andre fylker.

Ved alle typer forskrifter som gjelder bruk eller utnytting av naturforekomster i samiske områder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Sentralt når det gjelder sjøfisket står selvsagt reguleringsforskriftene, der kvotene fastsettes. Men også forskrifter om bl.a. ervervstillatelse, fiskermanntallet mv. (innsatsregulering) og forskrifter om fredninger, fangstkvantum, redskapsbruk mv. (uttaksregulering) vil omfattes av forslaget. Dette er regler om adgangen til å utnytte fiskeressursene. Vedtaksorganet må derfor vurdere om og i tilfelle i hvilken grad samiske interesser vil bli berørt, og hvilke konsekvenser det bør få for regelens endelige innhold.

Forskrifter om regulering er geografisk avgrenset til områdene nord for 62. breddegrad. Forskriftene gjelder derfor et større område enn det som kan kalles «samiske bruksområder». Som nevnt i *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i punkt 8.4 betyr ikke dette at vedtaksorganet (her Fiskeridirektoratet) kan la være å vektlegge samiske hensyn. Organet må vurdere forskriftens virkninger for de bruksområdene som må regnes som samiske, og legge vekt på at forskriften får et innhold som kan bidra til å sikre naturgrunnlaget for den samiske næringsutøvelsen og bosetningen. For slike omfattende forskrifter vil også en rekke andre hensyn gjøre seg gjeldende. Den foreslåtte regelen skal imidlertid sikre at vedtaksorganet særskilt vurderer og legger vekt på hensynet til samisk kultur.

Det er selvsagt vanskelig å si hvilke konkrete utslag vektleggingsregelen vil gi om den blir vedtatt. Likevel vil det nedenfor bli sagt noe om hvordan utvalget forutsetter at regelen vil virke, og hvilke resultater den kan tenkes å føre til.

Den store graden av torskeavhengighet som mange av fjordstrøkene i Finnmark er preget av, vil være et sentralt forhold når vektleggingsregelen skal anvendes. I de mest torskeavhengige områdene vil forskrifter om adgangen til å fange torsk være av avgjørende betydning, og hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur må tillegges stor vekt når det gis slike forskrifter.

Hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur kan ellers tale for at dagens fartøykvoteordning erstattes av et system som gir sterkere rettigheter for utøverne av det tradisjonelle samiske sjøfisket, dvs. brukerne av de minste fartøyene. Videre taler det for at fordelingsprofilen i kvotefordelingen endres i favør av de minste båtene.

Forslaget om fritt fiske for mindre båter med konvensjonelle redskaper, se *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2, er begrunnet med et ønske om å sikre og utvikle lokalbefolkningens tradisjonelle fiske, som har vært en helt sentral forutsetning for den samiske kulturen i fjordområdene. Samme hensyn taler for at det gis forskrifter om lokale fredninger eller redskapsbegrensninger, som hindrer at disse båtene utkonkurreres av større båter med effektive redskaper i fjordområdene.

Siden regelen om fritt fiske for de minste båtene ikke i seg selv forbyr større båter å fiske i fjordene eller de nære kystfarvann, er det viktig at den suppleres med forskrifter som begrenser de største og mest effektive fartøyenes adgang til å fiske i fjordområdene.

Vektleggingsregelen kan også få betydning for kravet om ervervstillatelse for mindre båter. Fiskeripolitiske, samepolitiske og praktiske grunner taler for at det gjøres unntak fra kravet om ervervstillatelse for mindre fartøy. Hvis Fiskeridepartementets utkast til ny deltakerlov[90] blir gjennomført, betyr det at vilkårene for å få ervervstillatelse blir skjerpet. Det foreslås blant annet at søkeren må ha drevet ervervsmessig fiske i minst tre av de siste fem år, mens kravet i dag er tre av de siste 10 år.

For båter under 50 fot (15,68 meter) gjelder i dag et generelt unntak fra reglene om ervervstillatelse. Fiskeridepartementet foreslår at dette unntaket oppheves. Mens man i dag ikke trenger tillatelse for å erverve eller registrere fiskefartøy under 15,68 meter, vil den nye loven som utgangspunkt stille samme krav for små båter som for store. Lovutkastets § 5 siste ledd gir imidlertid en forskriftshjemmel som åpner for mindre strenge vilkår (f.eks. unntak fra aktivitetskravet) for fartøy under 8 meter, noe som bl.a. er begrunnet i hensynet det tradisjonelle samiske kombinasjonsfisket.[91] Dette er en oppfølging av regjeringens signaler i St. meld. nr. 58 Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (strukturmeldinga) s. 91 der det bl.a. sies:

> «Av hensyn til grupper som har tradisjon for å drive fiske i kombinasjon med et annet yrke, f.eks. samene, vil kravene til å erverve fiskefartøy under 8 meter (26 fot) kunne settes mindre strenge enn ellers».

Vektleggingsregelen vil være et argument for at det, dersom høringsnotatets forslag blir gjennomført, gis forskrifter som lar seg forene med de tiltak samerettsutvalget foreslår for det tradisjonelle fjordfisket i Finnmark. Hvis utvalgets forslag om fritt fiske for mindre båter skal få den tilsiktede virkning, må det gjøres relativt enkelt for eierne av slike båter å få ervervstillatelse. Det bør derfor innføres et generelt unntak etter dagens mønster for denne fartøygruppen.

5.6.5.2 Fritt fiske for mindre båter

Dagens fartøykvoteordning har etter utvalgets mening ført til en urimelig forskjellsbehandling av finnmarksfiskerne, der særlig de minste fartøyene har blitt taperne. Til tross for at reguleringene for 1995 som nevnt innebar en sterkere prioritering av mindre båter, finnes fortsatt skjevheter som bør rettes opp. Når regjeringen nå ser ut til å gå inn for et friere fiske, synes det ikke nødvendig å fremme forslag om å oppheve fartøykvoteordningen.

Samerettsutvalget vil imidlertid fremme forslag om fritt fiske for mindre båter. En slik regel antas å kunne rette opp noe av den skaden som 1990-reguleringene har påført fjordfiskerne, og vil bidra til å sikre naturgrunnlaget for den sjøsamiske kulturen.

Utvalget har tatt sikte på å finne en ordning som kan bedre forholdene for det sjøsamiske fisket og sikre tilgang til ressursene for fremtiden. Den forvaltningsmessige prioritering som det legges opp til, kan ikke alene antas å gi tilstrekkelig sikkerhet for at man oppnår en reell og varig styrking av det lokale kyst- og fjordfisket

90. Jfr. departementets høringsnotat om lov om retten til å delta i fisket, avgitt 11. november 1994.
91. Se høringsnotatet s. 38.

i Finnmark. Dette vil man først oppnå dersom de forvaltningsmessige endringene suppleres med en *lovfestet* særrett for utøverne av dette fisket.

En slik rett vil styrke grunnlaget for det lokale kyst- og fjordfisket i Finnmark, og gi de som utøver dette fisket et sterkere vern enn om deres fiske fra år til annet skal være avhengig av fiskerimyndighetenes reguleringer. Utvalget anser at en slik særrett er nødvendig for å sikre det samiske fisket og grunnlaget for den samiske bosetningen i fjordområdene. Ved at særretten gis i lovs form, vil man sikre at den ikke kan fravikes ved forskrifter. En lovfestet særrett vil understreke fiskerimyndighetenes forpliktelser, og vil samtidig kunne virke inn på deres allmenne holdning til reguleringen av fisket.

Det kan hevdes at en slik særrett vil være overflødig ved siden av den forvaltningsmessige prioritering som foreslås i *"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1. Dersom fiskeriforvaltningens vedtak fattes i samsvar med utvalgets retningslinjer, vil en lovfestet særrett trolig ikke få så stor praktisk betydning. Utvalget antar likevel at en lovfestet særrett vil ha positive virkninger. Regelen vil gi økte muligheter for at retningslinjene faktisk vil bli fulgt opp, og dermed også medføre en reell styrking både av det samiske og det øvrige kyst- og fjordfisket i Finnmark. Dette vil komme i tillegg til den åpenbare symbolske og prinsipielle effekten en slik lovfesting vil ha, bl.a. ved at det vil fremstå som en anerkjennelse fra lovgivers side av at dette fisket er en næring av særlig verdi.

Utvalgets forslag antas å være i samsvar med flere sentrale fiskeripolitiske mål Sametinget har for inneværende periode.[92] Sametinget går bl.a. inn for at:

> «-Samiske fiskeres rettigheter til utnyttelse av ressursene i havet må sikres og vernes.
>
> -Fiske som samisk primærnæring må revitaliseres og sikres fremtidige utviklingsmuligheter.
>
> -Samiske fiskere må sikres sin rettmessige andel av fiskeressursene. Denne andelen skal være av en slik størrelse at deltakerne og deres familie får et utkomme av sitt fiske som er til å leve av. Det skal også være mulig å kombinere fiske med andre næringer der det er høvelig og ønskelig.
>
> -Sametinget vil gå inn for å prioritere økte andeler til kystflåten fremfor en prioritering til trålerflåten. I reguleringssammenheng må det finnes åpning for fritt fiske for f.eks. den minste delen av kystflåten.»

En regel om fritt fiske for dem som fisker med mindre båter i Finnmark, er ikke i seg selv noe unntak fra prinsippet om at fisket er en allemannsrett. Regelen innebærer en prioritering av utøverne av det tradisjonelle fjordfisket i Finnmark, men den begrenser ikke i seg selv andre fiskeres adgang til å fiske i fylket. Det må likevel understrekes at hvis særretten skal få sin tilsiktede virkning, kan det bli nødvendig å begrense andre fiskeres adgang til å fiske i fjordene i Finnmark. Dette vil være begrensninger som ikke skiller seg fra vanlige reguleringer av fisket, og som neppe vil være i strid med prinsippet om allemannsretten. Det er gjennom de senere års reguleringer av fisket blitt akseptert at myndighetene i stor grad bestemmer hvem som skal få fiske i hvilke områder og med hvilke redskaper, se *"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1. Heller ikke i historisk sammenheng er geografisk avgrensede særrettigheter til ressursene noe særsyn. Frem til langt inn på 1800-tallet var det rådende prinsipp at befolkningen i Finnmark hadde førsteretten til fylkets fiskeressurser, se *"Historisk bakgrunn"* i punkt 5.6.3.

Det er små båter med såkalte passive redskaper som har vært grunnlaget for det tradisjonelle fjordfisket, og som har kommet dårligst ut i de siste års reguleringer.

92. Se Sametingsplan for perioden 1994-1997 s. 45.

Behovet for særordninger er derfor størst for disse båttypene. Det er enighet om at forslaget om fritt fiske bare skal gjelde for fartøy med passive eller konvensjonelle redskaper. *Line, garn og juksa* har vært sentrale redskaper i det tradisjonelle fjordfisket. Det er derfor naturlig at en regel om fritt fiske gir adgang til bruk av disse redskapstypene.

Derimot synes det ikke hensiktmessig å tillate fiske med andre, mer aktive redskaper. Slike redskaper, f.eks. *tråI og snurpenot*, har ikke vært brukt i det tradisjonelle fjordfisket i Finnmark. De har snarere utgjort en trussel mot dette fisket og bidratt til de problemer befolkningen i fjordområdene har og har hatt med å skaffe inntekter av fisket. Det synes heller ikke å være noe behov for å innføre en særregel for båter med aktive redskaper, både fordi slike båter normalt er store nok til å fiske utenfor fjordene og fordi redskapene er svært effektive. Det må dessuten legges til at dersom en regel om fritt fiske skulle omfatte aktive redskaper, ville det føre til et meget stort samlet uttak, som igjen kunne lede til ressurskrise.

En del av de innvendinger som her er reist mot å prioritere aktive redskaper kan også reises mot å prioritere fisket med *snurrevad*. Riktignok er dette regnet som et passivt redskap og det har etterhvert også fått en viss utbredelse i Finnmark, men det dreier seg i praksis om et svært effektivt notlignende redskap. Følgelig har fiskerimyndighetene, med hjemmel i saltvannsfiskeloven 3. juni 1983 nr. 40 § 4, funnet grunn til å foreta flere innskrenkninger i dette fisket. Også redskapstypen *autoline* regnes som passivt, men er ekstremt effektivt og brukes oftest av båter over 28 meter. Særlig i Vest-Finnmark har det de siste år oppstått en brukskonflikt i enkelte områder mellom et forholdsvis lite antall autolinere sørfra og den lokale flåten. Fra lokalt hold er det krevd geografiske og tidsmessige begrensninger på fisket med autoline, og disse synspunktene har fått støtte fra et arbeidsutvalg i Norges Fiskarlag. Fiskeridirektoratet har imidlertid besluttet å vente med å iverksette tiltak før omfanget av konfliktene er nærmere kartlagt.

Det synes etter dette langt fra å være det samme behov for å prioritere fisket med snurrevad og autoline som fisket med de andre mer tradisjonelle, passive redskapene (juksa, garn og line). Utvalget vil derfor foreslå at særretten begrenses til finnmarksfiskere som bruker juksa, garn, line eller stang/håndsnøre.

Regelen om fritt fiske bør begrenses til båter under sju meters lengde. Disse fartøyene kan pga. værforholdene normalt bare fiske i fjordene eller i de nære kystområdene. En sjumetersgrense vil dermed sikre at det er det tradisjonelle fjordfisket som tilgodeses. Det kan for øvrig nevnes at også Samisk fiskeriutvalg trolig vil foreslå fritt fiske for båter under sju meter.

Et annet spørsmål er *hvilke fiskere* som skal tilgodeses av særordningen, dvs. om det skal stilles andre vilkår enn at det drives fiske med de ovenfor nevnte redskapene fra båter under sju meter. Det kan være aktuelt å sette en nedre grense for hvem som skal få fiske fritt, f.eks. ved å sette tidligere deltakelse i fisket som et vilkår. Det siste er imidlertid ikke helt uproblematisk, siden noe av hensikten med forslaget også er å sikre rekrutteringen til fiskeryrket.

Det kan være naturlig å ta utgangspunkt i reglene for oppføring i det såkalte fiskermanntallet, som er hjemlet i forskrift 26. september 1983 gitt i medhold av § 8 i lov 11. juni 1982 nr. 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen. Manntallet skal registrere alle som er bosatt i riket og som har saltvannsfiske eller dyrefangst i havet som næring. Registrering i manntallet er normalt et vilkår for å få tildelt fiskekvoter, og det brukes også ved tildeling av ulike rettigheter og støtteordninger, jf. forskriftens § 1. Manntallet er oppdelt i blad A og blad B for de som har fiske som henholdsvis biyrke og hovedyrke, jf. forskriftens §§ 4 og 5. Det er redegjort noe nærmere for reglene om fiskermanntallet i forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993:34 s. 544-545.

Utvalget anser det som selvsagt at hovedyrkefiskere (blad B i fiskermanntallet) må omfattes av ordningen. Disse har beviselig hatt inntekter av fisket, og vil gjennomgående være de som har størst behov for dette. Det er derfor naturlig at denne gruppen sikres tilgang til ressursene også i fremtiden. Hovedyrkefiskerne utgjør den største gruppe av registrerte kyst- og fjordfiskere i Finnmark (i 1994 var det registrert 1564 heltidsfiskere og 719 deltidsfiskere).

Dersom målet med å sikre og utvikle det tradisjonelle kyst- og fjordfisket i Finnmark skal nås, er det klart at også deltidsfiskere må tilgodeses. Det sjøsamiske fisket har som nevnt i stor grad vært en kombinasjonsnæring, og det forslås derfor at også deltidsfiskere som står registrert på blad A i fiskermanntallet, kan fiske fritt.

En forutsetning for at forslaget skal kunne gjennomføres i praksis, er at det fra fiskerimyndighetenes side legges til rette for at de som ønsker å fiske med båter under sju meter, får den nødvendige ervervstillatelsen. Spørsmålet er nærmere drøftet foran i *"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1, på bakgrunn av Fiskeridepartementets forslag om å innføre strengere vilkår for å få ervervstillatelse.

Det kan ellers nevnes at forslaget ikke vil innebære endringer for fritidsfiskerne. Fritidsfiskere reguleres i dag i de ulike fiskeforskriftene som en egen gruppe, og utvalget mener dette bør gjøres også i fremtiden.

Utvalget har ikke funnet grunn til å sette noen grense utover i sjøen for forslaget. Værforhold og årstider vil i seg selv sette en grense for hvor langt ut de minste båtene kan fiske. Man unngår dermed det vanskelige og kontroversielle spørsmålet om hvor grensen skal settes. Retten til fritt fiske for mindre båter skal heller ikke være avgrenset til bestemte fiskearter, men omfatte alle fiskearter innenfor gjeldende regelverk.

Det kan spørres om det bør være adgang til å begrense det frie fisket for mindre båter. Utvalget mener det bør være en slik adgang, men at den bare skal kunne brukes hvis det er nødvendig av hensyn til fiskebestanden. Den særlige torskeavhengigheten taler for at i hvert fall adgangen til torskefiske bare bør kunne innskrenkes i helt spesielle tilfelle, f.eks. at en stedbunden torskestamme er truet.

Myndigheten til å innføre nødvendige begrensninger bør ligge til departementet. Dette vil være i samsvar med saltvannsfiskeloven, der departementet er gitt ansvaret for reguleringer i kraft av loven.

Begrensninger kan innføres på flere måter. En måte er innsatsregulering, dvs. at adgangen til å delta begrenses. En annen måte er uttaksregulering, som betyr at man setter begrensninger på mengden fisk som kan tas. Man kan også tenke seg en kombinasjon. Utvalget har ikke tatt stilling til hvilke former for reguleringer som generelt vil være mest hensiktsmessig. Eventuelle begrensninger må vurderes av departementet på grunnlag av de ulike forholdene som kan gjøre seg gjeldende. Det foreslås også at departementet får myndighet til å gi forskrift om den nærmere gjennomføringen av ordningen. Det kan f.eks. være behov for regler om kontroll med at man oppfyller vilkårene for å delta.

Drøftelsen i dette underpunktet har ledet frem til at det er foreslått inntatt en særregel om fritt fiske i Finnmark som ny § 4 b i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfisk mv. Bestemmelsen er gjengitt og kommentert nedenfor i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v."* i punkt 10.4.

5.6.5.3 Rekrutteringstiltak

Ungdom har i dag små muligheter til å etablere seg innen fiskeryrket, enten de ønsker å være mannskap eller starte med eget fartøy. Fra flere hold advares det mot en økende «forgubbing» i næringen. På sikt er dette et problem som kan svekke

grunnlaget for bosettingen i Finnmark generelt, og den samiske bosetningen i fjordområdene spesielt.

Dagens reguleringsordning stiller krav til tidligere aktivitet, noe som utelukker ungdom fra å etablere seg i fisket med egen båt. I tillegg er det vanskelig å få innpass på en fiskebåt, fordi etterspørselen etter arbeidskraft er liten. Dette skyldes særlig at kvotene de siste år har vært små, og at en del fiskere har falt utenfor kvoteordningen.

Fra myndighetene har det inntil nylig i liten grad vært lagt til rette for rekruttering til fiskeryrket. Ordningen med rekrutteringskvoter, jf. forskrift om adgang til å delta i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62. breddegrad § 9, har ifølge brev fra Finnmark Fylkeskommune v/utbyggingsetaten til Fiskeridepartementet 2. februar 1994 bare unntaksvis kommet ungdom tilgode.

Fra 1995 har Fiskeridepartementet imidlertid innført en prøveordning med sommerfiske for ungdom. Hensikten er å gi ungdom en mulighet til å prøve seg i næringen, noe man håper vil styrke rekrutteringen til fiskeryrket og til fiskerinæringen generelt. Ordningen retter seg mot ungdom mellom 15 og 25 år som ellers ikke har adgang til å delta i torskefisket. Det kan fiskes med båter under 10 meter og med redskapene juksa, garn og line, samt stang og håndsnøre. Ordningen har hittil vært en suksess i Finnmark. Både i 1995 og 1996 kunne fylket ifølge statistikk fra Norges råfisklag vise til flest fiskere og størst oppfisket kvantum blant fylkene i råfisklagets distrikt. Samerettsutvalget stiller seg positivt til ordningen, og antar at den vil ha en gunstig virkning på rekrutteringen i fiskeriene.

Det bør også legges til rette for at ungdom i større grad enn i dag kan få innpass som mannskap på større fiskefartøy. Utbyggingsetaten i Finnmark fylkeskommune har gjennom et eget ungdomsprogram arbeidet med sikte på å knytte forbindelser mellom ungdommen og næringslivet og å frigjøre ressurser til kompetanseheving og ungdomsrekruttering. Dessuten har regjeringen gjennom den såkalte Reform 94 opprettet et fagbrevtilbud i fiske og fangst som kan tas gjennom den videregående skolen, eller for aktive fiskere gjennom lærekontrakter på fartøy.

Det bør også nevnes at Sametinget i handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder 1997-2001 foreslår innført et rekrutteringsprosjekt i sjøsamiske områder. Ungdom og arbeidsledige vil etter forslaget få tilbud om teoretisk opplæring og praksisplass på etablerte fiskefartøy. En tilsvarende ordning har for øvrig vært gjennomført i kommunene Porsanger og Nesseby, i forbindelse med næringskombinasjonsprosjektet.[93] Fra 1995 har det også i deler av Tanafjorden vært gjennomført et rekrutteringsopplegg, det såkalte Tanafjordprosjektet.

For at fiskebåtenes etterspørsel etter ungdom som mannskap skal øke, må også de materielle forutsetningene være til stede. Det må med andre ord gjøres attraktivt for fiskerne å ta med yngre arbeidskraft. Dette kan f.eks. oppnås gjennom særskilte «ungdomskvoter», dvs. at hver ungdom får en egen kvote som kan utnyttes av det fartøy som tar ham ombord, i tillegg til fartøyets egen kvote. Samerettsutvalget foreslår at en slik ordning blir innført. Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan ordningen konkret bør utformes, men antar at dette bør overlates til fiskerimyndighetene.

Utvalget vil for øvrig understreke at også regelen om fritt fiske for mindre båter er ment å skulle bedre rekrutteringen til fiskeryrket i Finnmark. Det vises til omtalen av dette forslaget i *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2.

Fiskeridepartementets utkast til ny deltakerlov innebærer at vilkårene for å få ervervstillatelse kan bli skjerpet. Blant annet foreslås det at kravet om tidligere utvist aktivitet i fisket skal gjelde også for dem som vil etablere seg med fiskefartøy

93. Næringskombinasjonsprosjektet ble iverksatt for en treårsperiode av Kommunaldepartementet i 1991, som en oppfølging av NOU 1988:42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder, se St. meld. nr. 52 for 1992-93 Om norsk samepolitikk s. 81.

under 50 fot (15,68 meter), mens det hittil ikke har vært krav om tidligere fiske for denne fartøygruppen. Lovforslaget vil minske rekrutteringsmulighetene til det tradisjonelle kyst- og fjordfisket i Finnmark. Dette vil medføre en klar svekkelse av det sjøsamiske fisket, som ikke lar seg forene med statens forpliktelser til å sikre og utvikle dette fisket. Samerettsutvalget mener derfor at en eventuell ny deltakerlov bør inneholde et klart unntak for mindre fiskefartøy, i samsvar med gjeldende regelverk. Spørsmålet er drøftet nærmere under *"Forvaltningsmessig prioritering"* i punkt 5.6.5.1 foran.

5.6.5.4 Endringer i fiskeriforvaltningen

5.6.5.4.1 Innledning

Det er i de foregående underpunkter foreslått enkelte særtiltak for å sikre og utvikle det lokale kyst- og fjordfisket, i hovedsak begrenset til Finnmark. Utvalget har også vurdert om det bør gjøres endringer i gjeldende regler om fiskeriforvaltningen. I *"Den lokale forvaltningen"* i punkt 5.6.5.4.2 drøftes om lokale interesser bør få større innflytelse på enkelte vedtak om fisket i Finnmark. I *"Den sentrale forvaltningen"* i punkt 5.6.5.4.3 om den sentrale forvaltningen er spørsmålet om det bør gjøres endringer i sammensetningen av Reguleringsrådet.

5.6.5.4.2 Den lokale forvaltningen

Siden utvalget går inn for enkelte særtiltak for å sikre det lokale fisket i Finnmark, er det naturlig å spørre om dette bør kombineres med at en viss myndighet overføres til et lokalt organ. Siden forslagene i utgangspunktet gjelder hele Finnmark, synes det videre naturlig at forvaltningsmyndigheten legges til et organ som får ansvaret for hele sonen, det vil si et organ på fylkesnivå. De aktuelle beslutninger innen fiskeriforvaltningen synes ikke egnet for å legges på et mer lokalt nivå enn dette, jf. nedenfor.

Et sentralt spørsmål er hvilken myndighet et slikt organ eventuelt bør tillegges. Man kan f.eks. tenke seg en ordning der organet gis nærmest uinnskrenket myndighet til å regulere kyst- og fjordfisket. Dette vil i praksis innebære en særskilt forvaltningssone for Finnmark. Utvalget går ikke inn for en slik ordning. Visse reguleringer bør etter utvalgets mening fortsatt fastsettes på sentralt hold, for å få en mest mulig helhetlig forvaltning og for å ivareta hensynet til fiskere fra andre fylker.

En annen mulighet er å innføre en type lokalt selvforvaltningssystem, etter mønster av det som er foreslått for utmarksressurene i Finnmark. Det vil bl.a. medføre at organet får myndighet til å fastsette vilkår for deltakelse i fisket, fordele fastsatt kvote innen fylket og slippe utenforstående til i sonen. Men også her kan de ovenfor nevnte innvendingene gjøres gjeldende. Utvalget vil derfor ikke fremme forslag om en slik ordning.

En type beslutninger som synes bedre egnet for beslutningsfattere på fylkesnivå, er derimot lokale eller fylkesvise redskapsreguleringer. Det vil her kunne dreie seg om reguleringer i avgrensede områder som både lokale fiskere og fylkets myndigheter vanligvis vil ha god oversikt over. Det er grunn til å tro at et fylkesorgan som gis myndighet til å treffe slike avgjørelser, vil legge stor vekt på en forsvarlig ressursutnyttelse av hensyn til det nåværende og fremtidige lokale fisket. Det kan nevnes at både fylkesfiskarlaget og lokale fiskarlag har ønsket å begrense bruken av snurrevad i fjordene i større grad enn det som har blitt vedtatt av de sentrale fiskerimyndigheter. Lokale krav om redskapsreguleringer har i mange tilfelle blitt avslått, selv om de har vært enstemmig anbefalt av det lokale reguleringsutvalget.

Samerettsutvalget vil foreslå en ordning der et lokalt organ har myndighet til å fastsette redskapsreguleringer i Finnmark. Det antas at dette vil ivareta hensynet til fjordfiskerne i større grad enn dagens ordning. Dette vil dermed også samsvare med begrunnelsen for å innføre særtiltak for Finnmark. Det vil også være i tråd med utvalgets generelle syn om at ressursene bør forvaltes på lokalt hold. Det har vært drøftet hvordan en slik ordning bør utformes. Det har vært tatt utgangspunkt i dagens regler om det lokale reguleringsutvalget.

Saksbehandlingen ved fastsettelse av lokale reguleringer av redskapsbruken etter saltvannsfiskeloven § 4 følger retningslinjer fra Fiskeridepartementet av 7. juni 1988. Lokale reguleringer av redskapsbruken, dvs. forbud mot bruk av visse redskapstyper i nærmere angitte fjorder eller sund, behandles lokalt av et rådgivende utvalg for lokale reguleringer, jf. retningslinjenes punkt 2.[94] Utvalget ledes av fiskerisjefen og består for øvrig av representanter for de ulike redskapstypene, valgt av fylkesfiskarlaget. I tillegg kan fylkeskommunen velge en representant til utvalget.

Fiskerisjefen står for saksforberedelsen. Han forelegger bl.a. innkomne lokale krav om redskapsreguleringer for kommunen, fylkeskommune eller fylkesfiskarlag til uttalelse. Deretter legges saken frem for det lokale reguleringsutvalget, som gir sine råd. På bakgrunn av utvalgets råd avgir fiskerisjefen innstilling til Fiskeridirektøren. Saker av større rekkevidde og mer prinsipiell karakter skal Fiskeridirektøren forelegge for Reguleringsrådet, jf. retningslinjenes punkt 5.

Et organ som bindende skal kunne fastsette redskapsreguleringer, bør ha en sterkere politisk sammensetning enn det lokale reguleringsorganet, siden reguleringsspørsmål i stor grad er politiske spørsmål. Utvalget mener at et flertall av medlemmene bør være politisk valgt av kommunestyrer, Sametinget og Fylkestinget. I tillegg må fiskeriinteressene være representert, slik de er i det lokale reguleringsutvalget. Det kan imidlertid godtas at én person representerer flere redskapstyper.

Utvalget foreslår at det opprettes et organ som får besluttende myndighet på de områder hvor det lokale reguleringsutvalget i dag bare gir rådgivende uttalelser. Forslaget innebærer i praksis at myndigheten etter loven til å fastsette redskapsbegrensninger for Finnmark eller deler av fylket overføres fra Fiskeridirektoratet til det lokale organet.

Det lokale organet bør gis myndighet til å treffe bindende vedtak med alminnelig flertall. Siden et flertall i organet vil være politisk valgt, vil det redusere betenkelighetene med en slik myndighet. Forslaget vil gjøre det lokale organet mer effektivt enn om det kreves enstemmighet. I mange tilfelle vil forslag om redskapsregulering møte motstand blant enkelte representanter i det lokale reguleringsutvalget, men dette bør ikke i seg selv føre til at spørsmålet overlates til sentrale fiskerimyndigheter. Behovet for at lokalkunnskap blir tillagt avgjørende vekt, er minst like stort i de omstridte sakene.

Forslaget innebærer at det kan innføres redskapsreguleringer som enkelte redskapsrepresentanter går mot, og dette kan fremstå som en ulempe. Det er likevel grunn til å understreke at det samme kan skje også etter dagens system. Forskjellen vil være at fremtidige redskapsreguleringer, hvis dette forslaget vedtas, vil bli fattet på lokalt hold og normalt med bred lokalpolitisk støtte. Trolig vil slike reguleringer i mindre grad enn tidligere gå på tvers av finnmarksfiskernes interesser.

Selv om dette forslaget må antas å ivareta hensynet til lokale fiskere i større grad enn dagens ordning, bør det kombineres med en overprøvingsmulighet. Red-

94. En oversikt over saksbehandlingen i fiskeriforvaltningen er gitt av forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 . 546-547.

skapsreguleringer kan ha store konsekvenser for de fiskerne som berøres, og det synes derfor rimelig at reguleringene kan påklages.

Redskapsreguleringene vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand, og kan dermed som utgangspunkt ikke påklages. Det kan imidlertid gjøres unntak fra dette ved lov eller i forskrift, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Et slikt klageorgan må inneha både lokal og fiskerifaglig kompetanse. Den kan f.eks. bestå av tre personer, hvorav én oppnevnes eller foreslås av Sametinget, én av Finnmark fylkesting og én av Fiskeridepartementet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at Fiskeridepartementets myndighet til å fastsette redskapsreguleringer for Finnmark etter saltvannsfiskeloven § 4, delegeres til det lokale organet og at det opprettes et særskilt klageorgan. Selv om delegasjon ikke formelt vil avskjære departementets instruksjonsmyndighet, forutsetter utvalget at redskapsreguleringene også reelt skal fastsattes lokalt.

5.6.5.4.3 Den sentrale forvaltningen

Reguleringer fra sentralt hold vil fortsatt være viktige for finnmarksfiskerne, uansett om utvalgets forannevnte forslag blir realisert eller ikke. Ikke minst vil kvotereguleringer være av stor betydning for de fiskerne som ikke omfattes av forslaget om fritt fiske, dvs. de som har båter over lengdegrensen.

De sentrale organer som har beslutningsmyndighet, er Regjeringen, Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. I tillegg har man Reguleringsrådet, som gir rådgivende uttalelser til Fiskeridirektøren om reguleringer etter saltvannsfiskeloven §§ 4, 5 og 8.[95]

Bortsett fra den endring som er foreslått i forrige underpunkt, går utvalget ikke inn for endringer for de sentrale organer som har beslutningsmyndighet. Derimot har utvalget funnet grunn til å foreslå endringer i Reguleringsrådets sammensetning.

Reguleringsrådet er oppnevnt i medhold av § 10 i saltvannsfiskeloven. Rådets kompetanse følger dels av § 10 og dels av instruks for Reguleringsrådet av 28. 11. 1991 § 1. Rådets oppgaver er først og fremst av fiskerifaglig karakter. En stor del av representantene som sitter der i dag, har vanligvis som sin viktigste oppgave å skaffe data, ikke å gi politiske råd. Om rådets kompetanse heter det i instruksens § 1 bl.a. at «Rådet skal legge til rette for den faglige vurdering som skal danne grunnlaget for fiskeriadministrasjonens senere avgjørelse». Også reguleringsrådets sammensetning gjenspeiler dette, se instruksens § 2. De 14 medlemmene representerer i all hovedsak nærings- eller fiskerifaglige institusjoner: Fiskeridirektoratet (2 medlemmer og formannen), Havforskningsinstituttet (1), Norges Fiskarlag (5), Fiskerinæringens Landsforening (2), Norsk Sjømannsforbund (1), Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelforbund (1), Direktoratet for naturforvaltning/Norsk institutt for naturforskning (1) og Sametinget (1).

Som nevnt er utvalget av den oppfatning at fordeling av fiskeriressursene i stor grad er politiske spørsmål. Det er ut fra samiske interesser neppe behov for et reguleringsråd etter dagens mønster. Hvis Reguleringsrådet skal beholdes bør det i større grad enn i dag være politisk sammensatt. Rådet bør med andre ord ha en jevnere fordeling av næringsmessig og politisk representasjon.

Utvalget foreslår derfor at reguleringsrådet i sin nåværende form nedlegges, og oppnevnes med ny sammensetning. De aktuelle fylkeskommuner og Sametinget bør sikres representasjon i det nye organet. Organet bør i hovedsak bestå av representanter for politiske/fagpolitiske instanser. Den foreslåtte endringen kan gjen-

95. En nærmere oversikt over disse organene og deres kompetanse er gitt av forvaltningsgruppen i NOU 1993:34 s. 545-546.

nomføres ved at Fiskeridepartementet i medhold av saltvannsfiskeloven § 10 annet ledd gir ny regel om sammensetningen av Reguleringsrådet, som avløser § 2 i instruksen fra 1991.

5.6.5.5 Etablering av mottaksstasjoner

I mange fjordstrøk i Finnmark er det vanskelig for fiskerne å få avsetning for fangsten. Dette skyldes at mottakssituasjonen er for dårlig og har sammenheng med at mange fiskebruk på småstedene er blitt nedlagt. I den senere tid har mottakssituasjonen i Finnmark forverret seg ytterligere. Noen mottaksanlegg har innført begrensede mottak, mens andre har stoppet alt mottak. Dette rammer først og fremst den minst mobile delen av fiskeflåten, dvs. de minste fartøyene som driver i kystnære farvann. Utviklingen innebærer en trussel mot kystsamfunnene i Finnmark, ikke minst det sjøsamiske fisket.

Etablering av et tettere nett av mottaksstasjoner og sikring av de som finnes i dag, er en helt grunnleggende materiell forutsetning for utøvelsen av det tradisjonelle kyst- og fjordfisket. Særlig viktige er de lokale mottakene for personer som driver fiske kombinert med andre næringer. Mottaksstasjonene gir dessuten arbeidsplasser til lokalsamfunnene. Å sikre samiske fiskere leveringsmuligheter i sine nærområder er et av Sametingets fiskeripolitiske mål, jf. Sametingsplan for perioden 1994-1997 s. 45 og Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder 1997-2001, s. 12-13. (Også Samisk fiskeriutvalg vil gå inn for å sikre og bedre mottakssituasjonen i samiske kyst- og fjordområder.)

Etter utvalgets mening må nye mottaksstasjoner etableres og driften av eksisterende mottak sikres der det er behov for dette. Det må anses som en sentral del av den forpliktelse staten har overfor det sjøsamiske fisket (se *"Grunnlaget for statens rettslige og politiske forpliktelser overfor det sjøsamiske fisket"* i punkt 5.6.4.3 foran) å bidra til en bedring av mottakssituasjonen i Finnmark. Det offentlige bør derfor ha ansvar for bl.a. deler av finansieringen.

5.6.5.6 Andre vurderinger

Utvalget vil påpeke at gjeldende regler om garantilott for fiskere[96] synes å diskriminere blad B-fiskerne med de minste båtene. Garantilotten er en sikret minsteinntekt for hovedyrkefiskere. Den som kan dokumentere en lavere inntekt fra fisket enn garantisummen, kan etter søknad få differansen utbetalt fra Garantikassen for fiskere. Ordningen er imidlertid uttrykkelig begrenset til «fiskefartøyer på 6 meter lengste lengde og over», jf. forskriften § 1 nr. 6. Samerettsutvalget kan ikke se hensikten med en slik begrensning og mener at også fiskere med båter under seks meter bør være berettiget til garantilott, hvis de først oppfyller vilkårene for å stå på blad B i fiskermanntallet. Forskriften foreslås derfor endret slik at § 1 nr. 6 strykes.

5.7 MOTORFERDSEL I UTMARK

5.7.1 Innledning

Spørsmålet om motorferdsel i utmark kan ikke anses som et rettighetsspørsmål. Den fremtidige reguleringen av motorferdselen i kommuner og bygdebruksområder i Finnmark vil imidlertid indirekte kunne ha stor faktisk betydning både for kommunens innbyggeres bruk av de lokale utmarksgoder og bygdefolks bruk av sitt bruk-

96. Se forskrifter for garantiordningen, inntatt i «vedtekter og forskrifter» fra Garantikassen for fiskere, datert september 1994.

område. Motorferdsel i utmark er dessuten et meget aktuelt tema i dagens Finnmark, der ikke bare adgangen til fritidsbruk av snøscooter, men også adgangen til bruk av kjøretøy på barmark til nærings- og fritidsformål er til dels svært omdiskutert. Utvalget har derfor i forbindelse med sine drøftinger av retten til og forvaltningen av utmarksgodene i Finnmark også funnet grunn til å gå noe nærmere inn på spørsmålet om motorferdsel i utmark.

Det er i NOU 1993:34 s. 192-195 (rettsgruppen) og s. 601-607 (forvaltningsgruppen) redegjort for gjeldende regler og praksis mht. motorferdsel i utmarka i Finnmark, men det gis likevel her en oversikt over de viktigste reglene.

Motorferdsel i utmark er regulert i motorferdselloven 10. juni 1977 nr. 82. Lovens hovedregel er at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt med mindre annet følger av loven selv eller vedtak med hjemmel i denne, jf. § 3. Loven gir i § 4 en del unntak fra forbudet, bl.a. for ferdsel i forbindelse med nødvendig person- og godstransport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, jf. første ledd bokstav c. Se også reindriftsloven § 10 nr. 3 om reindriftssamenes adgang til bruk av «nødvendige fremkomst- og transportmidler i samsvar med stadfestet distriktsplan».

Videre åpner loven i § 4 a for at Miljøverndepartementet kan gjøre unntak fra forbudet ved forskrift, noe som er gjort ved nasjonal forskrift 15. mai 1988 nr. 356, jf. endringsforskrift 3. desember 1990 nr. 947, om bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag. Videre er det i medhold av § 4 a gitt en særskilt forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer i Finnmark. I medhold av § 1 i denne forskriften har fylkesmannen, etter forslag fra vedkommende kommunestyre, gitt en rekke forskrifter om motorferdsel langs traktorveier som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdselsårer. Se f.eks. forskrift 31. juli 1989 nr. 751 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger i Alta kommune.

Loven åpner også for at kommunestyret kan gi forskrift om adgang til motorferdsel i en del særtilfeller (generelle tillatelser etter vedtak), jf. § 5 første og annet ledd. I tredje ledd er det gitt en særregel for Finnmark og Nord-Troms om at fylkesmannen, etter forslag fra kommunestyret, kan gi forskrift om adgang til ferdsel med snøscooter i særskilte løyper. Videre kan kommunen i medhold av § 6 første ledd gi individuelle dispensasjoner fra ferdselsforbudet i § 3 når «særlige grunner foreligger».

Mens lovens § 5 siste ledd bare gjelder for snøscooterkjøring i spesielle løyper, gjelder dispensasjonsregelen i § 6 for alle typer motorisert ferdsel i utmark utenfor slike løyper. Det er imidlertid i dette siste tilfellet ikke tale om generelle tillatelser, men om dispensasjoner som etter søknad kan gis i enkelttilfeller for bestemte anledninger eller tidsrom, og også underlegges nærmere vilkår, jf. § 6 annet ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen, jf. tredje ledd. Miljøverndepartementet er overordnet organ, og kan etter lovens § 7 begrense både kommunens og fylkesmannens bruk av den myndighet disse organer har etter §§ 5 og 6.

Foruten å tillegge statlige og kommunale organer vid myndighet til å regulere motorferdselen i utmark, slår loven i § 10 fast at den ikke innskrenker den adgang en grunneier eller bruker har til å «forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom». § 10 gir likevel ingen selvstendig hjemmel for disse til å forby motorferdsel ut over det som følger av motorferdselloven og de vedtak som treffes med hjemmel i denne, jf. Rt. 1992 s. 1708, og må primært anses som en henvisning til de regler som ellers gir grunneieren slik myndighet. Det vil i første rekke si friluftsloven 28. juni 1957 nr. 16 §§ 2 og 4, som gir grunneieren betydelig innflytelse på omfanget av motorisert ferdsel på sin grunn. I prinsippet gjelder dette også for dagens og det eller de fremtidige grunneierorganer i Finnmark.

Staten har imidlertid de senere år unnlatt å bruke sin grunneierrådighet til å begrense folks motorferdsel i utmark ut over det som er fastsatt av fylkesmannen og kommunene. Dette gjelder også i Finnmark, og det vil derfor i *"Endringer i grunneierorganets adgang til å regulere motorferdselen?"* i punkt 5.7.2 bli drøftet om det (eller de) fremtidige grunneierorgan(er)s myndighet til å begrense adgangen til motorferdsel i utmark, bør endres i forhold til det som er dagens praksis. I *"Kommunens adgang til å regulere motorferdselen"* i punkt 5.7.3 drøftes om kommunene, som også i dag har betydelig myndighet etter motorferdselloven, bør få videre adgang til å fatte vedtak som kan bidra til at motorferdselen ikke får et omfang som svekker de utmarksrettigheter kommunens innbyggere foreslås tillagt etter forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Dette lovforslaget reiser dessuten visse særspørsmål knyttet til motorferdselen i fremtidige bygdebruksområder. Disse spørsmål er tatt særskilt opp i *"Motorferdsel i bygdebruksområder"* i punkt 5.7.4.

På bakgrunn av drøftelsen i disse underpunkter har et *flertall* i utvalget foreslått ulike endringer i motorferdsellovgivningen. Ni medlemmer (Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår å overføre myndigheten til å legge ut snøscooterløyper etter motorferdselloven § 5 tredje ledd fra fylkesmannen til kommunene, jf. *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2. Videre foreslår disse ni, sammen med Falch, Austenå, Nystø, Owe og Rørholt, at kommunen kan begrense ferdselen i de løyper som i medhold av forskrift 28. juli 1989 nr. 749, jf. lovens § 4 a, er lagt ut for kjøring på sommerføre, jf. *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i punkt 5.7.3.3. De samme 14 foreslår i *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.3.4 at kommunen i forbindelse med enkeltstående søknader om tillatelse til motorferdsel etter lovens § 6 skal kunne prioritere folk som er bosatt i kommunen. De foreslår også, med unntak av Kåven, at kommunen i bygdebruksområdene bare skal kunne gi slike tillatelser til bygdefolk, jf.*"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.4.3.

Mindretallet (Abelvik, Ballo og Husabø) som ikke foreslår noen endringer i dagens regelverk for motorferdselen i utmarka i Finnmark, begrunner i *"Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen"* i punkt 5.7.5 sitt standpunkt.

5.7.2 Endringer i grunneierorganets adgang til å regulere motorferdselen?

Det skal her drøftes om Finnmark grunnforvaltning, eller eventuelt Samisk grunnforvaltning, bør benytte sin fremtidige grunneierrolle i Finnmark til å begrense motorferdselen i utmarka ut over det som måtte være bestemt av de organer som ellers har myndighet til å regulere ferdselen (Miljøverndepartementet, fylkesmannen og kommunen). Spørsmålet oppstår enten det gis regler som åpner for at kommunene eller andre organer, i større grad enn i dag kan regulere den lokale motorferdselen, eller ikke.

Før motorferdselloven ble vedtatt nedla Direktoratet for statens skoger en rekke forbud mot motorferdsel på statens grunn, men siden 1984 har direktoratet (senere Statskog SF) avstått fra å bruke statens eierrådighet til å gjøre slike innskrenkninger, jf. rundskriv MA-4/84.[97] Dette gjelder også i Finnmark der jordsalgskontoret har overlatt avgjørelsen om å tillate motorferdsel på statsgrunn til de organer som etter motorferdselloven har myndighet til å regulere ferdselen. Tidligere var det derimot utarbeidet egne regler for snøscooterkjøring på den «umatrikulerte» grunn der hove-

97. Se også Inge Lorange Backer, Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler, (1986) s. 227 og s. 587-88.

dregelen var at slik ferdsel var forbudt, men at det kunne dispenseres i enkelttilfeller.

Begrunnelsen for denne praksisendringen, som også har sammenheng med en uttalelse fra Sivilombudsmannen, jf. ombudsmannens årsmelding for 1984 s. 126, var at motorferdsellovens intensjoner tilsier at kommunene og fylkesmannen burde bestemme over motorferdselen også på statsgrunn. Hvis f.eks. Finnmark jordsalgskontor hadde benyttet sin grunneierposisjon til å endre kommunenes og fylkesmannens avgjørelser, ville loven ikke hatt noen praktisk betydning i Finnmark. Jordsalgskontoret forvalter det meste av grunnen i fylket, og praktisk talt all utmark hvor slik kjøring kan foregå. En slik tilbaketrukket rolle kan derfor sies å ha gode grunner for seg fordi det bidrar til økt myndighet til folkevalgte organer og oppfylling av motorferdsellovens hensyn og system.

Det kan likevel spørres om de fremtidige grunneierorganer i Finnmark bør endre denne grunneierpraksisen. Det måtte i så fall begrunnes med at dagens ordning ikke fungerer tilfredsstillende fordi kommunenes og fylkesmannens praktisering av loven er for liberal. Grunneier har bare adgang til å begrense eller forby motorferdsel, ikke utvide den i forhold til det loven eller vedtak fattet med hjemmel i loven gir adgang til. Det er imidlertid ikke allmenn enighet om hvorvidt dagens praksis er for liberal. Riktignok er det bl.a. fra miljøvernhold anført at dagens praksis er for liberal, slik at mange snøscooterløyper og barmarksløyper går for langt inn i områder som burde vært skjermet for motorisert ferdsel, og dessuten at det i disse løypene er åpnet for ferdsel fra en for vid personkrets. Blant snøscootereiere synes det derimot å være en utbredt oppfatning at dagens praksis er for streng. Den årlige scooterdebatten i Finnmark har ofte sitt utspring i misnøye med at krav om utvidelser av de eksisterende scooterløyper eller søknader om dispensasjon er avslått.

Det kan nok likevel hevdes at dagens ordning med 19 uavhengige kommunale forvaltningsorganer gjør det noe vanskelig å forvalte ferdselen ut fra et helhetssyn. Fylkesmannen har riktignok myndighet i forbindelse med scooterløyper og barmarksløyper og som klageinstans for kommunens dispensasjonsvedtak, men det kan være en viss fare for at spørsmålet om motorisert ferdsel i stor grad avgjøres ut fra hvor sterke krav og ønsker som fremmes lokalt, og ikke i forhold til finnmarksnaturens bærekraft som helhet.

Dette kan nok ha medført et for omfattende løypenett med tilhørende bruk til fritidsformål, noe som kan tilsi at de fremtidige grunneierorganer i Finnmark bør bruke sin eierrådighet til å gripe inn mot motorferdsel som ut fra de hensyn disse organer vil være pålagt å ta i sin forvaltning av grunn og naturgoder anses uønsket eller uheldig. På den annen siden vil en slik praksis sette til side de vurderinger som er gjort lokalt i den enkelte kommune. Utvalget foreslår i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 at forvaltningen av utmarksgodene skal overlates til kommunene, bl.a. ut fra samepolitiske og lokaldemokratiske hensyn. Det ville være lite sammenheng i forslagene hvis forvaltningen av disse goder overføres til kommunene, og det samtidig legges opp til at kommunene i realiteten kan bli fratatt den myndighet de i dag har til å forvalte et lovverk om motorisert ferdsel i den samme utmarka.

Utvalget har derfor ikke fremmet noe forslag som åpner for større bruk av grunneierrådigheten vedrørende motorferdsel i utmark. På den annen side foreslås det heller ikke noen begrensning av grunneierorganenes eierrådighet på dette punktet. Disse vil derfor på lik linje med private grunneiere kunne forby eller begrense motorisert ferdsel i utmark.

Det forutsettes imidlertid at fremtidens grunneierorganer vil spille en tilbaketrukket rolle og bare benytte eierrådigheten hvis særlige grunner tilsier det. Forhol-

det kan likevel være at en tillatt motorisert ferdsel i et spesielt område kan sies å være i strid med de hensyn som ligger bak reglene om salg, bortfeste og annen bruk av grunnen i Finnmark, jf. grunnforvaltningsloven §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1. I slike tilfeller vil grunneierorganet med grunnlag i eierrådigheten kunne gripe inn og begrense eller forby motorferdselen.

5.7.3 Kommunens adgang til å regulere motorferdselen

5.7.3.1 Innledning

Det er i *"Endringer i grunneierorganets adgang til å regulere motorferdselen?"* i punkt 5.7.2 ikke foreslått noen endringer i grunneierorganets adgang til å begrense motorferdselen. Utvalget har imidlertid, med unntak av Abelvik, Ballo og Husabø som redegjør for sitt syn i *"Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen"* i punkt 5.7.5, også funnet grunn til å vurdere om de organer som i dag har myndighet etter motorferdselloven bør få endret sin myndighet. Det kan særlig være nærliggende å se nærmere på forholdet mellom fylkesmannens og kommunenes myndighet i forbindelse med utlegging av snøscooterløyper på vinterføre og barmarksløyper langs «tradisjonelle ferdselsårer». Se motorferdselloven § 5 og § 1 i forskrift 28. juli 1989 nr. 749, jf. lovens § 4 a. Det er også grunn til å drøfte visse sider ved kommunens adgang til å gi individuelle tillatelser til motorferdsel i utmark, jf. lovens § 6 første ledd.

5.7.3.2 Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)

Dagens regelverk for motorferdsel på vinterføre i Finnmark, der fylkesmannen etter forslag fra kommunen i medhold av motorferdselloven § 5 tredje ledd kan legge ut særskilte løyper for kjøring i utmark og på islagte vassdrag, åpner for omfattende snøscooterkjøring. Denne ferdselen fører til et betydelig press på naturen og naturgodene, dels som følge av forurensning fra selve kjøringen og dels som følge av at scooterløypene gir langt flere personer enn tidligere adkomst til områder som inntil forholdsvis nylig har vært forbeholdt for lokale brukere.

Dagens regelverk gir ingen mulighet for lokale eller kommunale organer til å begrense ferdselen i de scooterløyper som er utlagt etter § 5 siste ledd. Er det først lagt ut ei slik løype, kan i realiteten hvem som helst kjøre der i nærmest ubegrenset omfang i det tidsrom løypa er åpen. Ferdselen vil i konkrete tilfeller kunne få et meget stort omfang og i betydelig grad kunne gå ut over innbyggernes bruk av utmarka og utmarksgodene i kommunen, og dermed bryte med de økologiske prinsipper som er en del av grunnlaget for samerettsutvalgets forslag om rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Se bl.a. utkast til formålsbestemmelse (§ 1-1) i forslaget til lov om forvaltning av grunnen i Finnmark og fremstillingen av utvalgets grunnsyn i utredningens *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, særlig *"Økologisk bærekraftig bruk av naturgodene"* i punkt 3.3.6.

Motorferdsel i utmark utgjør i dag et miljøproblem, og selv om dette særlig gjelder barmarkskjøring, medfører også snøscooterkjøring et press på naturen og naturmiljøet.[98] Slik kjøring i utmark er dessuten en form for mekansiert bruk av utmarka og utmarksgodene som det kan være grunn til å underlegge strengere begrensninger enn hva som er tilfelle i dag. Dette siste ikke minst fordi bruken av

98. Se bl.a. utskrift 25. september 1995 av Odd Mathis Hættas foredrag Nasjonalparker, næringer og naturvern, på Sametingets seminar om nasjonalparker i Karasjok 20. september 1995, s. 6-7 og Lina Gaskis hovedfagsoppgave Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning , Tromsø 1993, s. 72 flg.

snøscootere i Finmark stadig ser ut til å gripe om seg, og dermed kan føre til ytterligere press på de lokale utmarksgoder. Det kan derfor ut fra hensynet til en balansert og økologisk riktig bruk av grunnen og de fornybare utmarksgodene, være nødvendig å bringe snøscooterkjøringen under bedre kontroll enn i dag.

Det kan også fremheves at utvalget i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 foreslår å overføre forvaltningen av en rekke fornybare utmarksgoder til kommunale organer og styrke innbyggernes rett til å utnytte disse godene. Hensikten med dette forslaget er bl.a. at det skal dempe den brukskonkurranse med utenbygdsboende som mange lokale brukere i dag opplever. Dagens motorferdsellovgivning bidrar imidlertid til å øke konkurransen om utmarksgodene. Verdien av de regler som er foreslått i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 vil derfor bli klart redusert hvis det ikke også gjøres visse endringer i denne lovgivningen.

Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi har derfor, ut fra tankegangen i kommuneordningen, funnet det naturlig at det åpnes for større lokal kontroll enn i dag også med motorisert ferdsel på vinterføre. Det er vurdert ulike løsninger for hvordan en slik økt kommunal kontroll skal gjennomføres i praksis, men man har funnet det mest nærliggende at kommunen gis hjemmel til selv å legge ut scooterløyper. Det vil si at fylkesmannens myndighet etter motorferdselloven § 5 tredje ledd til å gi forskrift om bruk av snøscooter i Finnmark langs særskilte løyper, overføres til kommunen.

En slik regel vil harmonere med de regler om kommunal utmarksforvaltning som er forslått i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2, og gi gode muligheter for samordning av virksomheten til de kommunale utmarksorganer og motorferdselsorganer. Hvis kommunen i tillegg til forvaltningsansvaret for de lokale utmarksgoder også får herredømme over lokaliseringen av scooterløypene, vil forholdene ligge godt til rette for at løypene kan legges i områder hvor faren for økt brukskonkurranse om utmarksgodene vil være relativt liten.

Og skulle kjøringen i slike løyper i konkrete tilfeller likevel få et så stort omfang at den går ut over lokalbefolkningens bruk av utmarksgodene eller på andre måter være i strid med hensynet til økologisk forsvarlig bruk av grunn og utmarksgoder, vil kommunen som myndighetsorgan etter § 5 tredje ledd kunne stenge løypene. Hvis kommunen etter denne bestemmelse får myndighet til å gi forskrifter om bruk av snøscooter i særskilte løyper, vil den også kunne oppheve disse forskrifter. Dette siste må også gjelde i forhold til de løyper som eksisterer i dag og som er lagt ut av fylkesmannen. Det vises ellers til den konkrete utforming av det her skisserte lovforslag (endring i § 5 tredje ledd) med merknader i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5.

Falch, Austenå, Nystø, Owe og Rørholt har ellers gått inn for ulike endringer i motorferdselen, men ikke sluttet seg til det her skisserte forslag. Disse medlemmer er i tvil om det vil ha noen reell virkning på motorferdselen i Finnmark om fylkesmannens myndighet til å legge ut snøscooterløyper overføres til kommunen. Slik løyper legges etter dagens regelverk ut etter forslag fra vedkommende kommune, og det er derfor liten grunn til å tro at en myndighetsoverføring som sådan vil begrense scooterkjøringen i Finnmark. Det er dertil grunn til å tro at hvis en kommune først fremsetter et ønske overfor fylkesmannen om at en eller flere scooterløyper bør stenges fordi ferdselen der er blitt for omfattende, vil den ha gode muligheter til å få gehør for sitt syn.

Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi har også vurdert å foreslå en hjemmel for kommunen til å begrense ferdselen

i de lokale scooterløypene, f.eks. slik at disse bare er åpne for kommunens innbyggere. Dersom myndigheten til å legge ut løypene overføres til kommunen, er imidlertid en slik særskilt hjemmel antatt å være unødvendig.

Derimot har en slik hjemmel mer for seg hvis myndigheten til å legge ut scooterløyper fortsatt ligger til fylkesmannen. Forutsatt at fylkesmannen beholder myndigheten etter § 5 tredje ledd, foreslår disse medlemmer *subsidiært* at kommunene gis adgang til å innføre særskilte ferdselsbegrensninger i de løyper fylkesmannen har lagt ut. På grunn av forslagets subsidiære art er det ikke utformet noe lovutkast, men hvis det skal gis en regel med det her antydede innhold, kan den gis som et nytt fjerde ledd i § 5, og ha omtrent samme innhold som den tilføyelse som er foreslått inntatt i forskrift 28. juli 1989 nr. 749 § 1, jf. *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i punkt 5.7.3.3.

Falch, Austenå, Nystø, Owe og Rørholt er enige i at et slikt forslag kan ha noe for seg. De har derfor sluttet seg til flertallets subsidiære forslag, men ettersom de ellers ikke har foreslått noen endring i § 5 tredje ledd, vil det for disse ikke være tale om et subsidiært, men et prinsipalt forslag. Imidlertid har heller ikke disse medlemmer utformet noe konkret forslag til lovendring, men de vil bemerke at det i forbindelse med vurderingen av de øvrige forslag til endringer i motorferdsellovgivningen, også bør vurderes om det skal gis en regel med det ovenfor skisserte innhold.

5.7.3.3 Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)

Motorferdselloven gir i motsetning til det som gjelder for snøscooterkjøring ikke noen direkte hjemmel for å etablere «løyper» for barmarkskjøring i Finnmark. Miljøverndepartementet har imidlertid 28. juli 1989 med hjemmel i lovens § 4 a gitt en forskrift om bruk av motorkjøretøy på barmark. Forskriftens § 1 åpner for at fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret kan tillate bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveier som kan karakteriseres som «tradisjonelle ferdselsårer», hvis motorferdsel tidligere har vært tillatt og det dreier seg om transport til hytter eller i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking.

Selv om uttrykket «tradisjonelle ferdselsårer» gir en begrensning mht. hvor det kan legges ut barmarksløyper, og det også er gitt begrensninger mht. formålet med kjøringen i løypene, er det i Finnmark opprettet et relativt stort antall løyper for barmarkskjøring som i praksis er åpne for mer eller mindre fri ferdsel. Uttrykket «tradisjonelle ferdselsårer» er forholdvis vagt og gir grunnlag for vide fortolkninger, og følgelig skal det slik forskriften praktiseres i dag, ikke så mye til før en traktorveg anses å falle innenfor betegnelsen. Eksempelvis er det bare i Tana kommune opprettet fem løyper for motorferdsel på sommerføre, og i prinsippet er disse løypene åpne for alle som ønsker å kjøre i dem.

Det ligger nemlig ikke noen stor begrensning i forskriftens regel om at kjøring bare kan tillates for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking. Det er mange hytter i Finnmark og jakt, fangst, fiske og bærsanking er vanlige aktiviteter. Hvis det først er gitt forskrifter om at motorferdsel langs «tradisjonelle ferdselsårer» kan tillates, vil i utgangspunktet enhver som ønsker å kjøre der i forbindelse med slike formål kunne gjøre det, enten vedkommende er innenbygds- eller utenbygdsboende.

I tillegg til de barmarksløyper som er åpne for alle uten at det søkes om særskilt tillatelse, finnes det også enkelte løyper hvor det må søkes kommunen om særskilt tillatelse for å få lov til å kjøre. I praksis er det imidlertid enkelt å få tillatelse til kjøring til hytter eller kjøring i forbindelse med jakt, fangst, fiske eller bærsanking. Videre praktiseres forskriftene slik at hvis først én søker har fått tillatelse til kjøring

i forbindelse med disse formål, får også alle andre søkere som kan påberope seg de samme formål, tillatelse, enten vedkommende er innenbygdsboende eller ikke.

Sammen med den barmarkskjøring som foregår utenfor de særskilte løypene i medhold av dispensasjon etter lovens § 6 første ledd, medfører ferdselen i barmarksløypene i Finnmark et betydelig miljøproblem. Barmarkskjøring er ofte mer skadelig enn kjøring med snøscooter, og medfører en omfattende og langsiktig forurensning av naturen og naturmiljøet, skader på dyre- og fugleliv, og også direkte skader på selve naturen.

Så lenge det i Finnmark finnes et stort antall barmarksløyper som i praksis er åpne for mer eller mindre fri ferdsel, fører løypene dessuten til en betydelig økning av presset på de lokale utmarksgoder. Godene blir tilgjengelige for en videre personkrets, og det press på utmarksgodene som følger av barkmarksløypene, rekker videre enn det press snøscooterløypene medfører. Mens de sistnevnte løyper særlig øker presset på innlandsfiskeressursene, øker barmarksløypene også presset på vilt- og bærressursene.

Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt, Sandvik og Varsi har således kommet til at det bør gis regler som begrenser kjøringen i de barmarksløyper som er opprettet i medhold av forskriften 28. juli 1989. Hensynet til en balansert og økologisk riktig bruk av grunnen som sådan og de fornybare utmarksgoder gjør det særlig viktig å bringe kjøringen i disse løypene under bedre kontroll enn i dag. Med grunnlag i kommuneordningens bærende idé, jf. *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2 ovenfor, bør følgelig også den motoriserte ferdselen i barmarksløypene komme under sterkere kommunal kontroll og i større grad tilligge kommunens befolkning enn i dag.

Ferdselen bør imidlertid være undergitt de samme løype- og dispensasjonsregler som i dag. Det er således tale om en omlegging av de regler som i dag åpner for at det kan tillates barmarkskjøring i særskilte løyper. Siktemålet for omleggingen er å åpne for at lokal kjøring kan prioriteres, bl.a. ut fra hensynet til lokalbefolkningens nærings- og rekreasjonsmessige bruk av de lokale utmarksgoder, og en økologisk bærekraftig bruk av disse goder. Barmarksløypene bør i utgangspunktet være åpne for den samme personkrets som i dag. Men hvis bruken av slike løyper i enkelte tilfeller får et så stort omfang at det går ut over lokalbefolkningens bruk av utmarksgodene eller på andre måter er i motstrid med hensynet til en økologisk forsvarlig bruk av grunn og utmarksgoder, bør kommunen kunne begrense ferdselen i løypene, f.eks. slik at motorferdselen i løypene forbeholdes personer som er fast bosatt i kommunen.

Den her skisserte endring foreslås gjennomført ved at det innarbeides et nytt annet ledd i § 1 i forskrift 28. juli 1989 nr. 749. Det vises ellers til merknadene til den foreslåtte regel i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5.

5.7.3.4 Individuelle tillatelser

Ut fra de argumenter som er anført i det foregående, har flertallet også vurdert å foreslå visse endringer av kommunens adgang til å gi individuelle tillatelser til motorferdsel i medhold av lovens § 6. I motsetning til den kjøring som er drøftet i *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2 og *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i 5.7.3.3 er det her tale om kjøring utenfor særskilte løyper, som bare kan skje hvis det på forhånd er søkt om – og gitt – særskilt tillatelse.

Som påpekt i *"Innledning"* i punkt 5.7.1 er det et vilkår for å få slik tillatelse at det må foreligge «særlige grunner». Det følger av lovens forarbeider at ren

fornøyelseskjøring ikke skal tillates, og at det er et minstevilkår for å få tillatelse at kjøringen har en viss nytteverdi og at den har et nødvendig formål, jf. Ot.prp. nr. 60 for 1986-87 s. 10. Kommunen er etter loven forpliktet til å vurdere hver enkelt søker individuelt, og selv om en søker kan påberope seg en «særlig grunn» og dermed oppfyller det lovbestemte minstevilkår for å få tillatelse, vil det likevel være opp til kommunen om slik tillatelse skal gis i det enkelte tilfelle, jf. ordet «kan».

Det skal dermed en del til før en søknad om tillatelse etter § 6 kan innvilges, men det hevdes likevel at en del kommuner i Finnmark har ført en forholdvis liberal praksis på dette punktet. Ettersom noe av hensikten med å legge myndigheten etter § 6 til kommunen, er å gi et visst spillerom for lokalt skjønn, er en slik praksis ikke nødvendigvis ulovlig. Men har loven f.eks. vært praktisert slik at alle søkere har fått dispensasjon uansett begrunnelse, har kommunen trukket sin skjønnsmyndighet langt ut over de rammer som er gitt gjennom uttrykket «særlige grunner». I den grad det forekommer praksis av den type som er antydet ovenfor, vil dette dermed være en ulovlig praksis som kommunens overordede organer (fylkesmannen og Miljøverndepartementet) vil kunne gripe inn mot.

Det som her er sagt kan gi inntrykk av at behovet for å endre reglene om kommunenes dispensasjonsadgang slik at det kan legges opp til en strengere praksis, er forholdsvis lite. Det har imidlertid vært et visst problem at en del kommuner i liten grad har kunnet prioritere lokalbefolkningens kjøring fremfor andres kjøring når dispensasjonssøknader har vært vurdert. Riktignok gir forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøy i utmark en viss åpning for slike prioriteringer, jf. bl.a. § 5 bokstav d om at «kjøring i utmarksnæring for fastboende» er blant de formål som kan kvalifisere for at det gis tillatelse til bruk av snøscooter, men dette har likevel hatt realtivt begrenset betydning i Finnmark.

Hvis et forhold først har vært ansett som en «særlig grunn», har kommunene hatt en tendens til å anse også andre som har kunnet påberope seg det samme forhold for å ha en «særlig grunn». Derimot har søkerens lokale tilhørighet i relativt liten grad vært ansett for å ha relevans i denne sammenhengen. Er først kjøring i forbindelse med bruk av utmarksgodene ansett som en særlig grunn og det f.eks. er gitt tillatelse til en lokal utmarksbruker, er det i ikke ubetydelig grad også gitt tillatelser til andre som har vist til høsting av utmarksgodene som grunnlag for sin søknad, enten disse er hjemmehørende i kommunen eller ikke. En slik praksis vil imidlertid ikke samsvare med de hensyn som ligger til grunn for forslaget i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 om sterkere utmarksrettigheter for kommunens innbyggere og kommunal utmarksforvaltning.

Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt, Sandvik og Varsi foreslår derfor en regel i loven som uttrykkelig fastslår at kommunen kan priotitere sine egne innbyggere når den i konkrete tilfeller skal vurdere dispensasjonssøknader etter lovens § 6.

En slik regel vil bl.a. åpne for at søknader fra kommunens innbyggere som er begrunnet med at kjøringen har sammenheng med en viss næringsmessig bruk av de lokale utmarksgoder, kan gis forrang i forhold til søknader fra andre. Den vil også motvirke en mulig fare for at motorferdsellovens dispensasjonsregler skal gi grunnlag for en uthuling av intensjonene bak utvalgets forslag til regler om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene. Ved at regelen åpner for at kommunen kan unnlate å gi dispensasjoner til utenbygdsboende, mens innbyggerne fortsatt vil kunne få dispensasjon hvis de kan påberope seg «særlige grunner», vil den bidra til å fremme de hensyn som ligger bak dette lovutkast.

Den skisserte bestemmelse foreslås inntatt som et nytt tredje ledd i motorferdselloven § 6. For konkrete kommentarer til innholdet i den foreslåtte regel, vises det

til merknadene i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5.

5.7.4 Motorferdsel i bygdebruksområder

5.7.4.1 Allment utgangspunkt

Som antydet i *"Innledning"* i punkt 5.7.1 reiser utvalgets forslag om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3 særlige spørsmål i forbindelse med fremtidig motorferdsel i de bygdebruksområder som eventuelt blir opprettet i medhold av i forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Er det først avgrenset et slikt område, vil omfattende motorferdsel der lett komme i strid med de hensyn som ligger bak opprettelsen av området, jf. begrunnelsen for bygdebruksordningen i utredningens *"Begrunnelse"* i punkt 5.3.2.

Verdien av den rett bygdefolk eventuelt får til å bruke og forvalte de fornybare utmarksgodene i bygdebruksområdet, vil trolig i enda sterkere grad enn det som gjelder for rettigheter og forvaltningsmyndighet på kommunenivå, bli redusert hvis det ikke samtidig gis regler som *begrenser* adgangen til motorisert ferdsel i bygdebruksområdet. Slike regler vil riktignok ikke kunne gis virkning i forhold til reindriftssamenes rett til motorferdsel etter reindriftsloven § 10 første ledd nr. 3 og heller ikke i forhold til den rett disse og andre har etter motorferdselloven § 4 første ledd bokstav c. Derimot vil det kunne gis begrensninger i forhold til den ferdsel som kan skje i medhold av de særskilte tillatelser til ferdsel som motorferdselloven ellers åpner for, og som i denne sammenhengen må anses som den største trussel mot bygdefolks rettigheter i bygdebruksområdet.

Så lenge det sentrale er at andres motorferdsel i bygdebruksområdet kan utgjøre en reell trussel mot bygdefolks bruk av de lokale utmarksgoder, er det mest nærliggende å gi regler som begrenser adgangen til å tillate slik ferdsel i bygdebruksområdet. Videre er det grunn til å utforme disse begrensningene slik at det i første rekke er bygdefolk selv som kan få tillatelse til slik kjøring i forbindelse med bruk av utmarksgodene i dette området. Ettersom bygdefolk her vil få rett til de fleste fornybare utmarksgoder, vil regler med et slikt innhold i høy grad bidra til å fremme hensynet bak bygdebruksordningen.

5.7.4.2 Scooterløyper og barmarksløyper

Det som er anført i i *"Allment utgangspunkt"* i punkt 5.7.4.1, tilsier at det i fremtiden ikke bør legges ut scooterløyer og løyper for barmarkskjøring som går gjennom eller i nærheten av de bygdebruksområder som måtte bli opprettet i Finnmark. Videre bør de løyper som måtte eksistere i områder som det er aktuelt å legge ut som eller som alt er lagt ut som bygdebruksområder, ikke lenger være åpne for allmenn ferdsel. At store grupper av allmennheten både vinter og sommer har adgang til motorferdsel i bygdebruksområdet, vil ikke samsvare med bygdebruksordningens formål. Antagelig vil det også være best i samsvar med ordningens formål å stenge løypene helt. Riktignok vil bygdefolket selv kunne ha et visst behov for motorferdsel i forbindelse med høsting av utmarksgodene i bygdebruksområdet, men deres behov vil trolig kunne dekkes ved at det gis tillatelser til kjøring i enkelttilfeller, jf. *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.4.3.

De medlemmer som ellers har gått inn for å foreslå ulike endringer av motorferdselloven (Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt, Sandvik og Varsi) har også vurdert om det bør gis regler som slår fast at avgrensning av bygdebruksområder i Finnmark skal

ha de ovenfor skisserte virkninger. Disse medlemmer antar imidlertid at hvis de lovendringer som er foreslått i *"Kommunens adgang til å regulere motorferdselen"* i punkt 5.7.3 gjennomføres, vil det neppe være noe stort behov for slike regler.

Utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark gir i § 4-1 (§ 5-1) kommunen et hovedansvar for å avgrense fremtidige bygdebruksområder i fylket. Hvis myndigheten til å legge ut scooterløyper etter motorferdselloven § 5 tredje ledd overføres fra fylkesmannen til kommunen, jf. forslaget i *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2, har det formodningen for seg at kommunen etter at bygdebruksområdet er opprettet ikke vil legge ut nye scooterløyper i dette området. Det er videre grunn til å tro at det vil skje en omlegging av de alt utlagte løyper som ellers ville gått gjennom eller nær et bygdebruksområde.

Det samme vil trolig skje hvis forslaget i *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.3.4 om nytt annet ledd i § 1 i forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark blir vedtatt. Det er riktignok ikke lagt opp til at kommunene selv skal kunne legge ut barmarksløyper, men hvis hensynet til bruken av de lokale utmarksgoder tilsier det, kan de begrense den ferdsel som skjer der for «alle eller visse grupper».

Dersom slike løyper går gjennom eller nær et bygdebruksområde, og kjøringen i dem vil medføre en reell forringelse av bygdebruksretten, er det nærliggende at kommunen vedtar at bare de bygdebruksberettigede skal kunne kjøre i løypene, eller eventuelt stenger dem helt. Se forslaget til nytt annet ledd i forskriften og merknadene til dette i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5. Ettersom forskriften legger opp til at nye barmarksløyper skal opprettes etter forslag fra kommunestyret, er det heller ikke grunn til å tro at kommunen vil foreslå overfor fylkesmannen at det legges ut barmarksløyper som går gjennom bygdebruksområder som den selv har bidratt til å opprette.

Det kan også være grunn til å presisere at vedtak om å legge ut snøscooterløyper og barmarksløyper er forskrifter i forvaltningslovens forstand. Hvis det vurderes å legge ut løyper som antas å få betydning for bruken av utmarksgodene i et bygdebruksområde, vil bygdebruksstyret måtte varsles og gis rett til å uttale seg om saken før vedtak treffes, jf. lovens § 37. I bygdebruksområdet vil styret i forhold til bruken av utmarksgodene stå i tilnærmet samme stilling som en privat grunneier. Dets uttalelse bør derfor tillegges stor vekt. Skulle kommunen (og fylkesmannen) ikke ta tilstrekkelig hensyn til bygdefolks rettigheter i et bygdebruksområde når de praktiserer motorferdselloven, vil dessuten Finnmark (eller Samisk) grunnforvaltning i samsvar med formålet bak loven om forvaltning av grunn i Finnmark kunne gripe inn mot den ferdsel som er til hinder for at bygdefolk kan utnytte utmarksgodene i sitt bruksområde, jf. *"Endringer i grunneierorganets adgang til å regulere motorferdselen?"* i punkt 5.7.2.

Det er derfor neppe grunn til å foreslå særskilte lovendringer vedrørende adgangen til å legge ut scooterløyper og barmarksløyper i fremtidige bygdebruksområder i Finnmark. Dette standpunktet er imidlertid betinget av at de forslag til lovendringer som er skissert i *"Snøscooterkjøring (løyper på vinterføre)"* i punkt 5.7.3.2 til 5.7.3.4, blir vedtatt. Skulle dette ikke skje, kan det derimot være grunn til å gi regler som innebærer at den adgang fylkesmannen da vil ha, etter forslag fra kommunen, til å legge ut scooterløyper og barmarksløyper, ikke skal gjelde i bygdebruksområder. Det antas at den myndighetsbegrensning det i så fall vil være tale om, kan gjennomføres ved at det gjøres konkrete unntak i de regler som i dag regulerer denne myndigheten.

5.7.4.3 Individuelle tillatelser

Høsting av de lokale utmarksgoder har stor betydning for bygdene Finnmark, hvor det fortsatt drives betydelig nærings- og husbehovsmessig utnyttelse av disse goder. Det er derfor grunn til å åpne for at bygdefolks tradisjonelle bruk av utmarksgodene i noe større grad enn det dagens lovgivning åpner for, kan kvalifisere for at det gis særskilt tillatelse til motorferdsel i medhold av motorferdselloven § 6 første ledd. Særlig bør dette gjelde for bygdefolk som ønsker å bruke motorkjøretøy i forbindelse med tradisjonell ressursbruk i det bygdebruksområde som eventuelt er avgrenset for dem. Dette vil ikke bare lette deres adkomst til utmarksgodene, men også innebære en faktisk og rettslig anerkjennelse av tradisjonell samisk og lokal næringsutøvelse i Finnmark.

Riktignok åpner også dagens regel for at bygdefolk kan få slike tillatelser, ettersom næringsmessig bruk av utmarka vil kunne anses som en «særlig grunn» som kan gi grunnlag for at det gis tillatelse. Men slike tillatelser kan i prinsippet gis til enhver søker. Og selv om avgrensningen av et bygdebruksområder, slik mindretallet antar i *"Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen"* i punkt 5.7.5, nok kan gjøre det noe lettere for bygdefolk og noe vanskelige for andre å få tillatelse til motorferdsel området, bør det likevel inntas en uttrykkelig regel i loven om at det her bare er bygdefolk som kan få dispensasjon. Hensikten med å opprette bygdebruksområder er å sikre bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i sitt nærområde. Det ville være i motstrid med dette hensyn om andre enn disse skulle kunne få enkeltstående tillatelser til motorferdsel i dette området.

Dispensasjonsregel i § 6 bør derfor endres slik at den i bygdebruksområdene ikke lenger gir en generell adgang til å dispensere hvis særlige grunner foreligger, men kun adgang til å dispensere overfor bygdefolk i forbindelse med deres tradisjonelle bruk av utmarka. Hva som skal anses som «tradisjonell bruk» vil måtte avgjøres konkret i forhold til den enkelte søknad, men hvis en bygdebruksberettiget viser til at kjøringen har sammenheng med næringsmessig eller husbehovsmessig bruk av utmarksgodene, vil dette måtte være tilstrekkelig til at det *kan* gis dispensasjonen. Hvorvidt dette skal gjøres i det enkelte tilfelle vil bero på en samlet vurdering der også andre forhold må trekkes inn, bl.a. de naturgitte forhold i bygdebruksområdet og omfanget av den totale motorferdselen der. Derimot vil det ikke være adgang til å gi tillatelse til fritidskjøring som ikke har sammenheng med høsting av utmarksgodene.

Det er i dag kommunen som har myndighet til å gi enkeltstående tillatelser til motorferdsel etter lovens § 6, og det har vært vurdert om myndigheten til å gi slike tillatelser i bygdebruksområdet bør legges til bygda. Det legges i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 4-4 (§ 5-4) opp til at bygdebruksorganene innenfor lovlige rammer skal kunne regulere bruken av utmarksgodene i bygdebruksområdet, og det kunne derfor synes nærliggende å gi dem tilsvarende myndighet i forhold til motorferdselen. I de tilfeller som foreslås regulert i grunnforvaltningsloven er det imidlertid tale om å regulere utøvelsen av en bruk bygdefolk har rett til, og ikke om å åpne for en bruk som i utgangspunktet ikke er tillatt.

Selv om bygdefolk nok vil kunne ha en heldig hånd med å treffe ulike vedtak om bruken av de utmarksgoder man gis rett til, er det ikke like opplagt at dette vil være tilfelle i forhold til vedtak om å åpne for motorferdsel ut over det loven tillater. Blant annet vil det kunne være nokså problematisk å sitte i et bygdebruksstyre hvis dette skal medføre at man må avgjøre hvem i bygda som skal få bruke motorisert kjøretøy i forbindelse med utmarkshøsting og hvem som ikke skal få det. Vedtak av denne type bør fattes på et høyere geografisk nivå enn bygdenivå, idet bygdene trolig vil være for små enheter til at forvaltningen kan bli effektiv. På kommunenivå vil man derimot ha en viss avstand til de lokale brukere og bedre forutsetninger for

å forvalte loven i samsvar med intensjonene. Følgelig bør det også i fremtidige bygdebruksområder være kommunen som etter søknad gir tillatelser til motorferdsel.

Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt, Sandvik og Varsi forslår etter dette et nytt fjerde ledd i § 6. Det åpnes her for at kommunen kan gi enkeltstående dispensasjoner til fordel for bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i bygdebruksområdet, samtidig som det fremgår at andre ikke kan få slik tillatelse i disse områdene.

Forslaget kan anses som en særskilt presisering av uttrykket «særlige grunner» i første ledd. I fremtidige bygdebruksområder i Finnmark vil det bare være kjøring i forbindelse med «bygdefolks tradisjonelle ressursbruk», som kan anses som en særlig grunn. Kommunen vil imidlertid fortsatt ha myndighet til å avgjøre *om* det i det enkelte tilfelle skal gis tillatelse. Bygdefolk vil følgelig ikke ha noe rettskrav på å få slik tillatelse. Se ellers det som er anført om disse forhold i merknadene til den foreslåtte bestemmelse i utredingens *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5

Kåven, som ellers tilhører det flertall som foreslår endringer i motorferdsellloven, har ikke sluttet seg til den her skisserte regel. Hun viser i den forbindelse til den argumentasjon som i *"Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen"* i punkt 5.7.5 er anført fra mindretallet for hvorfor det ikke er behov for å begrense kommunens dispensasjonsadgang i bygdebruksområdene.

5.7.5 Mindretallets standpunkt: Ingen endringer i motorferdsellovgivningen

Abelvik, Ballo og Husabø er som det fremgår av *"Innledning"* i punkt 5.7.1, av den oppfatning at det ikke er grunn til å gi nye regler om kommunens adgang til å regulere motorferdselen i sitt område, og heller ikke regler som endrer dens dispensasjonsadgang i bygdebruksområdet. Det vil i praksis si at ferdselen uavhengig av den foreslåtte kommune- og bygdebruksordning, vil bli regulert etter de samme regler som i dag. Skrankene i lov om motorisert ferdsel i utmark 10. juni 1977 nr. 82 vil gjelde fullt ut, og fylkesmannen og kommunene vil både i og utenfor bygdebruksområdene gi de nærmere rammer for ferdselen, bl.a. ved å legge ut løyper for scooterkjøring og barkmarkskjøring, og ved i enkelttilfeller dispensere fra motorferdsellovens allmenne ferdselsforbud.

Mindretallet kan langt på vei slutte seg til det som foran er anført som begrunnelse for at *kommunene* bør gis større adgang enn de har i dag til å begrense motorferdselen i utmarka. Man er bl.a. enig i at det av økologiske hensyn er særlig grunn til å begrense denne ferdselen i Finnmark. Dette gjelder både barmarkskjøringen som foruten å forstyrre dyre- og fugleliv, også kan gi direkte skader i terrenget, og snøscooterkjøringen som pga. utbredelsen synes å utgjøre et økende miljømessig problem i fylket. Mindretallet antar likevel at dagens lovhjemler langt på vei vil gi et tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre de begrensninger som er nødvendige.

Dersom en kommune er av den oppfatning at ferdselen i en eller flere av de scooterløyper som fylkesmannen har gitt forskrift om i medhold av lovens § 5 tredje ledd, har fått et for stort omfang, vil den kunne ta dette opp med fylkesmannen. Det samme vil være tilfelle hvis ferdselen i barmarksløyper lagt ut iht. særskilt forskrift i medhold av lovens § 4 a, har fått et for stort omfang. Ettersom det i begge tilfeller er tale om løyper som er opprettet etter forslag fra vedkommende kommune, er det grunn til å tro at fylkesmannen vil ta hensyn til et begrunnet krav fra kommunen om at løypa må stenges for kjøring for en kortere eller lengre periode.

Samtidig vil kommunen gjennom sin myndighet etter lovens § 6 kunne gi individuelle tillatelser, bl.a. til innbyggere som kan vise til et særskilt behov for motorferdsel i utmark i forbindelse med næringsmessig bruk av utmarksgodene i kommunen. Utøvelse av utmarksnæring kan i seg selv være en «særlig grunn» som kan tilsi at det bør dispenseres, jf. at forskrift 15. mai 1988 nr. 356 § 5 d åpner for at kommunestyret etter skriftlig søknad kan gi tillatelse til bruk av snøscooter til «kjøring i utmarksnæring» for fastboende. Forskriften åpner også for at det kan gis slik tillatelse til fastboende som vil påta seg ulike ervervsmessige oppdrag, jf. § 5 bokstav a.

Det forhold at utmarksnæring allerede i dag kan anses som en «særlig grunn» vil dessuten bli ytterligere forsterket av at det i fremtidens Finnmark vil være tale om en utmarksbruk som har et særskilt grunnlag i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Det er i rettspraksis anerkjent at det som er et hovedhensyn etter en lov, kan være et relevant sidehensyn også ved avgjørelse av saker etter annen lovgivning.[99] Hensynet til den lokale bruken av utmarksgodene i Finnmark som vil være at av hovedhensynene bak den foreslåtte grunnforvaltningslov, vil følgelig kunne vektlegges også når en søknad om dispensasjon etter motorferdselloven § 6 skal avgjøres. Dette ikke minst fordi motorferdsellovens formål delvis må sies å være sammenfallende med grunnforvaltningslovens. Blant annet er hensynet til vern av naturen en del av formålet med begge lover.

Følgelig kan kommunene i Finnmark med en aktiv bruk av de muligheter dagens lovgivning gir, styre den lokale motorferdselen i ikke ubetydelig grad. De vil trolig på denne måten, ihvertfall et stykke på vei, kunne oppnå de samme resultater som ved å bruke en eventuell lovfestet adgang til selv å legge ut lokale scooterløyper, begrense ferdselen i de lokale barmarksløyper til sine egne innbyggere og prioritere disse når det gis individuelle tillatelser etter loven. Det er således etter mindretallets oppfatning ikke grunn til å gi lovregler med det innhold som er skissert i *"Kommunens adgang til å regulere motorferdselen"* i punkt 5.7.3. Det vil neppe være nødvendig med slike regler for å fremme en sterkere lokal kontroll med motorferdselen. Den enkelte kommune har også i dag betydelige muligheter til å føre slik kontroll, og det vil til en viss grad være opp til den selv å avgjøre i hvilken grad dette skal gjøres.

Det kan for øvrig bemerkes at hvis enkelte kommuner skulle føre en for liberal dispensasjonspraksis etter lovens § 6, vil overordnede organer kunne sørge for at praksis blir strammet inn, jf. lovens § 7 og § 13. Heller ikke det her omtalte forhold kan dermed gi et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå konkrete endringer i motorferdsellovgivningen.

Mindretallet har også en viss sympati for intensjonene bak forslaget om å innsnevre kommunens myndighet til å gi enkeltstående tillatelser etter motorferdselloven § 6 i et *bygdebruksområde*. Det antas imidlertid at allerede dagens regelverk vil åpne for at motorferdsel i forbindelse med lokal og næringsmessig bruk av utmarksgodene i et bygdebruksområde kan prioriteres ved behandlingen av individuelle dispensasjonssøknader, i den grad det er behov for det. Kommunen «kan» etter § 6 gi individuelle tillatelser etter søknad «når særlige grunner foreligger», og som bemerket ovenfor, vil utøvelse av utmarksnæring i alminnelighet kunne anses som en «særlig grunn» som *kan* tilsi at det bør dispenseres. Ikke minst vil dette gjelde hvis det dreier seg om motorferdsel i forbindelse med utøvelse av utmarksnæring i et bygdebruksområde i Finnmark.

Selv om det ikke gis særregler om at adgangen til å få tillatelser til motorferdsel i et bygdebruksområde skal være forbeholdt bygdefolket, vil kommunene dermed allerede ut fra dagens lovverk kunne foreta slike prioriteringer. Det er videre grunn

99. Se bl.a. Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk).

til å tro at opprettelsen av et bygdebruksområde vil føre til at denne adgangen faktisk vil bli brukt til fordel for bygdefolk. Samtidig vil trolig kommunen bli mer restriktiv mht. å gi utenbygdsboende enkeltstående tillatelser til motorferdsel i området. Mindretallet antar således at eksistensen av et bygdebruksområde i seg selv vil føre til en strengere praktisering av dispensasjonsregelen i § 6 i slike områder, og at eventuelle dispensasjoner fortrinnsvis vil bli gitt til bygdefolk i forbindelse med nødvendig kjøring i næring.

Det kan videre bemerkes at selv om forslaget i *"Motorferdsel i bygdebruksområder"* i punkt 5.7.4 er en begrensning av den personkrets som i et bygdebruksområde vil kunne få dispensasjon etter § 6, vil det i noen grad utvide de formål som kan kvalifisere for dispensasjon. Mens dagens utgangspunkt er at det skal «særlige grunner» til for å få tillatelse etter § 6, kan det synes som om det med den særregel som foreslås i *"Motorferdsel i bygdebruksområder"* i punkt 5.7.4 legges opp til en liberalisering av dagens praksis i forhold til de personer som vil bli omfattet av denne regelen.

Selv om det bare er de bygdebruksberettigede som skal kunne få dispensasjon, vil trolig alle disse kunne påberope seg at de utøver tradisjonell ressursbruk i bygdebruksområdet. Hvis først en bygdebruksberettiget har fått dispensasjon, vil dermed resulatet lett kunne bli at også alle andre berettigede får dispensasjon og at det i realiteten ikke bare vil bli kjørt i forbindelse med utmarkshøsting, men også uten at kjøringen har et slikt nytteformål. Det er dermed slett ikke sikkert at den av flertallet foreslåtte regel vil føre til noen reell begrensning av motorferdselen i bygdebruksområdet.

KAPITTEL 6

Reindrift

6.1 INNLEDNING

Reindrift er en av de viktigste samiske næringene og en tradisjonsrik og særpreget del av den samiske kulturen. Etter oppdraget bør utvalget vurdere behovet for endringer i reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49 og eventuelt legge frem forslag til nye bestemmelser.

Utvalget har i dette kapitlet behandlet spørsmålet om å lovfeste rettsgrunnlaget for retten til reindrift (*"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2) og det erstatningsrettslige vernet for reindriftsretten (*"Erstatning for inngrep"* i punkt 6.4.3). Disse forslagene bygger først og fremst på rettslige vurderinger og er av prinsipiell betydning. Spørsmål i tilknytning til driveplikt, som er av stor betydning blant annet i Finnmark, er behandlet i *"Driveplikt og varslingsordning"* i punkt 6.3. Utvalget har også funnet grunn til å omtale hvordan lovregler om arealplanlegging kan tjene til vern av reindriftsområder (*"Reindrift i planlegging etter plan- og bygningsloven"* i punkt 6.4.2).

Enkelte spørsmål av stor betydning for reindriften er behandlet i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder. Der er det foreslått nye regler i sameloven med sikte på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, i forbindelse med vedtak om utnytting av og inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder. Disse reglene vil være av betydning ikke minst for vern av reindriftsområder. Det er også foreslått tillegg til plan- og bygningsloven om at det ved planlegging og konsekvensutredning skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv (*"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i punkt 8.5). En del av medlemmene har foreslått at reindrift nevnes særskilt i disse bestemmelsene. Det er gitt en oversikt over disse forslagene i *"Innledning"* i punkt 6.4.1.

Også utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark er ment å gi et styrket vern av samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, se *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Siden reindriftsnæringen står sentralt i den samiske kulturen og bruker størstedelen av arealene i Finnmark, vil de avhendingsbegrensninger som er foreslått i utkastets § 2-2 til § 2-7, tilgodese også reindriften. Også dette er omtalt i *"Innledning"* i punkt 6.4.1.

Det kan for oversiktens skyld nevnes at utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark reiser spørsmål om hvilken betydning nye regler om blant annet forvaltning av utmarksgoder i kommuner og bygder skal få for reindriften. Disse spørsmålene er behandlet i *"Nærmere om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.4 og punkt *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i 5.3.4.4 i tilknytning til den allmenne fremstillingen av kommune- og bygdebruksordningen. Det er lagt til grunn at reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven til beite, flytting og ferdsel, til oppføring av gjeterhytter, gjerder og anlegg, og til trevirke, jakt, fangst og fiske, ikke påvirkes av forslagene. I den grad befolkningen i en kommune får sterkere rettigheter, skal dette gjelde også for reindriftssamene som har fast vinter- eller sommerbosted der. Videre er spørsmålene om reindriftens representasjon i de nye forvaltningsorganene som foreslås innført i Finnmark, behandlet i de forskjellige fremstillingene, se *"Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon"* i punktene 4.3.4.3 om Finnmark grunnforvaltning, 4.4.5.2.3 om Samisk grunnforvaltning, 5.2.5.2 om kommunene og 5.3.5.2 om bygdebruksområdene.

I *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 om Østsamene i Neiden er det drøftet og foreslått særregler om østsamisk reindrift i en ny § 4 a i reindriftsloven.

Utvalget vil for øvrig peke på at spørsmål om endringer av reindriftsloven samtidig med utvalgets arbeid, har vært behandlet på annen måte (Se St.meld. nr. 28 for 1991-92 En bærekraftig reindrift, Ot.prp. nr. 28 for 1994-95 Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven, og lov 23. februar 1996 nr. 8 om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven).

Utvalget har drøftet en rekke spørsmål om endringer i reindriftsloven, som ikke har ført til forslag i denne utredningen. Største delen av utredningen omfatter retten til land og vann i Finnmark. Reindrift er viktig ikke bare i Finnmark, men også i samiske bruksområder ellers i landet fra Hedmark og nordover. Det har fremgått blant annet under drøftingene i utvalget at det vil være behov for en bred gjennomgang av reindriftsloven og andre reindriftsrettslige spørsmål. Om samerettsutvalgets oppdrag er så omfattende, har utvalget ikke tatt stilling til nå. Utvalget vil imidlertid bemerke at tidligere bruk og rettsoppfatninger i reindriften vil kunne være av interesse ved en slik gjennomgang. Her kan den forventede undersøkelsen av samiske sedvaner og rettsoppfatninger i regi av Justisdepartementet og Sametinget, se punkt 2.4.8 om avgrensning av samerettsutvalgets oppdrag, trolig gi nyttig bakgrunnsmateriale. Ved behandlingen av reindriftsrettslige spørsmål vil det være naturlig med vid geografisk sammensetning av utvalget og bred innsikt i reindrift og reindriftsrett.

6.2 LOVFESTING AV REINDRIFTSRETTENS GRUNNLAG

Det kanskje mest sentrale krav fra Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) de siste åra er at det ved en særskilt lovregel må anerkjennes at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av reindriftsloven. I organisasjonens forslag til ny reindriftslov som ble behandlet på landsmøtet i 1991, kommer dette bl.a. til uttrykk slik i forslagets § 1 annet og tredje ledd:

> «På de områder hvor reindrift har vært drevet eller drives i kraft av alders tids bruk, skal næringen fortsatt kunne drives med de rettigheter og forpliktelser som fra gammelt av har tilligget næringen.
>
> Retten til reindrift har sitt eget rettslige grunnlag, som er nærmere spesifisert i denne lovs enkelte bestemmelser...»

Forslaget bygger på det forslag til § 1 i reindriftsloven som Reindriftslovkomitéen la frem i sin innstilling 22. november 1966:

> «På de områder hvor reindrift har vært drevet eller drives i kraft av alders tids bruk, skal næringen fortsatt kunne drives med de rettigheter og forpliktelser som fra gammelt av har tilligget næringen og etter de bestemmelser som er fastsatt i denne lov.»

Komitéen ønsket med dette «å gjøre det mest mulig klart at innen sine tradisjonsbestemte områder har reindriftsnæringen ervervet seg visse rettigheter som grunner seg på alders tids bruk og sedvane» (innstillingens s. 29).

Til tross for Reindriftslovkomitéens syn, kommer det ikke til uttrykk i den någjeldende reindriftslov at reindriftsrettighetene har sitt grunnlag i alders tids bruk eller sedvane med utgangspunkt i langvarig bruk. Men fordi reindriftsnæringen selv ser en slik anerkjennelse som svært viktig, har samerettsutvalget funnet grunn til å vurdere dette tilbakevendende kravet.

En lovfesting av at reindriften har et rettsgrunnlag ut over det som følger av dagens reindriftslov, forutsetter at det virkelig finnes et slikt grunnlag. Spørsmålet

er utførlig drøftet i rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 punkt 3.17.10 (s. 217 flg.). Det dreier seg om forhold som ligger langt tilbake i tid – i praksis er det et spørsmål om de sentrale rettighetene for reindriftssamene var etablert ved tradisjonell bruk før de ble hjemlet ved lappekodisillen i 1751. Og selv om enkelte høyesterettsdommer, bl.a. den såkalte Altevannsdommen (Rt. 1968 s. 429), kan gi visse holdepunkter, har spørsmålet aldri vært direkte oppe for domstolene.

Norske myndigheter har lenge unngått å ta klart stilling til om det finnes et særskilt rettsgrunnlag for reindriften, ut over det som følger av reindriftsloven. Dette kan bl.a. skyldes tidligere tiders skepsis mot nomadisme som livsform, men også at spørsmålene om reindriftens rettsstilling har vært vanskelig å forankre i norsk jus.

Både ordbruk og rettsforestillinger har vært ulike i det norske og det samiske samfunnet, men også innenfor det samiske samfunnet. Norsk tingsretts tradisjonelle rettsinstitutter for erverv av privatrettslige rettigheter – hevd og alders tids bruk – er i første rekke tilpasset den bofaste befolknings og jordbrukets behov og ikke reindriftens særegne bruk av grunnen.

Myndighetenes syn på spørsmålet synes imidlertid å ha endret seg i løpet av de senere år. Ihvertfall sier regjeringen i St. meld. nr. 28 for 1991-92 (En bærekraftig reindrift) s. 16 at opprinnelsen for reindriftsrettighetene:

> «ble stadfestet gjennom grensekonvensjonen av 1751 («Lappecodisillen»), som har dannet grunnlag for den senere reindriftslovgivning. Også før dette regner en imidlertid med at reindriftssamenes rettigheter var anerkjent i den statlige rettsorden.»

Rettsgruppen konkluderer med at det foreligger en alminnelig reindriftsrett på et annet grunnlag enn loven. Etter en bred gjennomgang av rettspraksis, lovforarbeider og teori sies bl.a. følgende (NOU 1993:34 s. 223-224):

> «I det materialet som er presentert i det foregående, er det mange holdepunkter for at det allerede fra gammelt av var etablert noe mer enn individuelle rettigheter for reindriftssamene. I Altevann (II)-dommen sies det, som vi har sett, uttrykkelig at de aktuelle samebyer i minst hundre år før Lappekodisillen ble utarbeidet, hadde «etablert og festnet en nødvendig bruk i næring». Vi mener det må være riktig å legge til grunn at det i betydelig grad har skjedd slike rettsdannelser som nevnt ovenfor, før Lappekodisillens tid. Da reindriften er blitt utøvd omtrent på samme måte i ulike områder, er det dessuten rimelig å anta at rettighetene langt på vei har et likeartet innhold. I denne forstand kan man tale om en form for alminnelig reindriftsrett på et annet grunnlag enn loven.
>
> ...
>
> Ved reindriftslovgivningen opp i gjennom tidene kan all uskreven rettsdannelse fra gammelt av, individuelle og mer generell, sies å være standardisert og gitt et likt innhold. Denne prosess, som det blir gitt så klart uttrykk for i forarbeidene til den gjeldende reindriftslov, har imidlertid ikke medført at rettighetenes gamle grunnlag er falt bort.»

Utvalget legger etter dette til grunn at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag uavhengig av reindriftslovgivningen. Spørsmålet er om dette bør komme til uttrykk i loven. Under revisjonen av reindriftsloven fant Landbruksdepartementet det «unødvendig å presisere i lovs form at reindriften har sitt eget rettsgrunnlag, uavhengig av loven.» Departementet begrunnet dette på følgende måte (Ot.prp. nr. 28 for 1994-95 s. 28):

> «Dette er et forhold som i stor utstrekning er fastslått i rettspraksis. Rettighetenes grunnlag er også eldre enn loven. Det er dermed ikke reindriftsloven som konstituerer reindriftsretten. Reindriftsloven gir imidlertid en

> nærmere definisjon av innholdet av disse rettighetene, samt en regulering og styring av utøvelsen.»

Utvalget er ikke uten videre enig i at en lovfesting vil være unødvendig og mener i alle fall at flere momenter må tas i betraktning. I utgangspunktet kan en slik lovfesting synes å ha stor rettslig betydning. Rettigheter som kun følger av lovgivningen, kan i prinsippet fritt oppheves eller innskrenkes. Rettigheter som har et annet grunnlag, kan derimot ikke oppheves eller undergis innskrenkninger som overstiger de grenser som i rettspraksis er dannet for erstatningsfrie rådighetsinnskrenkninger, uten at det etter grunnloven § 105 ytes erstatning. Selv om slike innskrenkinger i dag ikke synes å være politisk aktuelle, og trolig også ville være i strid med både grunnloven § 110 a, artikkel 27 i FN-konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk, synes en lovfesting som her nevnt å være juridisk viktig for reindriften.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om en slik lovfesting vil ha noen reell rettslig betydning. Hvis det oppstår tvist om hvorvidt det hefter reindriftsrett på et område, må spørsmålet i siste omgang avgjøres av domstolene. Domstolen må da foreta en konkret vurdering av reindriftens historiske bruk av området. En generell lovbestemmelse om at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag for sin næringsutøvelse vil ikke være avgjørende for domstolens løsning av den konkrete saken. Lovregelen tar nemlig ikke stilling til i hvilke områder reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag.

Myndighetene vil også uavhengig av en lovfesting kunne endre, regulere og begrense utøvelsen av reindriften, slik de kan med enhver annen næringsutøvelse, forutsatt at man holder seg innenfor grensene for de erstatningsfrie rådighetsinnskrenkninger og øvrige intern- og folkerettslige skranker. At en rett til utnyttelse hviler på gammel bruk vil f.eks. ikke være til hinder for at det av ressurshensyn foretas visse reguleringer av adgangen til å utøve denne retten, på samme måte som også private grunneiere må akseptere denne type innskrenkninger i sin adgang til ressursutnyttelse på egen grunn. Det finnes likevel grenser for hvor langt myndighetene kan gå i å regulere reindriftsretten.

Et forhold som taler for at reindriftens særlige rettsgrunnlag nevnes i loven, er at det tidligere har hersket en viss usikkerhet omkring dette spørsmålet. Rettsgruppens gjennomgang av rettskildene viser at det bl.a. i forarbeidene til reindriftsloven 12. mai 1933 ble avgitt uttalelser som tyder på at lovgiverne mente at loven var det eneste rettsgrunnlaget for reindriften. I forarbeidene til 1978-loven finnes ingen klar uttalelse om at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag. Det kan derfor være avklarende at det fra lovgiverhold gis uttrykk for at et slikt rettsgrunnlag finnes.

Dette vil kunne virke inn på myndighetenes og allmennhetens holdning til regulering av reindriften og føre til at man blir mer varsom med å iverksette reguleringstiltak og inngrep som rammer næringen. Flere av utvalgets medlemmer har sett en slik mulig holdningsskapende effekt som en viktig del av begrunnelsen for en eventuell bestemmelse om reindriftens rettsgrunnlag. Man har også antatt at en slik bestemmelse vil kunne oppfattes som en politisk markering fra lovgivernes side, og dermed i noen grad virke politisk forpliktende. En lovfesting vil videre ha informasjonsverdi for dem som er opptatt av reindrift.

For reindriftens del kommer symbolverdien klart til uttrykk i de krav man har reist, og en imøtekommelse av dette langvarige kravet vil reindriftsutøverne kunne oppfatte både som en anerkjennelse av deres næringsutøvelse og som et uttrykk for at næringens rettsstilling ikke bare er prisgitt myndighetenes lovgivning og politiske vilje til enhver tid. Dette vil samsvare med reindriftssamenes rettsoppfatning.

En lovfesting vil kanskje kunne gi reindriftssamene økt trygghet i deres daglige næringsutøvelse, bl.a. ved at det vil rydde av veien et kontroversielt spørsmål som, så lenge det har stått uavklart, har inneholdt en kime til konflikt. Det kan for så vidt vises til den svenske samerettsutredningens begrunnelse for sitt forslag om å innta en tilsvarende regel i den svenske reindriftslovgivningen (SOU 1989:41 Samerätt och Sameting, s. 263):

> «Tidligare oklarheter om arten av samernas rettigheter har haft negative konsekvenser för rennäringen. Många missförstånd och konflikter kan troligen härledas til det tidligare oklara rettsläget. Renskötselrättens ursprung er så betydelsesfull att denna bör komma till uttryck i rennäringslagen. Vi föreslår därfor att det i lagen anges att ränskötselrätten bygger på urminnes hävd».

Det svenske rettsinstituttet «urminnes hävd» har ikke noe direkte motstykke i norsk rett, men ligger nokså nært opp til de former for rettsdannelse med grunnlag i tradisjonell og langvarig bruk som er anerkjent i norsk rett (sedvane, festnede forhold, alders tids bruk). Og selv om spørsmålet om grunnlaget for reindriftssamenes rettigheter ikke uten videre kan besvares likt i de to land, vil forholdene i Sverige kunne gi visse holdepunkter for hvordan rettsstillingen er også i Norge.

Et *flertall* på 13 medlemmer foreslår (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt og Sandvik) går inn for en lovfesting. Flertallet har tatt utgangspunkt i uttrykket «af gammel Tid» fra allmenningsreglene i Norske Lov 1687 (3-12-1 og 3) og er blitt stående ved følgende formulering:

> «Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid».

Bestemmelsen foreslås tatt inn som ny § 1 a, etter formålsbestemmelsen og foran reglene om inndeling av reinbeiteområder og vilkår for å utøve reindrift.

Til sammenlikning kan nevnes at også rettigheter som ligger til jordbrukseiendommer, til dels har grunnlag i bruk fra gammel tid, uavhengig av lov eller avtaler. Dette er typisk for allmenningsrettigheter til beite, seter og skog. Se den tidligere fjelloven 12. mars 1920 nr. 5 § 2, fjelloven 6. juni 1975 nr. 31 § 2, bygdeallmenningsloven 19. juni 1992 nr. 59 § 2-1 og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift i statsallmenninger § 2-1.

Det presiseres at forslaget ikke er tenkt å innebære noen rettsendring i forhold til i dag, men at det er ment som en stadfestelse av den rettstilstand som allerede gjelder. Bestemmelen avgjør ikke hvorvidt eller i hvilke områder det er etablert en rett til reindrift uavhengig av reindriftslovgivningen, og legger opp til at dette må avgjøres etter bevisvurdering, som kan være vanskelig. Bestemmelsen vil således ikke ha selvstendig betydning i for eksempel tvister mellom reindriftsutøvere og grunneiere om det foreligger rett til reindrift.

Bruken av uttrykket «fra gammel tid» vil imidlertid innebære en offentlig anerkjennelse av at reindriftens historiske bruk av områder *kan* ha gitt grunnlag for rettigheter uavhengig av reindriftslovgivningen. Det vil si at rett til reindrift kan være ervervet før det i 1751 første gang ble gitt regler om reindrift og eventuelt også etter dette tidspunkt på selvstendig grunnlag. Det innebærer samtidig en stadfestelse av at i de områdene der det kan godtgjøres slik rettsskapende bruk, er det denne bruken som er grunnlaget for reindriftsretten.

Man har som nevnt i selve lovteksten unnlatt å gi uttrykk for hvor det har vært drevet reindrift fra gammelt av. I prinsippet vil regelen gjelde for hele landet, men det vil altså i praksis avhenge av en bevisvurdering om det i et område kan sies å ha

vært drevet reindrift fra gammelt tid, slik at det foreligger et særskilt rettsgrunnlag for reindrift. Dette betyr for øvrig ikke at reindriften er uten rettigheter der man kommer til at det ikke foreligger slikt særskilt rettsgrunnlag, men her vil reindriftsretten eventuelt ha sitt grunnlag bare i reindriftslov.

Den foreslåtte bestemmelsen sier ikke noe om innholdet av den retten til reindrift som er dannet gjennom reindrift fra gammel tid. Retten er ikke nødvendigvis bundet til det innholdet driften hadde i gammel tid eller har hatt i den seinere tid. I praksis vil innholdet av ulike bruksrettigheter gjerne bli endret på bakgrunn av endringer i ytre forhold og i behovet for tilpasninger. Flertallet går ikke nærmere inn på dette for reindriftsrettens del. For øvrig vil innholdet av reindriftsretten trolig også i fremtiden i stor utstrekning fremgå av reindriftsloven.

Mindretallet (Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) vil ikke foreslå en lovregel som sier at reindriften har et alternativt rettsgrunnlag. Disse medlemmene mener dette er et forhold som ikke egner seg for lovgivning. Videre fremheves det at det ikke er nødvendig at det fremgår av loven at reindriften har et særskilt rettsgrunnlag ved siden av loven, ettersom det i dag er enighet om at dette er tilfelle.

En eventuell bestemmelse om reindriftens rettsgrunnlag bør klart gi uttrykk for i hvilke områder et slikt grunnlag foreligger. Siden det vil være vanskelig å formulere en bestemmelse som gir en tilfredsstillende avgrensning, har mindretallet kommet til at det ikke bør formuleres noen bestemmelse i det hele tatt.

Mindretallet har dessuten antatt at en lovfesting av reindriftens rettsgrunnlag vil kunne virke konfliktskapende og føre til rettslige prosesser ved at ordlyden av en eventuell lovbestemmelse etterhvert gis en annen betydning enn den opprinnelig var ment å ha. Videre mener man at en særskilt bestemmelse om reindriftens rettslige grunnlag vil sette denne næringen i en særstilling i forhold til andre samiske næringer i Finnmark, og også føre til at reindriften lett vil kunne gis en faktisk fortrinnsstilling i forhold til disse.

I tilknytning til spørsmålet om lovfesting av reindriftens rettsgrunnlag, kan det reises spørsmål om staten etter ILO-konvensjon nr. 169 har en *plikt til å «identifisere»* de landområder det hviler reindriftsrett på. Spørsmålet er behandlet allment i punkt 2.3.8 i folkerettsgruppens utredning.

Gruppen konkluderer i NOU 1997:X s. xx med at statens plikt etter konvensjonens artikkel 14 nr. 2 til å ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder som urfolk tradisjonelt har hatt rådighet over, og å sikre et effektivt vern av deres eiendoms- og besittelsesrettigheter («to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession») også gjelder de områder som urbefolkningen har bruksrett til uten å ha eiendoms- eller besittelsesrettigheter. Det betyr at staten er forpliktet til å identifisere de landområder reindriftssamer har rett til å bruke til reindrift, og å sikre et effektivt vern av denne bruksretten. Etter konvensjonen artikkel 14 nr. 3 skal det også etableres hensiktsmessige ordninger i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk. Utvalget har ikke behandlet disse spørsmålene i denne utredningen. Spørsmålene har stor betydning også i områder sør for Finnmark. Utvalget vil derfor se nærmere på dem i sin neste utredning.

Rørholt vil presisere at myndighetene vil ha adgang til å foreta interne reguleringer i reindriftsnæringen, f.eks. i tilknytning til reintallet eller en nærmere inndeling av beiteområdene, også i de områder hvor det kan slås fast at retten til å drive reindrift hviler på et særskilt rettsgrunnlag. Derimot stiller det seg annerledes når det gjelder adgangen til å regulere og innskrenke reindriften i forhold til annen næringsutøvelse. Etter Rørholts mening setter reindriftsrettens rettslige grunnlag skranker for hvor langt myndighetene kan gå på dette punktet, og hun antar også at

det kan være tvilsomt om myndighetene har hatt adgang til å gjennomføre så omfattende reguleringer av reindriftsretten som man faktisk har gjort.

Videre bør det, slik Rørholt ser det, sies eksplisitt i loven at reindriftsutøverne har rett til å legge om sin drift i samsvar med det utviklingen tilsier. En etablert rett til næringsutøvelse må kunne tilpasses tidenes utvikling. Et slikt prinsipp er i de senere år uttrykkelig lovfestet for bønders bruk av utmark. Rørholt foreslår derfor følgende tilføyelse:

> «Retten skal kunne brukes på de måtene som er fornuftige og naturlige etter tida og tilhøva».

Dette tilsvarer den formulering som er brukt i fjelloven (1975), lov om bygdeallmenninger (1992), og lov om skogsdrift i statsallmenninger (1992) når det gjelder bønders rettigheter i utmark. Det kan ikke være mindre grunn til å lovfeste et slikt prinsipp for reindriftsutøvelse. Reindriftsutøverne har de samme behov som bønder for å tilpasse næringsutøvelsen etterhvert som nye hjelpemidler kan tas i bruk i driften. Reindrift foregår over store områder, og må derfor spesielt kunne tilpasse seg andres vekslende bruk av de samme områder. Fleksibilitet i næringsutøvelsen er sentralt for å kunne opprettholde en rasjonell næring. Videre vil det kunne klargjøre at det ikke stilles særlige krav til reindriften om å drive på samme måte som i gamle dager, bare for tradisjonens skyld.

6.3 DRIVEPLIKT OG VARSLINGSORDNING

6.3.1 Driveplikt

Utvalget har drøftet mulige endringer av reindriftsutøvernes driveplikt (tidligere kalt vokteplikt), jf. reindriftsloven § 20. Bestemmelsen ble endret i forbindelse med revisjonen av reindriftsloven. Det tidligere uttrykket «vokteplikt» ble erstattet med «driveplikt». Videre er uttrykkene «voktes på skikkelig måte» og «forsvarlig tamhetsgrad» fjernet, og erstattet med «reindriften utøves på en faglig forsvarlig måte i samsvar med lov og forskrift». I tillegg skal driveplikten utføres i samsvar med distriktsplan. Distriktsplanen skal gi oversikt over bl.a. utnyttingen av distriktets beiteressurser, flyttemønstre i distriktet, gjerder og anlegg og eventuelle beitesoner, jf. reindriftsloven § 8 a.

Til tross for omformuleringene, var det ikke meningen å gjøre særlige endringer i pliktens innhold og omfang. Landbruksdepartementet sier bl.a. dette i Ot.prp. nr. 28 for 1994-95 (s. 50): «Hensikten med endringen er verken å skjerpe eller senke de faglige krav til forsvarlig reindrift, men derimot å innføre en mer treffende og tjenlig faglig standard i loven.» NRL fremholder i sin høringsuttalelse 2. januar 1994 at man i hovedsak er enig i endringen.

Etter endringen av § 20 har utvalget delt seg i to med hensyn til den fremtidige reguleringen av reindriftsutøvernes driveplikt.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt og Sandvik) foreslår ikke endringer i regelen om driveplikt. Flertallet ønsker å se hvordan den nye regelen fungerer før det eventuelt gjøres endringer. Først etter at regelen om driveplikt er praktisert en viss tid, har man det ønskelige grunnlaget for å vurdere hvilket behov det er for endringer eller justeringer. Flertallet er ellers av den oppfatning at reindriftsloven fortsatt bør ha en regel om reindriftsutøvernes driveplikt. En lovregel som stiller krav til reineiernes kontroll med flokken, vil sammen med utdrivingsplikten i § 24 minske sjansene for at reinen gjør skade på dyrket mark.

Rørholt vil for sin del bemerke at regulering i forhold til rein som trenger inn på ulovlig område, er tilstrekkelig ivaretatt ved utdrivingsplikten i reindriftsloven § 24. Videre vil et eventuelt økt gjerdehold i Finnmark minske risikoen for at rein tar seg inn på dyrket mark. Når det gjelder endringer eller justeringer av regelen om driveplikt ut fra interne forhold, mener hun at dette spørsmålet best kan vurderes når man har fått dokumentert tidligere og nåværende bruk og rettsoppfatninger i reindriften.

Mindretallet (Husabø, Johnsen, Kristensen og Varsi) går inn for at det i tillegg til driveplikten etter § 20 første ledd innføres en ordning med strengere kontroll i nærheten av særlig utsatte områder, det vil i første rekke si jordbruksområder. Etter disse medlemmenes mening vil det være rimelig at reineierne følger flokken og holder den under kontroll når den er i nærheten av utsatte områder, enten disse er inngjerdet eller ikke. Dette gjelder ikke minst i dag, ettersom både det høye reintallet og de mer ekstensive driftsformene i næringen har økt motsetningene mellom reindrift, jordbruk og andre interesser.

Mindretallet er således langt på vei enig i de krav som er reist fra jordbrukshold om at en innstramming av driveplikten er nødvendig for å styrke vernet av jordbruksområdene. Man finner samtidig at en slik innstramming ikke trenger å gjennomføres i større utstrekning enn det som er nødvendig for å verne jordbruksinteressene. En skjerpet kontroll som bare gjøres gjeldende i visse utsatte områder, vil heller ikke utgjøre noe omfattende inngrep i reindriftens rettsstilling, og det vil også være i reindriftsutøvernes egen interesse for å unngå et eventuelt erstatningsansvar.

Det foreslås derfor at det skal være en plikt til å følge reinen i en sone mot dyrket mark og andre utsatte områder for å hindre at den kommer inn på ulovlige områder. Det dreier seg ikke om et beiteforbud, men når reinen kommer inn i denne sonen, utløses en skjerpet oppfølgingsplikt for reineierne. Mens det i dag er nok at man vet hvor reinen befinner seg og fører tilsyn med at den er på lovlig område, vil det i de særskilte sonene etter forslaget i *"Vakt- og varslingsordning"* i punkt 6.3.2 være påkrevd at det er voktere til stede som følger reinen og som kan være tilgjengelige for varsling, slik at reinen kan drives ut av de ulovlige områdene så snart som mulig. Dette vil bedre reineiernes mulighet til å hindre at reinen kommer inn på jordbruksarealene, og til å foreta umiddelbar utdrivelse hvis det likevel skulle skje. Det vil videre bety et styrket vern av jordbruksarealene og andre utsatte områder, uten en samtidig innskrenking av reinens beitearealer og beitemuligheter.

Man antar imidlertid at det utenfor disse sonene ikke er behov for en særskilt regulering av vokteplikten, og at voktingen i den øvrige del av reinbeiteområdene i utgangspunktet er reindriftens indre anliggende. Hensynet til å beskytte dem som rammes av ulovlig beiting i disse områdene, i første rekke andre reineiere, vil være tilstrekkelig ivaretatt av regelen om utdrivingsplikt.

Avgrensningen av sonene kan til en viss grad foregå etter relativt skjematiske kriterier, f.eks. ved at den skjerpede oppfølgingsplikten inntrer når reinen når en viss avstand av dyrket mark. I noen tilfelle vil det imidlertid også kunne være nødvendig å foreta en særskilt avgrensning etter en konkret vurdering i det aktuelle område, med deltagelse av de berørte reineiere, jordbrukere og den øvrige lokalbefolkning. I den forbindelse kan det angis visse generelle retningslinjer for avgrensingen, bl.a. at sonene fortrinnsvis bør innføres i tilknytning til dyrket mark og kulturbeite, og at de normalt ikke skal være særlig store for å begrense det merarbeid reindriften påføres ved skjerpet voktning når reinen er i sonen. I de fleste tilfelle vil trolig en sone på 1-2 km være tilstrekkelig av hensyn til de interesser som skal beskyttes.

Det anses praktisk at avgrensningen av sonene skjer i distriktsplanen. Det bør derfor fremgå klart av § 8 a om distriktsplan at planen kan og skal inneholde oversikt over voktesoner i distriktet.

Mindretallet foreslår på bakgrunn av den foregående drøftelse at det tas inn et nytt annet ledd i reindriftsloven § 20, der det fremgår at reineieren, når reinen tar seg inn i særskilt avgrensede voktesoner, har plikt til å sørge for at det er voktere til stede som følger reinen og som kan hindre at den tar seg inn på ulovlig område. Videre foreslås en tilføyelse i lovens § 8 a første ledd, ved at det her tas inn et nytt nr. 6 der det fremgår at distriktsplanen skal inneholde avgrensning av voktesoner. De nevnte lovregler er gjengitt og kommentert nedenfor i utredningens *"Merknader til lov om endringer i lov om reindrift 9. juni 1978 nr. 49"* i punkt 10.6.

6.3.2 Vakt- og varslingsordning

Utvalget vil understreke at det er viktig at reglene om driveplikt og utdrivingsplikt fungerer i praksis, slik at pliktene blir reelle. Dette forutsetter bl.a. at reineierne snarest mulig kan gjøres oppmerksom på at det er rein på ulovlig område eller i nærheten av slike områder, slik at de så raskt som mulig kan skjerpe voktingen eller iverksette utdriving. Så lenge voktingen skjer på forsvarlig vis, vil reindriftsutøveren normalt relativt raskt bli klar over at reinen er på ulovlig område. Utvalget har likevel vurdert om det bør etableres en formalisert vakt- og varslingsordning, som kan iverksettes når reinen nærmer seg dyrket mark eller andre utsatte områder hvor det eventuelt vil gjelde en (skjerpet) vokteplikt.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe, Sandvik og Varsi) foreslår at det innføres en regel om en vakt- og varslingsordning i reindriftsloven. Regelen bør stille krav til etablering av en kontinuerlig vaktturnus for det enkelte reinbeitedistrikt. Nærmere bestemt skal distriktet utpeke én eller flere navngitte personer som kan treffes døgnet rundt og kontaktes når rein er kommet inn på dyrket mark eller annet ulovlig område, eller kanskje helst når reinen nærmer seg slike områder så man helt kan unngå skader. Flertallet antar at dette vil kunne fange opp tilfeller der det kan være vanskelig for reineierne å ha full oversikt over flokken. I tillegg til at dette vil kunne redusere antall skader som følge av at rein tar seg inn på dyrket mark ol., og dermed virke konfliktdempende, kan det også være grunn til å tro at regler om særskilt varsling vil kunne føre til nærmere kontakt, økt samarbeide og allment bedre forhold mellom reindrift og jordbruk. Bortsett fra den foreslåtte varslingsordningen har imidlertid ikke flertallet foreslått regler om noe formalisert samarbeid.

Regelen om vakt- og varslingsordning foreslås inntatt i reindriftsloven som ny § 20 b. Regelen er gjengitt og kommentert i utredningens *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10 og *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i 11.

Mindretallet (Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Rørholt) har gått mot forslaget om vakt- og varslingsordning idet de mener at ordningen er unødvendig.

6.4 VERN

6.4.1 Innledning

Reindriften har i dag et visst vern mot at reindriftsarealer tas i bruk til formål som kan være til skade for reindrift. Se bl.a. rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 punkt 3.17.9 (s. 210 flg.) der reindriftens erstatningsrettslige vern er behandlet, og punkt 2.5.1.3 i forvaltningsgruppens utredning (s. 440 flg.) der jordsalgsloven § 2 annet ledd er nærmere behandlet, jf. omtalen av denne regel foran i utredningens *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Også grunnloven § 110 a, artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon

nr. 169 må antas å forby særlig skadelige inngrep i reindriftsområdene. De folkerettslige kildene er omtalt bredere i folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:X. Se også NOU 1984:18 *"Reindrift"* i kapittel 6.

Utvalget har drøftet om det bør innføres et sterkere vern av reindriftsarealene og de rettigheter som er knyttet til næringens bruk av disse. Reindriftsnæringen står på mange måter i en særstilling i samekulturen, særlig når man ser samiske områder i hele landet under ett. Reindriften er i seg selv en samekulturell uttrykksform, som i mange sammenhenger blir trukket frem som den mest særegne og typiske samiske næringen. Samtidig er reindriften en kultur- og tradisjonsbærer i det samiske samfunnet, med stor betydning for opprettholdelsen av andre sider av samisk kultur, som språk, håndverks- og husflidstradisjoner, kunnskap om naturen, kulturell identitet, følelsen av samhørighet mv. I mange områder er reindriften betydelig utsatt når det gjennomføres tekniske inngrep eller annen bruk av naturen, både fordi næringen har et utstrakt arealbehov og fordi næringen er sårbar overfor ytre påvirkning, særlig i visse faser av driftssyklusen.

Forslagene som er lagt frem i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder, har til hensikt å «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», jf. forslag til lovtekster i *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11. Reindriften vil naturlig falle inn under denne angivelsen, og vil dermed dekkes av det vernet av samisk kultur som de der fremlagte forslagene er ment å etablere.

Et spørsmål er imidlertid om reindriftens spesielle stilling i samisk kultur tilsier et eget vern, i tillegg til det vernet som skal dekke den totale samekulturen. Også i forhold til reindriften er vern av naturgrunnlaget den mest naturlige innfallsvinkelen.

En del av utvalgets medlemmer mener det er nødvendig å gi reindriften et særlig vern. I tilknytning til flere av forslagene som drøftes i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8, har derfor noen medlemmer – det varierer fra forslag til forslag hvor mange – gått inn for enten å legge myndighet til reindriftens organer eller å fremheve reindriftens interesser spesielt. Å trekke frem reindriften på denne måten vil etter disse medlemmenes syn ha både rettslig og prinsipiell betydning.

Nedenfor gis en oversikt over forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 som har til hensikt å styrke blant annet reindriftsnæringens vern mot naturinngrep, enten reindriften er utrykkelig nevnt eller ikke.

Et samlet utvalg foreslår at det skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, når det skal avgjøres om det bør gis tillatelse til naturinngrep i samiske bruksområder, se *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 og den foreslåtte § 4-2 i sameloven. Med næringer siktes det til alle samiske næringer, og reindriften vil her ha en naturlig og sentral plass. Videre er det i samme bestemmelse uttrykkelig påpekt at det i denne vurderingen blant annet skal tas hensyn til andre tidligere inngrep i samme område. Regelen er utformet generelt, men det er ikke minst med tanke på reindriften det har vært ønske om å lovfeste en slik regel.

Det er videre fremmet forslag om obligatorisk høring av Sametinget ved betydelige naturinngrep i samiske bruksområder, som 14 av utvalgets medlemmer står bak. Dette vil sikre at Sametinget trekkes inn i den forberedende saksbehandlingen. Forslaget er omhandlet i *"Høring"* i punkt 8.3.4. På grunn av reindriftens viktige stilling i samekulturen må det forutsettes at Sametinget vil ivareta også reindriftens interesser. Fem av utvalgets medlemmer ønsker imidlertid at også reindriftsnæringen ved distriktsstyret i det eller de reinbeitedistriktene som berøres av et tiltak, skal ha rett til å uttale seg, på lik linje med Sametinget. Forslaget er nærmere begrunnet i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.3.4.1.

Ni medlemmer foreslår en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget ved betydelige naturinngrep i samiske bruksområder, se *"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5. Forslaget gir Sametinget mulighet til å forhindre at det iverksettes naturinngrep som har skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunsliv. Reindriften vil også her inngå blant de interesser som dekkes av det vernet nektingsretten er ment å gi. Ett medlem foreslår imidlertid at reindriften ved Reindriftsstyret gis en egen nektingsrett i form av en tillatelsesordning. Reindriftens nektingsrett skal etter forslaget gjelde ved siden av den foreslåtte nektingsretten for Sametinget. Forslaget er fremstilt og begrunnet i *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8.

Et samlet utvalg foreslår også en vektleggingsregel rettet mot forskrifter som angår bruk og utnytting av naturgodene. Etter forslaget skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, også når slike forskrifter blir utarbeidet. Reindriften vil også her dekkes av bestemmelsen.

Endelig foreslår et samlet utvalg at det lovfestes vektleggingsregler rettet mot planlegging og konsekvensutredninger, se *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i punkt 8.5. I likhet med de øvrige vektleggingsreglene som utvalget foreslår, pålegges vedkommende myndighet å legge vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, ved slik virksomhet i samiske bruksområder. Fire av utvalgets medlemmer mener det er behov for å trekke frem reindriftens interesser spesielt i forbindelse med arealplanlegging, og har derfor foreslått et tillegg til bestemmelsen der hensynet til å bevare en bærekraftig reindrift påpekes. Forslaget er beskrevet i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.5.2.

De medlemmene som ikke har støttet de forslagene som trekker frem reindriften særskilt eller som legger myndighet til reindriftens organer, vil skyte inn at deres grunnleggende syn har vært at reindriften er en selvfølgelig og meget viktig del av «samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», som forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 er knyttet til. Behovet for vern av reindriftens bruksområder har vært en viktig grunn for å stille seg bak forslagene. Stemmegivingen er ikke et uttrykk for at man ikke ønsker å verne reindriften, men at man mener en slik påpekning skulle være unødvendig så lenge den mer allmenne formuleringen som er foreslått, vil omfatte også reindriften.

Også utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark vil gi reindriften et styrket vern mot naturinngrep. Utvalget har i *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5 om Finnmark grunnforvaltnings myndighet drøftet ulike avgrensninger av denne myndigheten av hensyn til blant annet reindrift. Det kan nevnes at formålsbestemmelsen i § 1-1 bestemmer at grunn og naturgoder i Finnmark skal brukes «særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv».

Videre setter reglene om rådighet over grunn strengere vilkår for avhending enn dagens jordsalgslov, jf. lovutkastet § 2-2 til § 2-7. For det første er utkastets hovedregel at grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk (§ 2-2), mens dagens praksis synes å være at salg skal skje hvis det ikke er i strid med loven. Videre er vernet av reindriftens flyttleier tydeliggjort i § 2-3. I § 2-4 heter det at det ved vedtak om avhending skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, «herunder om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift...». Uttrykket «bruksområde for reindrift» favner videre enn «beiteområder for reindrift», som brukes i jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav a. Forslaget i § 2-6 om innføring av plankrav for hyttebygging i Finnmark er blant annet begrunnet i hensynet til reindriftsnæringen og vil innebære en styrking av næringens vern. Også regelen om mineraler i § 2-7 vil komme reindriftsnæringen til gode. Nytt i forhold til dagens praksis er at de nevnte avhendingsbegrensningene vil gjelde ved alle typer inngrep i grunnen, også ved de såkalte «tunge inngrep». For

en nærmere omtale av disse forslagene vises det til *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5.

For å få et fullstendig bilde av utvalgets forslag om sikring av naturgrunnlaget for reindriften er det altså nødvendig å se nærmere på både *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 og *"Finnmark grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.3.5. Det er imidlertid også i her i *"Reindrift"* i kapittel 6 tatt opp spørsmål som angår sikring av reindriftens bruksområder. En del spørsmål som gjelder reindriftens stilling ved planlegging etter plan- og bygningsloven er drøftet i *"Reindrift i planlegging etter plan- og bygningsloven"* i punkt 6.4.2. Blant annet drøftes det hvordan de nye distriktplanene for reindriften kan integreres i den kommunale arealplanleggingen og hvordan gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven kan brukes for å ivareta reindriftens interesser. Videre er reindriftens erstatningsrettslige vern der det gjennomføres inngrep i reindriftens bruksområder, behandlet i *"Erstatning for inngrep"* i punkt 6.4.3. Utvalget drøfter her en lovfesting av dette vernet.

6.4.2 Reindrift i planlegging etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 styrer arealdisponeringen og dermed også ulike former for arealbruk som vil kunne innebære inngrep i reindriftsområdene. Utvalget har derfor i tilknytning til spørsmålet om reindriftens vern også vurdert næringens forhold til disposisjoner med grunnlag i plan- og bygningsloven.

Et spørsmål er om det bør innføres en regel i plan- og bygningsloven om at distriktsplaner etter reindriftsloven § 8 a skal være forpliktende i den kommunale planleggingen. Det vil si en regel om at kommuneplan og reguleringsplan i strid med distriktsplanen ikke kan gjennomføres.

Utvalget vil fremheve at det er en forutsetning at det skal tas hensyn til distriktsplanene i all kommunal planlegging. De vil ikke gå foran endelig vedtatte kommunale planer, men skal være et viktig grunnlag for disse, jf. Ot.prp. nr. 28 for 1994-95 s. 29 og 44. Først og fremst vil en distriktsplan med samordning og avklaring av interesser i forhold til andre sektorer innebære at reindriftsnæringens virksomhet i området får en sikrere plass i endelig plan. I og med at distriktsplanen presenterer reindriften samlet og før det søkes gjennomført inngrep, vil arealkonflikter også kunne løses før inngrepssakene er kommet for langt. Dersom interessemotsetningene ikke blir løst gjennom planprosessen, vil de statlige reindriftsorganenes innsigelsesrett kunne brukes for å bringe arealkonflikter opp til avgjørelse i Miljøverndepartementet, eventuelt i Regjeringen dersom Landbruksdepartementet krever det.

Med distriktsplanen vil reindriftsnæringen ha fått en ny og sikrere posisjon når det gjelder medvirkning i kommunenes planlegging. For å oppnå den nødvendige samordning i forhold til arealbruken generelt, bestemmer reindriftsloven at distriktsstyrene skal forelegge planutkastet for kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn før planen vedtas og eventuelt godkjennes av områdestyret. Distriktsplanen, som skal gi oversikt over hele næringens areal- og ressursbruk, vil bety en vesentlig forbedring av den kommunale planprosessen ved at den gir planmyndighetene innsikt i næringsvirksomheten, og dermed på en bedre måte sikrer reindriftens interesser og behov.

Distriktsplanen er imidlertid en næringsplan som i likhet med andre næringsplaner ikke er underlagt den omfattende samordnende behandling som planer etter plan- og bygningsloven må gjennom. Det ville bryte helt med den allmenne ordningen med kommunen som planmyndighet om en enkelt næring med sin grunnbruksplan skulle kunne binde de kommunale myndigheter. Dermed bør distriktsplanen

heller ikke ha samme rettsvirkning som kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen. Dette ble klargjort i forbindelse med lovfestingen av distriktsplanen, samtidig som det ble fremhevet at næringen gjennom distriktsplanen kan legge grunnlag og premisser for kommunenes planlegging. Eventuelle arealkonflikter kan dermed tas i forkant, i stedet for gjennom enkeltvurderinger etterhvert som konfliktene oppstår.

Utvalget vil presisere at det må være en forutsetning at reindriftens distriktsplaner og de intensjoner som der er nedfelt, blir integrert i den kommunale planleggingen. De vil være innspill til kommunale planprosesser både ved første gangs utarbeiding av arealdel til kommuneplanen og ved revisjon. På denne måten vil man kunne sikre at den areal- og ressursdisponering som distriktsplanen legger opp til, blir innarbeidet som en del av de kommunale planer, med samordning og avklaring i forhold til andre interesser. Forutsatt at dette skjer og at reindriften kommer inn i planprosessen så tidlig som mulig, og dermed får fremlagt næringens behov og ønsker før planene vedtas, vil næringen være med på å gi det endelige planvedtaket et innhold i samsvar med sine interesser.

En avgjørende faktor i denne sammenheng er at reindriften må ha reelle muligheter til å følge opp sine interesser gjennom problemavklaring og samråd. Reindriftsnæringens innsikt i systemet og administrativ kapasitet til deltaking vil være viktig. Men også kommunene vil ha et ansvar. Kommunene er forpliktet til å gi berørte enkeltpersoner og grupper anledning til å delta aktivt i planprosessen, jf. planloven § 16. Kommunene bør også gjennom informasjon om arealkart og oppslag gjøre egne innbyggere og andre kjent med hvor reindrift foregår og hvilke hensyn og forholdsregler folk må ta i forhold til reindriften. Utvalget går ut fra at kommunene i sin behandling av distriktsplaner og i vurderingen av disse i forhold til planlegging, har direkte kontakt med distriktsstyrene gjennom informasjonsmøter og samråd.

Spørsmålet om plantypene etter plan- og bygningsloven i tilstrekkelig grad er tilpasset reindriftens interesser, har vært drøftet både i samband med ny plan- og bygningslov og ved senere endringer.

Distriktsplanene vil tydelig vise det spesielle trekket ved reindriften, nemlig at næringen utøves på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det betyr at samme reinbeitedistrikt vil være avhengig av en samordnet vurdering og behandling i flere kommuner. En samlet presentasjon av tilgjengelige beiteressurser, flyttemønster og anlegg mv. vil være godt egnet for distriktets kommunikasjon med kommunene, samtidig som det kan medføre problemer at forskjellige kommuner er på ulike stadier i planprosessen, og at det kan bli nødvendig for kommunene å foreta en planavklaring i forhold til andre interesser. Siden finnmarkskommunene har vært gjennom første runde med kommuneplanens arealdel, vil spørsmålene for dem først og fremst oppstå i forhold til endret arealbruk. Utvalget mener likevel at de respektive fagmyndigheter bør utrede og vurdere nærmere hvordan samordningen av distriktsplanarbeidet til kommuneplanarbeidet best kan gjennomføres.

Distriktsplanen skal også forelegges fylkeskommunen. For å få i stand en samlet vurdering av reinbeitedistriktenes areal- og ressursdisponering uavhengig av kommunegrenser, vil det være behov for at fylkesplanen også tar opp arealvurderinger, flyttemønster og nødvendige anlegg. Under enhver omstendighet vil en meningsfylt diskusjon med distriktene og de respektive kommunene være avhengig av at fylkeskommunen har innsikt i distriktenes planlegging og kan være med i konkrete drøftinger med kommunene. Hvor langt fylkeskommunen vil gå når det gjelder politisk innhold, er det opp til fylkeskommunen selv og de øvrige aktørene i disse prosessene å komme frem til. Utvalget mener at fylkesplanen i alle tilfelle vil

bli et viktig redskap for å samordne distriktsplanenes betydning for planleggingen i kommunene.

Reindriftsnæringen har ved flere anledninger vært opptatt av at Regjeringen burde gi rikspolitiske retningslinjer for å styrke reindriftens plass i planleggingen, jf. plan- og bygningsloven § 17-1 første ledd. Utvalget mener at det vil være en fordel å få i stand slike retningslinjer med klargjørende formuleringer av viktige nasjonale mål i reindriftspolitikken og med nærmere presiseringer av planprosessene på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Gjennom retningslinjer bør det nærmere klargjøres hvordan de nasjonale mål best kan gjennomføres. Samtidig bør retningslinjene presisere samarbeidsordninger, beslutningsgrunnlag og ansvar for gjennomføring. Utvalget viser til sitt forslag om tillegg til formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 2 om at det ved planleggingen skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, se *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder, *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.5.2. Det er ikke naturlig for utvalget å gå nærmere inn på dette, men det forutsettes at spørsmålene i den sammenheng utredes nærmere.

I reguleringsplan kan reindrift i dag være et eget formål, jf. § 25 nr. 6 om spesialområder, samtidig som reindrift også kan legges ut som underformål til landbruk, jf. § 25 nr. 2. Aktuelle spesialområder kan være beitearealer av spesiell betydning, innhegninger, slakteplasser, gjeterhytter mv. Legges området ut til landbruk, vil bygge- og anleggsvirksomhet for jordbruk og skogbruk være tillatt like så vel som for reindrift, mens bygge- og anleggsvirksomhet til andre formål ikke vil være tillatt. Dersom området reguleres som spesialområde for reindrift etter nr. 6, er virkningen at byggetiltak av alle slag som ikke er i samsvar med planen, også tiltak innenfor jordbruk og skogbruk, ikke kan skje. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til ulempe for gjennomføring av planen, f.eks. oppdyrking.

Etter lovens § 26 kan det også knyttes utfyllende bestemmelser til planen, bl.a. bestemmelser om at deler av området ikke kan brukes for annet enn reindriftsformål, forbud mot visse former for bruk og vilkår for bruken.

Reguleringsplan for reindriftsformål vil først og fremst være aktuelt der det er behov for en detaljert utforming av planområdet. Reguleringsplan er normalt brukt der det dreier seg om detaljreguleringer innenfor forholdsvis små områder, f.eks. for byggeområder av ulike slag, mens reindrift foregår over store sammenhengende utmarksområder. Det dreier seg imidlertid om en elastisk plantype som kan være aktuell ved alle de lovfastsatte formål, jf. § 25. Gjennom planen kan det legges opp til flerbruk innenfor samme område, f.eks. reindrift og jordbruk, reindrift i allmenne friluftsområder, eventuelt med bruksbegrensning i tid for de forskjellige formål. Det kan også bestemmes at et område skal gå over fra et formål til et annet når visse vilkår er oppfylt, f.eks. at uttaksområde for råstoff skal gå over til reindriftsområde.

Reguleringsplan har i liten grad vært brukt for reindriftsformål. Dette kan imidlertid endre seg når reindriftens næringsplanlegging blir tilgjengelig for planmyndighetene gjennom distriktsplanen. I hvert fall vil distriktsplanens kartfesting av bl.a. gjerder, anlegg, slakteplasser, kalvingsområder og samlings- og skillingsområder, gi planmyndighetene mulighet til å verne slike steder gjennom bruk av reguleringsplan. Det vil også være mulig for distriktsstyrene å fremme reguleringsforslag etter plan- og bygningsloven § 30.

Kommuneplanen med arealdel, se § 20-4, vil nok likevel ha større betydning som virkemiddel for å fremme reindriftsinteressene. Reindrift går her inn under arealbruksformålet landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) som en del av landbruk, som etter loven ikke kan splittes i de enkelte underformål, jf. § 20-4 første ledd nr. 2. I disse områdene kan det dermed gjennomføres bygging mv. som er van-

lig for landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk og reindrift. Reindriftsinteressene vil likevel være beskyttet mot utbygginger som ikke faller inn under landbruks-, natur- og friluftsformål. Derimot vil næringen ikke være beskyttet mot utbygging fra konkurrerende interesser innenfor samme kategori. I en konflikt mellom reindriftsinteresser og f.eks. jordbruksinteresser vil ikke bruksformålet LNF gi reindriften noen sikkerhet mot at det i området tillates oppføring av et jordbruksbygg eller oppdyrking.

Etter dagens regler ligger det en stor utfordring i å få til et mest mulig harmonisk flerbruk mellom de ulike interessene som faller innenfor LNF-kategorien. Reindriften tåler i stor grad flerbruk. Flerbruk er også en nødvendighet, siden reindriften foregår over store områder. Reindriftsnæringen anser det imidlertid som særdeles viktig at den får være med og legge premissene for flerbruken. En ulempe ved fellesformålet LNF er at det kan tilsløre at det faktisk kan være vanskelig å få til et «samliv» mellom reindrift og jordbruk, skogbruk, friluftsinteresser, turisme og natur- og miljøvern.

Utvalget har ut fra tidligere drøftinger om plan- og bygningsloven funnet grunn til å vurdere en endring av loven slik at flerbrukskonflikter mellom primærnæringene jordbruk, skogbruk og reindrift kan finne sin løsning gjennom kommuneplanleggingen.

Utgangspunktet er at flerbruk mellom interessene innenfor LNF-områdene vil være det normale og at det bare unntaksvis vil være behov for en nærmere avklaring mellom primærnæringsinteressene gjennom kommuneplanleggingen. Når det imidlertid synes å være et behov for bedre planavklaring også når det gjelder utmarksområdene, har dette sammenheng med den praksis som etter hvert har utviklet seg med kommunedelplaner for avgrensede deler av kommunen eller for nærmere bestemte virksomhetsområder, se plan- og bygningsloven § 20-1 fjerde ledd. Næringsplanleggingen som det legges opp til etter den nye regelen i reindriftsloven om distriktsplan, må også antas å aktualisere behovet for å komme frem til løsninger av flerbrukskonflikter gjennom kommuneplanleggingen.

Utvalget har vurdert to alternative løsninger for endring av plan- og bygningsloven. En mulighet er å endre § 20-4 første ledd nr. 2 enten slik at reindrift kan legges ut som eget formål eller slik at det blir mulig å legge ut de forskjellige kategorier av formål under LNF både hver for seg og i kombinasjon. Dette alternativet har imidlertid møtt til dels sterk motstand fra landbrukshold, og også fra reindriftsnæringen. Utvalget har derfor ikke fremmet forslag om en slik endring.

En annen mulighet er å endre § 20-4 annet ledd slik at loven gir adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser for landbruks-, natur- og friluftsområder i arealdelen av kommuneplan, som gjelder om forholdet mellom reindrift og jord- og skogbruk og mellom reindrift og natur- og friluftsområde. En slik regel må samordnes med de mange andre reglene i § 20-4 annet ledd om utfyllende bestemmelser til plan. Utvalget har ikke anledning til å foreta en tilstrekkelig grundig behandling av dette spørsmålet og har derfor ikke utformet noe bestemt lovforslag. Utvalget anser imidlertid en slik lovhjemmel ønskelig og vil tilråde fagmyndighetene å vurdere spørsmålet nærmere.

For øvrig vil utvalget bemerke at plan- og bygningsloven allerede i dag gir muligheter for vern av reindriftsarealene, idet den som fremholdt ovenfor, virker ved siden av andre lover om arealvern og arealdisponering, slik at både plan- og bygningslovens og andre lovers krav må oppfylles før en bestemt bruk kan startes. Forutsatt at reindriften så tidlig som mulig kommer inn i den kommunale arealplanleggingen, og dermed får anledning til å fremlegge sine ønsker om en planlegging som er forenlig med næringens behov *før* planene vedtas, vil man ha god mulighet til å påvirke de endelige planene.

Utvalget vil understreke at det er av stor betydning at reindriften gis reell mulighet til å fremlegge sine synspunkter overfor de aktuelle planmyndigheter. Særlig viktig er det at reindriftsorganene styrkes administrativt og økonomisk med sikte på arbeidet med distriktsplan. Hvis ordningen med distriktsplan skal fungere etter hensikten, er det en forutsetning at distriktsstyret, områdestyret og Reindriftsstyret har faglig kompetanse og økonomisk mulighet til å utforme planene på en god og forsvarlig måte. Behovet for å styrke reindriftsorganene gjelder for øvrig ikke bare for arbeidet med selve distriktsplanen, men er også viktig for å kunne gjøre seg kjent med og komme med innspill til den kommunale planleggingen.

6.4.3 Erstatning for inngrep

Spørsmålet om erstatning for inngrep dreier seg ikke om vern i snever forstand, men om i hvilken grad og på hvilken måte reindriftens ulemper som følge av inngrep skal erstattes, når inngrep blir foretatt. Selv om det generelt vil være bedre for reindriften at det ikke gjøres inngrep enn at inngrepet gjennomføres mot erstatning, kan det likevel ikke gis regler som forhindrer ethvert inngrep. Erstatning for inngrep i reindriftens rettigheter vil derfor være aktuelt også i fremtiden. Utvalget har drøftet enkelte sider av reindriftens erstatningsvern.

Reindriften har etter rettspraksis et erstatningsrettslig vern ved inngrep i næringens områder og rettigheter. Rettsgruppen redegjør i NOU 1993:34 s. 210 flg. for erstatningsvilkårene, men det kan likevel være grunn til å her gi en kort oversikt over disse.

Det må for det første godtgjøres at de berørte reindriftsutøvere påføres et økonomisk tap ved inngrepet. Bortsett fra at tapet må knytte seg til selve næringsutøvelsen eller de tilhørende rettigheter, og kunne omregnes i penger, synes det ikke å gjelde noen begrensninger mht. hvilke former for tap man kan få erstattet. For å få erstatning har reindriften videre, som andre skadelidte, en viss plikt til å tilpasse seg de skiftende forhold inngrepet medfører og innrette seg slik at det tap inngrepet innebærer, blir minst mulig. Dessuten må inngrepet medføre skade av et visst omfang før det er aktuelt med erstatning. En annen måte å uttrykke dette på er å si at skaden må overskride den såkalte tålegrensen. Denne vurderes i det enkelte tilfellet, men kravet innebærer generelt at reindriften må finne seg i inngrep som bare medfører mindre ulemper. Ytterligere et krav er at inngrepet må kunne avgrenses til en bestemt utøver, eller gruppe av utøvere, f.eks. utøverne i et reinbeitedistrikt.

De vilkår det her er redegjort for, er i det alt vesentlige i samsvar med alminnelige erstatningsrettslige grunnsetninger, og innebærer at reindriften i utgangspunktet har et erstatningsvern på linje med det andre bruksrettshavere har. Således er verken reindriftens eller andres rettigheter vernet mot såkalte rådighetsinnskrenkninger, dvs. allmenne regler som legger bånd på en rettshavers muligheter til å utnytte sin rett uten helt å frata ham retten. Skal slike generelle reguleringer utløse erstatning, må de overskride de grenser som i rettspraksis er skapt for erstatningsfrie rådighetsinnskrenkninger, det vil si at innskrenkningene må være så vidtgående at de må likestilles med full avståelse (ekspropriasjon) av rettigheten.

Reindriftsnæringen har fra tid til annen reist krav om at det uttrykkelig må lovfestes at næringen nyter et erstatningsrettslig vern. Ettersom dette allerede er fastslått i rettspraksis, vil en slik regel ikke i seg selv gi reindriften noe sterkere vern, men bare være en stadfestelse av gjeldende rett. Høyesterett har i de senere årene tilkjent reindriftsutøvere erstatning i en rekke saker, og det er grunn til å tro at det i dag er velkjent at reindriften er erstatningsrettslig vernet mot inngrep i sine rettigheter og bruksområder. Det kan derfor spørres om det er behov for å fastslå dette i loven.

Flertallet (Falch, Abelvik, Austenå, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt og Sandvik) har kommet til at det bør gis en slik regel ved inngrep i reindriften rettigheter og driftsområder. Flertallet antar at en stadfestelse av gjeldende rett på dette punktet vil kunne virke klargjørende både for reindriften selv og de som planlegger inngrep i reindriftsområdene. Det vil dessuten kunne ha en viss prinsipiell betydning at det gis uttrykk for lovgiverens særlige anerkjennelse av reindriftens vernede rettsstilling.

Reindriftens erstatningsvern er ikke noen statisk størrelse, og vernets innhold og rekkevidde vil kunne utvides ved at det i nye saker ytes erstatning for skadeformer og skadetilfeller som inntil nå ikke har vært prøvd for domstolene. I konkrete saker vil det således fortsatt måtte være opp til domstolene å avgjøre i hvilken grad reindriften skal tilkjennes erstatning, og den foreslåtte regel er således utelukkende tenkt som en stadfestelse av at reindriften nyter et erstatningsvern. Regelen er ikke på noen måte tenkt å skulle utvide dette vernet, eller si noe om dets nærmere innhold. Med dette som utgangspunkt har flertallet foreslått følgende regel inntatt i reindriftsloven (som siste ledd i ny § 1 a):

> «Ved inngrep i denne retten skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.»

Mindretallet (Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) har på sin side funnet en slik lovfesting unødvendig.

Utvalget har ellers diskutert om det bør klarlegges nærmere i loven *hva* som er beskyttet ved inngrep i reindriftsområdene. Dette fordi det kan synes noe uklart hva som ligger i Høyesteretts uttalelse om at det er «samenes reindrift som næring» som er vernet (Rt. 1975 s. 1029). Utvalget forstår dette slik at den enkelte reindriftssame ikke er beskyttet som reindriftsutøver, men som utøver av den kollektive rett til reindrift. Dette betyr imidlertid ikke at erstatningen nødvendigvis må tilkjennes et kollektiv av utøvere, da også den enkelte utøver kan anlegge sak og få tilkjent erstatning. Man har imidlertid kommet til at det vil falle vanskelig å gi noen klargjøring av dette i loven, og har derfor ikke fremmet noe forslag i den retning.

KAPITTEL 7

Østsamene i Neiden

7.1 INNLEDNING

Neiden er ei bygd i den vestlige delen av Sør-Varanger kommune i Finnmark. I sør grenser bygda til Finland. Neiden hadde i 1979 ca. 370 innbyggere mens det i 1996 var omlag 235. I 1996 var det 87 husstander i bygda.[1]

Neiden er det gamle navnet på Neidensamenes siida, som ved grenseoppgangen mellom Norge og Russland i 1826 ble delt i to, slik at vel halvparten av den opprinnelige siidaen i dag ligger på finsk side av grensen. Neidensamene – eller østsamene – er urbefolkningen[2] i Sør-Varanger kommune, og er en minoritet i den samiske folkegruppe.

Det er påvist bosetting i Neidensiidaen tilbake til eldre perioder av steinalderen. Arkeologiske og etnologiske undersøkelser tyder på en kulturell kontinuitet fra ca. 8-900 f. Kr., dvs. i ca. 3 000 år. De som bodde her i forhistorisk tid, hadde i bosettingsstruktur og materiell kultur sterke likhetstrekk med den østsamiske kulturen. Det er vanskelig å fastslå etnisitet i forhistorisk tid. En kan likevel slå fast at østsamenes siidagrenser og bruk av dette området går svært langt tilbake.[3]

Østsamenes århundrelange kontroll over og utnyttelse av området har vært basert på opprinnelig okkupasjon (jus primi occupantis).[4] Grensene mellom de ulike samiske siidaene har vært stabile, selv om Neidensiidaen på 15-1600-tallet viste ekspansive tendenser mot Tanasiidaen og Enaresiidaen.[5]

Mens nordsamene og samene i vest og sør har vært påvirket av de nordiske folk, har østsamene siden 1500-tallet vært påvirket fra Russland. Men østsamene har også hatt kontakt med andre folk som samojeder og syrjener foruten nederlendere og engelskmenn på ferder til de store «lappmarkedene» i nord.[6]

Den tradisjonelle levemåten blant østsamene har vært basert på bruk av områdets naturressurser – fiske etter laks i Neidenelva og Munkelva, fiske i sjø (laks, torsk, sei, sild mv.), jakt og fangst, bær- og mosesanking og reindrift. I de østsamiske siidaene i skogsområdene på Kola var beverfangst særlig viktig med tanke på såvel kjøttet som det kostbare skinnet.

Østsamene har siden de ble kristnet av russiske misjonærer på 1500-tallet bekjent seg til den russisk-ortodokse tro. Det er viktig å understreke østsamenes religiøse tilknytning. I historisk perspektiv er tilknytningen en følge av delingen av Romerriket på 300-tallet, med Konstantinopel som verdslig og kirkelig hovedstad i øst.[7] Fra Konstantinopel gikk det i de følgende århundrer misjon nordover. Man regner med kristning av Ukraina og områdene rundt Moskva på 900-tallet, og herfra

1. Kommuneplan for Sør-Varanger 1993-2003, samt informasjon fra Plan- og utviklingsavdelingen i Sør-Varanger kommune, brev av 15.08.96 til utvalget.
2. Urbefolkningsbegrepet er nærmere forklart i NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling, s. 161 flg.
3. Se bl.a. Niemi, NOU 1994:21, Bruk av land og vann i Finnmark i historisk tid, *"Sammensetning"* i kap 2.2 En gammel kultur, s. 308-309, hvor det også vises til arkeologen Bjørnar Olsen: «Bosetting og samfunn i Finnmarks forhistorie», Universitetsforlaget 1994.
4. Se Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4, s. 99.
5. Niemi, NOU 1994:21, s. 322 flg.
6. Niemi, NOU 1994:21, *"Avgrensing av oppdraget"* i kap 2.4 Østsamene og handelsekspansjonen, s. 310.
7. En skisse av dette perspektivet: Gudmund Sandvik, «Europeisk rettshistorie i mellomalderen», Jussens Venner 1989, s. 204-205.

har Novgorodriket blitt kristnet på 1000-tallet. I Norden var Novgorod kjent som Gardarike med Holmgard som den store handelsbyen. Novgorod eller Gardarike begynte på 1300-tallet å ekspandere nordover, først rundt innsjøene Ladoga og Onega, så langs Kvitehavskysten og på 1500-tallet langs kysten av Kola.

Ekspansjonen har berørt norske interesser. Det viser blant annet fredstraktaten mellom Norge og Novgorod fra 1326 med tillegget om grenser og skatt fra 1330.[8] Ekspansjonen skjedde for en stor del ved at det ble grunnlagt klostre, i alt 20 i nordområdene.[9] Klosteret i Petsjenga ble grunnlagt i 1530-åra, klosteret i Kola by i 1540-åra og klosteret i Ponoj, lengst øst på halvøya, i 1574. I tillegg til sin religiøse og misjonerende virksomhet, drev klostrene handel med pelsvarer og laks og den meget lønnsomme saltkokingen. Dermed ble østsamene på mange vis knyttet til den russisk-ortodokse kristendommen.

Boris Gleb var fra gammelt av et skoltesamisk senter og her ble det i 1565 reiste et kapell tilegnet de to fromme russiske fyrstesønnene og helgnene fra 1000-tallet Boris og Gleb. Deres plass i russisk fromhetslov kan sammenliknes med Sankt Olavs plass som norsk helgen. Det antas at det samtidig eller noe senere også ble bygget en ortodoks kirke i Neiden, Sankt Georgs kapell. Kapellet har en grunnflate på ca. 13 m^2 og står fortsatt i den såkalte Skoltebyen og er i dag et kulturelt og religiøst symbol for østsamene i Neiden. Begge kirkebyggene var knyttet til klosteret i Petsjenga. Østsamene er seg meget bevisst at de – sammen med ortodokse kristne finlendere – hører under patriarken eller «erkebiskopen» i Konstantinopel[10] og ikke under patriarken i Moskva.

Østsamenes eldste religiøse symbol i Neiden var sannsynligvis en stor offerstein (kalt «Ohri-kivi» i nyere tid) ved den såkalte Stormelen. Offersteinen ble på 1930-tallet sprengt i stykker og benyttet som byggestein i landkaret på Neidenbrua over Skoltefossen.

Østsamene skiller seg fra den øvrige samiske folkegruppe på en rekke områder. Deres *språk* er svært forskjellig fra nordsamisk, og er derfor anerkjent av Nordisk samisk språknemnd som en av de samiske «hoveddialekter».[11] Østsamenes *alfabet* er det «kyrilliske», det vil si en russifisert versjon av det gamle greske alfabetet slik misjonærene fra det greskspråklige Konstantinopel tok dette i bruk for å utbre kristendommen blant slaviske folkeslag. Tilsvarende lå Vest- og Sentral-Europa i middelalderen kirkelig sett under Roma, og derfor brukes det «latinske» alfabetet her. Derfor skal man være meget varsom med å anta at østsamene ikke var lese- og skrivekyndige fordi de ikke kjente det vestlige alfabetet.

Den østsamiske ortodokse *kristendomsformen* skiller seg klart fra den «vestlige» kristendomsformen hos den øvrige samiske befolkning. Den ortodokse kristendomsformen har trolig bidratt til i en viss grad å opprettholde de østsamiske siidaene gjennom de påkjenningene de har vært utsatt for, men det religiøse skillet har samtidig bidratt til å isolere østsamene blant andre samer.

Det viktigste er likevel at østsamene i Norge er fåtallige og at deres kultur som følge av diskriminering og en hardhendt assimileringspolitikk, er i ferd med å fors-

8. NOU 1984:18 «Samenes rettsstilling», s. 648.
9. Oversiktlig om klostrene og med kart: Nils Storå [Åbo], «De ryska klostren og Kolasamernas rätt till jakt och fiske», Knut Bergsland (red.), Samenes og sameområdenes rettslige stilling historisk belyst, Institutt for sammenlignende kulturforskning, Serie A: Forelesninger XXVIII, Oslo 1977, s. 78 ff.
10. Einar Molland, Kristenhetens kirker og trossamfunn, 1976, «Den ortodokse kirke», s. 18-43, særlig s. 20.
11. Det nåværende alfabet som Nordisk samisk språknemnd har godkjent, gjelder først og fremst i Finland og er basert på det latinske alfabetet.

vinne. Slik sett er østsamene i dag den svakeste gruppen blant norske samer, samtidig som den er en liten minoritet i sitt tradisjonelle landområde.

De gamle østsamiske bosettingsområdene tilhørte før 1826 de såkalte fellesdistrikter. De var i denne perioden underlagt russisk (geistlig og verdslig) jurisdiksjon, men flere stater (Danmark-Norge og Russland, samt Sverige i Enaresiidaen) krevde skatt av samene.

Tidlig på 1300-tallet var det strid mellom Norge og Novgorod om skatteinnkrevingen i Finnmark og på Kola. I 1326 ble det i Novgorod sluttet fred mellom rikene, uten at riksgrensene ble trukket opp. Det ble imidlertid inngått en skatteavtale i 1329/30, som gav Norge rett til skatt på Kola og Novgorod rett til skattlegging vestover til Lyngen. I 1595 ble det inngått en hemmelig avtale mellom Sverige og Russland, hvor Russland blant annet fraskrev seg skattekrav vest for Varanger, mens Sverige avstod skattekrav øst for Petsamo. Avtalen ble imidlertid ikke akseptert av Danmark-Norge, som opprettholdt sine skattekrav i disse områdene. Russland viste til 1595-avtalen og avviste disse kravene om skatt på Kola. Sverige hadde imidlertid også gjort krav på sjøsamiske områder fra Varanger til Tysfjord. Blant annet disse spenningene og konfliktene mellom Sverige og Danmark-Norge resulterte i Kalmarkrigen mellom Danmark-Norge og Sverige i 1611-13. Danmark-Norge vant krigen og sikret de sjøsamiske områdene for Danmark-Norge. Etter Kalmarkrigen falt alle svenske skattekrav bort, og fra dette tidspunkt ble Neiden et dansk-norsk og russisk fellesområde.

Særlig på slutten av 1700-tallet var Danmark-Norge aktiv i spørsmålet om å fastlegge grensene mot Russland. Først etter at Norge kom i union med Sverige i 1814, ble grensespørsmålet løst.[12] Det gode forholdet mellom kongen av Sverige og Norge (Karl Johan) og den russiske tsar og storfyrste av Finland (Aleksander I), la grunnlaget for at grensene mellom Norge og Russland ble endelig fastlagt i 1826 og nåværende Sør-Varanger ble en del av Norge.

Østsamene i Neiden har aldri vært en tallrik gruppe. Antallet har variert sterkt, fra 3-4 familier til 30 familier på begynnelsen av 1700-tallet. Vanligvis var antallet 25-50 personer, høyst ca. 100 i begynnelsen av 1700-tallet. Ved grensedelingen i 1826 var det 5 familier i Neidensiidaen.

I Neiden og Sør-Varanger kommune ellers, er det i dag mellom 30 og 50 personer som regner seg som direkte etterkommere av de østsamene som ble norske statsborgere etter grensedelinga i 1826. Det antas imidlertid at langt flere, både i og utenfor Sør-Varanger kommune, kan føre sine slektslinjer tilbake til østsamene. Mange har som følge av assimileringspolitikken fornektet sitt opphav, mens andre har flyttet, blant annet for å skaffe seg arbeid. En revitalisering av den østsamiske kulturen i tråd med utvalgets forslag vil imidlertid kunne føre til en styrking av den østsamiske folkegruppe, slik det har skjedd med østsamene i Finland, som i dag er langt flere enn de noensinne har vært.

Tidligere har samene i grenseområdet blitt kalt «vildlapper», «østenhavs finner», «ryske finner», «russelapper», «fælleslapper» og fra begynnelsen av 1800-tallet også «skoltelapper», «skoltefinner» eller bare «skolter». Betegnelsen skolt er sannsynligvis gitt av nordmenn, og betyr hode eller skalle (hodeskalle). Grunnen skal visstnok være at samene i området på denne tiden ofte var fri for hår på hodet, sannsynligvis som følge av hodeeksem. En annen teori går ut på at mennene vasket håret i saltlake for å oppnå skallethet og dermed slippe militærtjeneste i den russiske hær.

12. Se nærmere om dette i vedlegg 1 (*"Grunnlag og grunnsyn"* i punkt 1.3) til Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark (s. 335 flg.).

Selv kalte de seg for «nuortalaππat», som betyr «de østfra» eller i dagens norske språk – østsamer. Begrepet skoltesame fikk, til tross for at det var negativt ladet, et viss innpass blant østsamene selv. Blant en del østsamer i Norge brukes derfor også i dag betegnelsen skolt. Skoltenavnet er i dag i bruk som stedsnavn, for eksempel Skoltefossen, Skoltekulpen og Skoltebyen. I Finland benyttes konsekvent betegnelsen koltta (skolt) om østsamene. Utvalget vil benytte betegnelsen østsame i denne utredningen, unntatt i de tilfeller hvor det vil være naturlig å bruke ordet skolt eller skoltesame, for eksempel i omtalen av lovgivningen i Finland.

Før utvalget legger frem de rettspolitiske forslagene knyttet til østsamene i Neiden, gis det en historisk oversikt over deres bruk av siidaområdet, siidasystemets samfunnsorganisasjon og rettsregler, situasjonen ved grensedelingen i 1826, samt en beskrivelse av visse trekk i dagens situasjon. For oversiktens skyld er også rettstilstanden for skoltesamene i Finland omtalt. Det historiske materialet bygger i hovedsak på Vainö Tanners *«Antropologiska studier inom Petsamo-området»* fra 1929 i Fennia 49, N:o 4, Einar Niemi's utredning i NOU 1994: 21 *«Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv»* og Steinar Wikan: *«Grensebygda Neiden. Møte mellom folkegrupper og kampen om ressursene»*, Nordkalott-Forlaget Sør-Varanger museums forlag, 1995.

7.2 ØSTSAMENES HISTORISKE BRUK AV SIIDAOMRÅDET OG DETS RESSURSER

7.2.1 Innledning

Østsamenes områder omfattet tidligere fire ulike siidaer; Neiden, Pasvik, Petsjenga og Suenjel. I forbindelse med grensedelinga mellom Norge og Russland i 1826, ble Pasvik- og Neiden-siidaene delt i to, slik at deler av begge siidaene ble norske. De ligger i dag i Sør-Varanger kommune. Mens alle østsamene i den tidligere Pasviksiidaen ble russiske statsborgere, valgte Neidensamene å tilhøre Norge. Pasviksamene hadde i lang tid etter grensedelingen rettigheter i Norge, blant annet til fiske på sine gamle fiskeplasser. I 1924 – etter at Finland i 1920 fikk suvereniteten over Pasvik- og Petsjenga-området – inngikk Norge og Finland en avtale om at Norge skulle betale 12 000 gullkroner mot at Finland på vegne av Pasviksamene ga avkall på Pasviksamenes rettigheter i Norge.

Både Suenjel- og Petsjenga-siidaene ligger i dag i sin helhet på russisk territorium, mens vel halvparten av den gamle Neidensiidaens territorium ligger i dagens Finland.[13] Etter andre verdenskrig, da Sovjetunionen tok tilbake de områdene som i 1920 ble finsk, ble østsamene i Petsjenga-området (finsk: Petsamo) flyttet til Enare kommune i Finland. De fleste bor i de områdene i Finland som tidligere var en del av Neidensiidaen (Nätämö og Sevettijärvi).

7.2.2 Siidaen, siidafolket og siidaområdet

Begrepet siida omfatter både *siidaområdet* og *siidafolket*. Siidaområdet var et geografisk avgrenset landområde som i utgangspunktet var til eksklusiv bruk for siidaens medlemmer. Dette territoriet var en grunnleggende forutsetning for siidafolkets næringsliv, kultur og samfunnsorganisasjon. Siidaområdet var ikke større enn at siidafolket kunne kontrollere og hevde suverenitet over området.

Siidafolket var et fellesskap av mennesker, familier, husholdninger og enkeltpersoner. De var ikke nødvendigvis i slekt med hverandre og det finnes få eksem-

13. Se nærmere om Pasviksamene i Astri Andresen: Sii'daen som forsvant. Sør-Varanger museum 1989.

pler på at de ikke snakket samme språk eller dialekt. Det sentrale var fellesskap knyttet til utnyttelsen av siidaområdets ressurser. Antallet medlemmer i siidaen var relativt lite, og det var derfor nødvendig å oppta nye medlemmer fra andre siidaer eller også fra andre folkeslag gjennom blant annet giftemål.

7.2.3 Fire «faste» boplasser i Neidensiidaen

Historisk var østsamene nokså bofaste innenfor siidaområdet. Deres bofasthet var likevel av en annen karakter enn det som nå er vanlig. De flyttet planmessig og sesongvis mellom fire faste boplasser i siidaområdet. Denne flyttingen mellom de ulike boplassene var knyttet til deres næringsutøvelse og har foregått i hundrevis av år.

De tradisjonelle vinterboplassene til østsamene i Neidensiidaen lå ved Bahkanjohka (Hedningelva), Vuottasjavri og Jienajávri, som ligger lengst nord i dagens Finland.[14] I vinterbyen foregikk planlegging og organisering av ulike fellesanliggender, undervisning og løsning av ulike tvister. Samtidig drev man fiske, voktet reinen og drev fangst av pelsdyr ol.

Fra vinterboplassen flyttet de i april til Kjøfjorden, etter et kort opphold på sommerboplassen ved Skoltefossen i Neidenelva. På sommerboplassen (Skoltebyen) ble vinterutrustningen lagret og sommerutstyret tatt frem. Etter et kort opphold i Skoltebyen fordelte de seg på forskjellige fiskeplasser i Kjøfjorden (Storbukt, Strømsnes, Valen og Nordleirvåg). Under oppholdet bodde de vanligvis i gammer. Kvinnene ble igjen på fiskeplassene for å fiske laks, ørret ol., mens mennene dro ut i fjordmunningen og Varangerfjorden for å fiske torsk og sei for salg og til eget vinterforråd. Den enkelte familie hadde ikke enerett til fiskeplassene. Råderetten lå hos siidaens styringsorgan Norraz (se *"Norraz' oppgaver"* i punkt 7.2.6 nedenfor). De enkelte fiskeplassene kunne gis til en annen familie som trengte den mer, eller de kunne gå på omgang mellom familiene. Kjøøya, som ligger ytterst i Kjøfjorden ut mot Varangerfjorden, har fra gammelt av vært østsamenes fiskevær, sannsynligvis fra ca. 800 f.Kr. og frem til i dag.[15] Fra vårboplassene har de også drevet handel med nordmenn (i Vadsø) og pomorene.

I slutten av juni og begynnelsen av juli flyttet de innover fjorden og oppover Neidenelva til sommerboplassen nedenfor Skoltefossen. Ofte flyttet kvinnene og barna først. Hele sommeren oppholdt de seg i Skoltebyen og fisket laks i elva, plukket bær, sanket sennegress ol. Under sommeroppholdet var reinen på beite på Skogerøya. I Neidenelva fisket de både med drivgarn i elva nedenfor Skoltefossen (*golgasted*) og med kastenot i selve fossen (*livjelak*). I eldre tid skal de også ha fisket med stengsel ovenfor fossen. Dette var fellesarbeide som krevde innsats av alle familiene. Utbyttet ble enten delt mellom familiene eller solgt slik at inntektene gikk i siidaens felleskasse. Ved St. Hanstider fikk de også besøk av en russisk munk, som kom for å undervise dem i kapellet.

I slutten av august flyttet de til høstområdene, hvor familiene spredte seg på flere boplasser i Neidenelvas øvre løp. Her fisket de i vann og ved fiskeplasser som familiene hadde fått tildelt av siidaens styringsorgan (Norraz). På høstboplassen bodde de i gammer eller små tømmerstuer. Ofte var det kvinnene som fisket og plukket bær, mens mennene samlet inn reinen som nå trakk innover landet fra kysten. I tidligere tider foregikk villreinfangsten om høsten og på skaresnøen om våren.

14. NOU 1994:21 s. 324
15. Se Steinar Wikan i Grensebygda Neiden, *"Sammendrag"* i kapittel 1 om Njaudam sit, hvor han viser til arkeologen Bjørnar Olsen som har gjort arkeologiske utgravninger på Kjelmøya og Kjøøya.

Da organiserte de jaktlag og fanget rein i fallgraver, gjerder og snaresystemer. Selv etter at tamreindriften vant innpass, drev østsamene villreinfangst kombinert med tamreindrift. Foruten villrein, jaktet de på rev, jerv, ryper ol.

Like før jul flyttet alle familiene til vinterboplassen, hvor de oppholdt seg til vårflyttingen i april.

Østsamene ble helt frem til 1900-tallet ofte betegnet som et veidefolk (jakt- og fangstfolk). Jakt, fangst og fiske har riktignok vært sentrale elementer i den østsamiske næringstilpasningen, men det var likevel ikke en ren veidekultur. Østsamene hadde noen sauer som gav melk, kjøtt og ull. Dyrene hadde de med seg under flyttingene. Dessuten hadde de etter datidens forhold et ikke ubetydelig reinhold.[16] Reinen ble brukt både som trekkdyr og til mat og skinn. Østsamene var også knyttet til markedsøkonomien gjennom handel med russiske og norske handelsmenn og andre vesteuropeere som kom sjøveis til markedsstevnene «østenhavs». Østsamene utnyttet siidaområdets mange ressurser på en effektiv og økologisk forsvarlig måte. Deres næringsutnyttelse krevde imidlertid at området var relativt stort, at befolkningen var liten og at de hadde full rådighet og kontroll over områdets arealer og ressurser.

7.2.4 Organisasjon

Østsamene – og Neidensamene – hadde et godt organisert samfunnssystem. Se bl.a. følgende uttalelse fra Erik Solem i «Lappiske rettsstudier», Oslo 1933 s. 94:

> «Den skoltelappiske sit[17] har til verdenskrigen hatt en vel utviklet administrasjon. Den hadde sin forsamling – norráz – og sine valgte styrer «oaiv'olma.»

Deres næringsutøvelse, med naturalhushold og ekstensiv utnyttelse av ressursene i siidaen, og deres mange sesongboplasser krevde en relativt sterk grad av intern organisering og hevdelse av rettigheter i forhold til utenforstående. Etnografen Vainö Tanner har formulert dette slik (Fennia 49, N:o 4, s. 345):

> «.. Lapparna bildade redan under urgammal tid [...] icke band av vildar, som förde ett kaotisk liv, utan tvärtom disciplinerade folkgrupper med et utbalancerad och rigoröst vidmakthållen samfundsordning. I lappsitens manifestationer spåras nämligen en hel del genomgående drag, som röja tillvaron av elementen till en statsrätt; bestämmelser, som intuitivt följdes, förelågo angående «statsform», «regeringsorgan» och dess sammansättning, befogenheter och skyldigheter. Särskilt fäster man sig vid rätten för «regeringsorganet» att suveränt utfärdiga bestämmelser för sitens medlemmar. Jämvel synas primitiva «folkrättsliga» principer ha förelegat, enligt vilka regeringsorganet ägde vårda förbindelserna med andra siter och träffa med dem överenskommelser, som voro bindande för alla medlemmar av sitfolket. Man finner vidare bestämmelser som genomgående följdes vid upprätthållandet och utøvandet av rättsvården. ...»

Han sier også (s. 343):

> «Genom den allt starkare betonade ömsesidigheten under den intima växelverkan mellom sitfolket och sitjorden uppkom med tiden en strängt individualiserad folkgrupp, som gjorde sin integritet gällande gentemot andra sitfolk. Genom denna växelverkan utvecklades med tiden också en samhällsbildning av högre ordning. Land och folk sammansmältes till ett litet

16. Se Niemis utredning i NOU 1994:21, kap 3.7 «... Lykkelig og veltilfreds»?, s 330 flg.
17. Sit er det samme som siida.

> mikrokosmos med en otvetydigt politisk anstrykning, ett statsembryo alltså. *Sitens statliga kardinaluppgifter blevo att sammanhålla sitjorden och trygga sitfolkets näringsmöjligheter.* Och för värnande av dessa vitala intressen uppkom inom sit-samhället spontant en på en gång social och politisk institution, lapptinget, som blev både sitens «regering» och «parlament». »

7.2.5 Familien og Norraz-forsamlingen

Grunnenheten i samfunnsorganisasjonen var familien – eller husholdet - med familiefaren som overhode. Ved hans død gikk ansvaret over på eldste sønn, eller en annen person, i noen tilfeller også enka. Alle familieoverhodene hadde plass i *Norraz*, en felles forsamling for siidaområdet (også kalt Sobbar). En gift sønn som bodde hos foreldre eller svigerforeldre, hadde ikke plass i Norraz. De ulike siidaene var representert i et fellesorgan for alle Norrazene på Kola. Norraz var siidaens øverste myndighet og ble ledet av et styre og en primus inter pares eller *oaiveolmmái*, dvs. en valgt leder. Beslutningene var endelige og bindende for alle i siidaen, og kunne ikke påklages. Norraz bestod av siidaens mest erfarne (mannlige) medlemmer.

Norraz behandlet alle typer saker i siidaen, også tvister mellom enkeltpersoner. Grovt sett kan man dele Norraz' virksomhet i tre hoveddeler: «innenrikspolitikk», «utenrikspolitikk» og domstolsfunksjon.[18]

7.2.6 Norraz' oppgaver

7.2.6.1 «Innenrikspolitiske» oppgaver

En av de sentrale «*innenrikspolitiske*» oppgaver var fordelingen av naturressursene mellom de ulike familiene, dvs. fiskeplasser, beiteområder, hogstområder for brensel mv. Norraz var med andre ord det organ som disponerte over områdets naturressurser. Vainö Tanner sier det slik i sin omtale av Petsamosiidaen:

> «Allt land og vatten tilhörde kollektiviteten, siten i sin helhet, och dess norraz ägde ensam fastställa alle bestämmelser rörande deres utnyttjande. Någon personlig äganderätt till jord eller vatten torde sålunda aldrig ha existerat bland Petsamo-lapparna, om man får tro de traditioner, som ännu äro bevarade. Norraz visade sig kunna företaga sina dispositioner i överenstemmelse med de för sitfolket egendomliga näringsvanorna på ett sätt, som skänkte en var sitmedlem full rättvisa och tillfredsställelse, och de åtlyddes därför utan knot.»[19]

Norraz delte opp store fiskevann i andeler på de enkelte familier etter antall mannlige familiemedlemmer over en viss alder. Norraz fastsatte grensene mellom de ulike andelene, og ingen kunne endre disse uten samtykke fra tinget. Et slikt tildelt område kunne verken selges, byttes eller arves. En enkelt familie ervervet vanligvis heller ingen hevd på et område, selv om den hadde benyttet det i mange år. Ved laksefiske i elver og fosser utviklet østsamene et annet rettslig prinsipp enn for fiske i innlandsvann. Dette fisket hadde større betydning og foregikk som et fellesfiske med ulike slags nøter, i Skoltefossen med kastenot og lengre ned i elva med dragnot. Fangsten fra dette fellesfisket tilfalt hele siidaen. Sjølakseplasser ble også fordelt etter et visst system mellom de ulike familiene i forhold til familiestørrelse og i visse tilfeller ved loddtrekning eller også ved bytte etter hver sesong. Fisket i

18. Utvalget benytter her terminologien fra Veinö Tanners utredning i Fennia 49, N:o 4, s. 344 flg.
19. Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4 s. 353.

havet etter andre fiskeslag har ikke vært særskilt regulert. Her kunne alle siidamedlemmene fiske slik de selv ønsket.

Utnyttelsen av siidaens landområder har i hovedsak foregått i fellesskap mellom siidamedlemmene. Jakt og fangst etter større dyr har vært organisert i fellesskap mellom husholdningene, ofte ved bruk av fangstgraver, gjerder ol. Utbyttet ble fordelt mellom siidaens medlemmer eller jaktlaget, og selv om enkelte familier ikke deltok, for eksempel som følge av sykdom, kunne de tildeles helt eller halvt utbytte. I de tilfeller hvor enkeltpersoner jaktet tilfalt byttet jegerens egen husholdning. Bytte som ble oppdaget eller skadet på eget område kunne forfølges og felles i nabosiidaen, men byttet måtte delvis deles med den andre siidaens medlemmer. Byttet kunne ofte ikke røres før medlemmene i den andre siidaen var varslet. Det synes også som om siidaområdet i visse tilfeller har vært inndelt i jaktområder (revir) for de ulike familiene.

Når det gjelder sommerbeite for reinen, ble hele området betraktet som fellesområde for siidaens reineiere, uansett om de hadde mange eller få rein. Det synes heller ikke å ha vært noen restriksjoner eller sanksjoner i forhold til beitende rein fra nabosiidaen. På høsten ble situasjonen en annen, da måtte den enkelte reineier sørge for at reinen ikke beitet i andres høstbeiteområde. På beitemarkene ved vinterbyen var det totalforbud mot beite helt frem til siidafolket flyttet dit rundt juletider. Overtredelse av forbudet ble sanksjonert med straff av Norraz.

Privat eiendomsrett til land og vann forekom tidligere ikke blant østsamene, hele siidaområdets ressurser var kollektiv eiendom for siidamedlemmene (commune bonum). For enkelte ressurser kunne utnyttelsen være eksklusiv for den enkelte familie (fiske i vann og sjø), mens i andre tilfeller ble utbyttet delt likt eller tilfalt siidaens felleskasse (fellesjakt, laksefiske i elver og fosser). Familiene fikk bare en mer eller mindre sterk bruksrett av Norraz. Privat eiendomsrett var stort sett begrenset til private eiendeler (blant annet jaktutstyr), løsøre og bygninger. Løsøregjenstandene ble ofte merket med et lite bumerke («tiehtt»), en tradisjon som iallfall går minst 1000 år tilbake i tiden.[20] Innad i familien var all inntekt felles, men ble i hovedsak disponert av familiefaren. Først etter russisk og norsk kolonisering av områdene ble østsamene kjent med privat eiendomsrett til jord.

Norraz tok også stilling til skattespørsmål, dvs. avgjorde hvordan siidaen skulle forholde seg til de aktuelle statenes skattekrav. I denne forbindelse avgjorde tinget hvem som skulle innskrives i skattemanntallet, hvem som skulle betale hel og halv skatt og eventuelt hvem som skulle slippe skattlegging. Det er sannsynlig at samene var solidarisk ansvarlig i forhold til statenes skattekrav, både den individuelle skatt for hver enkelt «skattelapp» og den skatt som ble utlignet på selve siidaen.

Andre sentrale avgjørelser kunne være tidspunkt for reinsamling, merking, utveksling av rein tilhørende andre siidaer, plassering av felles boplass, sted for å hogge brensel ved vinterbyen ol.

7.2.6.2 «Utenrikspolitiske» oppgaver

«Utenrikspolitikken», dvs. forholdet til andre siidaer og utenverdenen generelt, kan deles i tre hoveddeler: hevdelse av områdets integritet (helhet eller uskaddhet), forvaltning av «statsservituttene» (rettigheter i andre siidaer) og «asylretten» (opptak av fremmede i siidaen). Norraz overvåket siidaområdet i forhold til andre siidaer, men gjorde også avtaler med andre om endring av grenser og bruk eller deling av såkalte fellesområder («kueht'mierr»). Disse avtalene mellom siidaene var bindende også for siidaens medlemmer inntil nye avtaler var inngått. Å krenke et annet

20. Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4 s. 372.

siidaområde ved urettmessig bruk ble betraktet som en grov forbrytelse og ble pådømt av Norraz i den siida som vedkommende tilhørte. Selv om siidaen hadde rett til å bruke ressursene i siidaområdet, var det også andre som fikk bruke deler av området som enten ikke var i bruk av siidaens medlemmer eller bruke området til andre tider enn de selv brukte det. Slik bruk var regulert og bestemt gjennom vedtak i Norraz.

Da Schnitler undersøkte grenseområdene i 1744-45, fastslo han at også andre brukte områdene i Neiden, men at denne bruken skjedde med tillatelse fra østsamene i Neiden.[21] Laksefisket i Neidenelva og Neidenfjorden (Kjøfjorden) var likevel ett område hvor Neidensamene strengt hevdet sine rettigheter, og det synes som om andre brukere respekterte dette i lang tid. Schnitler sier at norske undersåtter benyttet Neidenfjorden til torske- og seifiske, fangst av kobbe og områdene rundt til å slå høy og hugge ved, men *«Laxefiskerie i Neidens fiord og Neidens Elv, have de Neidens finner sig altid forbeholden, med udelukkelse af de Norske undersåtter.»*[22] Østsamene i Neiden hadde også på denne tiden nedlagt forbud mot at norske borgere skjøt villrein i området.

Norraz bestemte også over siidaens servitutter – eller bruksretter – i et annet siidaområde, for eksempel en fiskerett i elv, sjø el. Bestemmelsene kunne omfatte bortleie til andre, sammensetting av arbeidslag, fellesfiske med andre siidaer, frakt og salg av fangsten, samt fordeling av inntektene mellom siidaene.

Ofte opptrådte flere siidaer i fellesskap, for eksempel overfor norske og russiske myndigheter. Norraz tok også stilling til opptak av utenforstående i siidaen, også ikke-samer, for eksempel i forbindelse med giftemål. Som følge av at siidaene bestod av relativt få personer, var det vanlig at de hentet ektefeller fra andre siidaer, og senere også fra andre folkegrupper. Personer som ikke var medlemmer av siidaen hadde ingen frihet til å slå seg ned i siidaområdet uten tillatelse fra Norraz. Før innflytting kunne tinget stille vilkår som for kortere eller lengere tid begrenset den nyankomnes rettigheter. Dette var ofte tilfelle når tilflytting skyldtes konflikter som var oppstått eller forbrytelser som var gjort i den utflyttedes siida. For å beskytte medlemmene og siidaens samfunnsorganisasjon ble det vurdert om den tilflyttede gjorde seg fortjent til å få fulle rettigheter i siidaen. Det finnes også eksempler på at tilflyttede aldri fikk fulle rettigheter i en av østsamesiidaene.[23]

Siidaen tok ikke bare stilling til opptak av nye medlemmer (asylrett), tinget kunne også bestemme at uroelementer ble forvist fra siidaområdet, for eksempel som følge av reintyveri eller manglende deltakelse i fellesaktiviteter, som jakt.

7.2.6.3 Domstolsoppgaver

Norraz opptrådte også som domstol ovenfor siidaens egne medlemmer. Avgjørelsene kunne både være av strafferettslig og sivilrettslig karakter. Norraz kunne både ta opp straffesaker på eget initiativ og etter at enkelte siidamedlemmer hadde anmeldt straffbare forhold. Møter eller ting ble som regel avholdt når siidaen var samlet i vinterbyen, men også ellers ved behov. Straffer hadde ofte karakter av advarsler, bøter, reduksjon av fellesutbytte, forbud mot fangst, arrest og pryl, men i alvorlige tilfeller kunne også bortvisning fra siidaen forekomme. I særlig grove tilfeller som for eksempel mord kunne også dødsstraff idømmes. Men ofte forsøkte Norraz først å forlike partene, før det ble aktuelt med straff. Sivilrettslig tok Norraz stilling til konflikter mellom medlemmer av siidaen. Helt frem til ut på 1900-tallet

21. Se vedlegg 1 (punkt 1.10.3) til Rettsgruppens utredning i NOU 1993:34 (s. 343) og Niemis utredning i NOU 1994:21 (punkt 3.5), særlig s. 329 venstre spalte.
22. Sitert fra Niemis utredning i NOU 1994:21, s. 325 høyre spalte.
23. Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4 s. 341 siste avsnitt.

fungerte enkelte ting som domstol, og nøt stor autoritet som kompromissdomstol (Suenjelsiidaen). Vainö Tanner nevner eksempler på at autoriteten var så stor at også ikke-samer benyttet seg av dens kompetanse i konfliktløsning.[24]

I 1920-åra hadde Norraz stort sett opphørt å eksistere som styringsorgan for østsamesiidaene, selv om de hadde visse funksjoner så sent som i 1925 i Pasvik og 1938 i Suenjelsiidaen.[25] Tanner gir en slik oppsummering av sin beskrivelse av Suenjelsiidaen:[26]

> «Jag tror det är en stor brist, ej minst för den lokala förvaltningen, särskilt polismakten, att sitens ting helt försatts ur funktion. Lapptinget tog vid ransakningen i betraktande många subtila omständigheter, vilka måste bli outgrundliga mysterier för folk, som stå främmande för lappens psyke (...). För lapparna själva är det obetingat till skada. Själva beklaga de, att de nu nödgas anlita den dyra officiella tingsproceduren, om de skola få reda in inbördes affärer; de ha ej råd därtill, och skojarena få profitera.
>
> Ej blott såsom ordnande element i samhället ägde lapptinget en betydelse, vars värde ej kan överskattas. Även för individen var lapptinget ett i högsta grad oppfostrande samhällsorgan, under överläggningarna befästes lappens sedliga begrepp och utvecklades hans omdömesförmåga och framställingskonst, ty domarvärvet tvang honom till bestämt ställningstagande i de olika livsfrågor, som direkt eller indirekt ingripa i lappens liv. ...»

7.3 GRENSEDELINGA I 1826

7.3.1 Forberedelsene til grensedelinga

Steinar Wikan har i boka «Grensebygda Neiden» gjort grundig rede for bakgrunnen for grenseforhandlingene og hva som faktisk skjedde under grensefastsettelsen, jf. *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 «Grenseoppgangen i 1826», s. 47-67. Dette kapitlet bygger i stor grad på hans utredning, samt Astri Andresens bok «Siidaen som forsvant», utgitt av Sør-Varanger Museum i 1989.

Etter at styresmaktene i Norge-Sverige og Russland-Finland i 1823 var positive til å fastsette grensene mellom de to rikene, ble det i Norge i 1824 nedsatt en komite («Komiteen til Finmarkens Opkomst») for blant annet å vurdere forholdene i fellesdistriktet. Komiteen foreslo da at grensen mellom Norge og Russland primært burde gå fra utløpet av det som i dag er Grense Jakobselv, sørvestover til Salmijärvi (Svanevann i dag) og så følge Pasvikelva sørover til et sted som ble kalt «Gelsomio», der «Ruslands og Enare Lappebygds grænser støter sammen med Pasvik Fællesdistrikt». Herfra burde grensen gå nordvestover langs den gamle grensen mellom Enare sogn og Neiden sameby til Kolmisoaive[27] mellom Neiden og Tana, hvor grensen som ble fastsatt i 1751 og endelig avmerka i 1766, sluttet.

I 1825 møttes de to lands delegasjoner i Kola by. Den norske delegasjonen hadde instruks om at grensen i minst mulig grad burde avvike fra stortingskomiteens primære forslag. Den russiske delegasjonen hadde ikke noe konkret forslag til grenselinje, men hadde som mål å ordne grenseforholdene slik at grunnlaget for konflikter ble eliminert, samtidig som forholdet til østsamene ble ordnet slik at deres tradisjonelle bruk kunne fortsette. Den svensk-norske delegasjonen var ikke bundet av noen spesielle hensyn til lokalbefolkningen. I løpet av 18 dager hadde delegasjonene befart fellesdistriktet, gjort seg opp en mening om hvor grensen

24. Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4 s. 367 flg.
25. Niemi i NOU 1994:21, s. 319.
26. Vainö Tanner, Fennia 49, N:o 4, s. 385.
27. Det sørvestlige hjørnet av dagens Nesseby kommune. (NOU 1984:18, s. 169)

skulle gå, og formulert grensebeskrivelsen og en regulering av rettighetsforholdet til østsamene i området.

Kommisjonenes forslag til grenser var i hovedsak identisk med de forslag som den norske stortingskomiteen hadde fremsatt, unntatt Boris Gleb-området, som ligger på norsk sida av Pasvikelva. Hovedbegrunnelsen for at Boris Gleb skulle være russisk var hensynet til østsamene, både det forhold at kirken var her og at dette var Pasviksamenes vinterby.

7.3.2 Hele Neidensiidaen var ment å være en del av Norge[28]

Grensekonvensjonen ble undertegnet i St. Petersburg 14. mai 1826 og ratifisert av den norske og den russiske regjering henholdsvis 27. mai og 19. juni 1826. I artikkel 1 beskrives starten på den nye grensen fra der grensen fra 1751 (oppgått i 1766) sluttet. (Grensen fra 1751 sluttet ved et sted som heter Kolmisoive-Madakjetsa.) I artikkel 2 heter det:

> «Fra dette Sted at regne, indtil Pasvig eller Pasrek Elv, skal Grændsen imellem Norge og Rusland forblive at være den samme, som har fundet Sted indtil nærværende Tid imellem de saakaldte Fællesdistricter og Rusland, saaledes at den fra Kolmisoive-Madakjetsa skal gaae over Reisa-Gore og Reisa-Dive Bjergene til Gelsomio.»

Steinar Wikan sier følgende om dette:[29]

> «Det er altså ingen tvil om at hele Neidendistriktet var tenkt lagt til Norge. Grensen skulle altså starte fra Kolmisoaive (Gålmesoaivi som det står på dagens kart) der dagens Sør-Varanger grenser til Nesseby kommune inne på finskegrensen. Den skulle følge den gamle siida-grensen mot Enare, som også var grense for det norsk-russiske fellesdistriktet, til «Rejsa-Gore», det samme som kildene kaller Reisseguorre, Rissnjunne og Roifikiwi, eller i dag Rajapää på finsk og Grensefjell på norsk. Dette var fra gammelt av kjent som grensene mellom Neiden, Pasvik og Enare, og derfor naturlig å ta med som et fastpunkt i grensetraktaten.»

Traktaten slår altså fast at grensen mellom statene skal gå langs den gamle grenselinja mellom Neiden og Enare. Forhandlingsdelegasjonen i 1825 var sannsynligvis ikke på disse stedene. Selve grenseoppgangen startet i juni 1826 og var avsluttet 28. juli samme år. Selv om stedsangivelsen for grensen i Neidenområdet var uklar, var det klart at kommissærenes intensjon var å følge grensen mellom fellesdistriktet og Enare.

Grenselinjen kom imidlertid i virkeligheten til å gå lenger nord enn forutsatt i traktaten, med den konsekvens at Neiden-siidaen ble delt i to. Wikan gir en grundig beskrivelse av selve arbeidet med grensefastsettelsen i terrenget, og sier bl.a (Grensebygda Neiden, s. 63):

> «Ved hjelp av fem steinrøyser hadde altså kommisjonen bestemt seks mils grense fra det gamle norsk-svenske grensepunktet Kolmisoaive, tvers gjennom Neidenområdet til det gamle punktet mellom Neiden, Pasvik og Enare. Hele arbeidet må ha[r] hatt preg av hastverk og liten forståelse for lokalbefolkningens bruk av arealet. Det finnes en gammel tradisjon i distriktet som forklarer grenselinja som et resultat av kommisjonens forsyningslinje. Røys

28. Se fig. 3 «Neidensiidaen» i NOU 1994:21, s. 320.

29. «Grensebygda Neiden», *"Om samerettsutvalget"* i kap 2 «Neidensiidaen deles på tvers», s. 59. Se også Oscar Albert Johnsen, Finmarkens politiske historie aktmæssig fremstillet, Kristiania 1923, s. 242-249 (særlig s. 244) og s. 252-258 (særlig s. 254).

nr. 351 ble lagt tett ned til Neiden fordi man måtte få mat, brennevin og andre forsyninger sjøveien. Dette blir delvis bekreftet av reiseregningen. Andre tradisjoner går ut på at kommisjonen holdt en nordlig rute for å holde kontakt med havet som kunne ses fra de høyeste toppene. De brukte kysten til å orientere seg etter. En tredje tradisjon går ut på at finske samer flyttet merkesteiner på den gamle grensen og bygde opp nye røyser slik at kommisjonen ble lurt.

Det siste er neppe riktig, men når en ser hvor liten tid og hvor liten vekt de har lagt på andre ting under grensearbeidet, kan en godt tenke seg at den store marsjen etter den gamle siida-grensen forbi Iijärvi og Järvenpää måtte bli en lang og nesten ugjennomførlig prosess. Når en ser på kartet, så synes det som om retningen var rett til å begynne med, men at man straks begynte å vinkle nærmere Neidenfjorden.»

Videre sier han (s. 65):

> «Den 28. juli var hele arbeidet avsluttet, og de to kommissærene kunne gjøre ferdig protokoll og kart. I løpet av en måned var reisen, det formelle administrasjonsarbeidet, oppgangen, beskrivingen, tegningen og merkingen av 336 kilometer grense gjennom skog, fjell og etter vannsystemer unnagjort. På hele denne strekningen ble det reist bare 15 grenserøyser, nummerert fra 349 til 363, som en fortsettelse av nummereringen av røysene på den gamle norsk-svenske grensen. Ved senere grenseoppganger er det kommet nye røyser mellom de gamle, opprinnelige. *At selve grenselinja i virkeligheten ikke kom til å følge den trasé som var tenkt, ble ikke oppdaget av myndighetene i samtiden, men først langt senere da man fikk bedre kartgrunnlag.*» (Vår utheving.)

Astri Andresen har omtalt disse spørsmålene i boka «Sii'daen som forsvant». Hun viser også til at det ble gjort en feil ved grensetrekkingen, men sier at norske myndigheter iallfall i 1833-34 var oppmerksom på at Neiden-siidaen var delt. Hun sier blant annet:[30]

> «Vi vet imidlertid at fogd Cappelen var innforstått med at Neiden sii'da var delt, og at Neidensamene om vinteren brukte den finsk-russiske delen.»

At Neiden-siidaen faktisk ble delt på tvers, slik at vel halvparten av området ble russisk-finsk, var altså en feil som ble gjort under feltarbeidet med selve grenseoppgangen. Til tross for at grensene var fastsatt, fortsatte østsamene lenge sitt tradisjonelle liv i, og bruk av området. De oppfattet seg som rettshavere til hele området.

7.3.3 Kollektive rettigheter til siidaområdet

Østsamenes siidasystemer var – for sin tid – et velregulert samfunnssystem, med egne oppfatninger om ulike rettslige forhold og et eget styringssystem. Dette siidasystemet fungerte til en viss grad også etter at andre folkegrupper innvandret og ulike stater viste sin interesse for samene og de samiske områdene. Mens den russiske statsmakten i stor grad tilpasset seg og respekterte den samiske rettsordenen, viste den norske stat fra 1800-tallet liten forståelse for østsamenes siidaordninger og deres hevdvunne rettigheter.

Av interesse i vår sammenheng er østsamenes oppfatning om sine egne rettigheter i forhold til andre (utenforstående) som bosatte seg i området, ofte mot østsamenes vilje. Gjennomgangen ovenfor om siidasystemet viser at østsamene hadde

30. Astri Andresen: «Sii'daen som forsvant» Sør-Varanger Museum, Kirkenes 1989, s. 54

en klar oppfatning om at siidaen tilhørte dem, og at det var Norraz som bestemte om andre skulle få lov til å bosette seg eller bruke naturressursene i området. Andres bruk av deres landområder skjedde ofte mot betaling i en eller annen form. Einar Niemi viser i sin utredning i NOU 1994:21 s. 321 flg. at andre i lang tid respekterte at det var østsamene som hadde retten til blant annet laksefiske i Neidenelva. Sverre Tønnesen sier blant annet følgende:[31]

> «Og når det kommer til de utnyttelser av området som virkelig var vesentlige for skoltene, nemlig jakten etter villrein og laksefisket, var situasjonen helt klar, her hadde skoltene den fulle og hele rett, tillot ingen utenforstående å komme til og klaget til og med til de norske myndighetene om det var nødvendig. »

Selv om østsamene som enkeltpersoner opprinnelig ikke hadde eiendomsrett til jorda, hadde de klare oppfatninger om at det var de i fellesskap som «eide» områdene, dvs. at de hadde enerett til å utnytte områdets ressurser og faktisk også rett til å nekte andre å slå seg ned i deres landområde. Dette siste er svært viktig i denne sammenheng og viser at østsamene etter egen oppfatning hadde sterke rettigheter til sitt landområde. Siidasystemet – med klart avgrensede landområder til eksklusiv bruk for siidamedlemmene – viser at de ulike samegruppene hadde delt opp landområdene i nord lenge før de ulike statsmaktene ble etablert og viste interesse for østsamene og deres landområder.

Retten til området og dets ressurser var ikke individuell; den lå til medlemmene i siidaen som en kollektiv rett, som var under styring og kontroll av deres eget styringsorgan, Norraz. Utflytting fra siidaområdet medførte tap av alle rettigheter, mens innflytting bare kunne skje med samtykke av Norraz.

I deres samfunnssystem og næringsutøvelse var det ikke behov for individuell eiendomsrett til et landområde. Behov for privat eiendomsrett i vår forstand oppstår vanligvis når en bosetter seg fast på ett sted og jorda må bearbeides, for eksempel til dyrka mark, slik at den ikke lenger kan brukes av en gruppe i fellesskap.

Den østsamiske rettsoppfatning er i strid med en oppfatning om at enkeltpersoner kan erverve rett til å eie et avgrenset landområde. Grunnlaget for østsamenes rettsoppfatning og deres rett til å eie og disponere over sine områder var med juridiske eller tingsrettslige uttrykk både *opprinnelig okkupasjon* og *alders tids bruk*. De hadde i lang tid vært alene om å bruke sine områder og hevdet sine interesser i nødvendig grad overfor inntrengere.

En russisk kilde fra 1606-08 beskriver forholdene i Neidenområdet slik:[32]

> «Den lille bygden Njavdema ligger ved Kovdesjøen og der bor skattepliktige jordeiende lapper. De dyrker ikke jord og bor i skinntelt. I skinnteltene bor Gavrilko Nesterov og hans sønner Vaskea og Fedka, ennvidere Davydko Semjonov og hans sønn Pathomka, Sergejko Fomin og hans sønn Marko. Der bor også Nikula Semjov. I alt er det 3 skinntelt og det bor 13 mann i dem.
>
> De har råderett over elven Nevdema og småelven Utenga, Kovedessjøen og på havbredden ved Njavdemahuset er det en fiskeplass hvor Mikhajlovsbekken renner ut. Fiskeplassen ved øya Ski er ryddet etter en skrivelse av Vasilij Agarin. Og de fisker i nevnte elvene og på fiskeplassene «rød fisk», og i innsjøen fisker de «hvit fisk» og de driver jakt på dyr i skogen og det ernærer de seg med.»

31. Sverre Tønnesen: «Retten til jorda i Finnmark», s. 120-121.
32. Mikhalkovs «jordebok», oversatt av Aleksej Perminow i Oslo 1965.

Her nyttes bare russiske navn. Samene hadde samiske navn, men de ble russifisert i russiske tekster og fornorsket (fordansket) i dansk-norske.

Tønnesen antar i sin doktoravhandling om retten til jorda i Finnmark at det var østsamene som hadde eiendomsretten til jorda i siidaområdet (s. 122-123):

> «1. Som en vil se, er det forfatterens mening at såvel de «svenske» som de «russiske» samer innehadde vel avgrensede territorier. Til denne jorden må vel bygdelagene sies å ha hatt eiendomsrett. De hadde nemlig eneretten til de godene som det da var aktuelt å utnytte, nemlig jakt, fiske og beiterettighetene. Noen inntrengning på disse rettigheter forelå nå.[33] De hadde nemlig etter vanlig lokal oppfatning hatt rett til å nekte utenforstående å bosette seg på siida-jorden. ...
>
> Ved overgangen til Norge skulle man da tro at samesamfunnenes oppfatning om egen rett ville ha blitt respektert. Dette ville ha vært i overensstemmelse med norsk lovs krav om beskyttelse for bruk i alders tid.
>
> Det er imidlertid helt på det rene at *statsadministrasjonen fra første dag anså disse distrikter for å ligge under samme regel som det som gjaldt ellers i fylket.* ...
>
> Den sterke skoltesamiske sedvaneretten ble det således i det hele tatt overhodet ikke tatt hensyn til. Behandlingen av Neidenskoltene er etter min mening et grått kapittel i norsk rettshistorie.»

Erik Solem sier om rådigheten over fast eiendom:[34]

> «Hos skoltelappene har forholdet helt til den siste tid vært slik at det var *norráz* som hadde den avgjørende bestemmelse om fordelingen av jorden.
>
> Såfremt denne oppfatning av forholdene er riktig, vil det si at den enkelte lapps eller lappfamilies rett til landet bare var en bruksrett som til og med var avhengig av *sii'daens* samtykke. Det var således *sii'daen* som til syvende og sist hadde den avgjørende rett over sii'daområdet. Ut fra dette syn på rettighetens beskaffenhet blir uttalelsene fra det syttende århundre om at «landet» ikke blev skiftet, helt forklarlig. Efter lappisk opfatning har retten til «landet» fortonet seg på en annen måte enn almindelig eiendomsrett til en løsøregjenstand. Det forelå i virkeligheten bare en *bruksrett* som til og med var avhengig av *sii'da*forsamlingens sanksjon.»

Det var med andre ord siidaforsamlingen – Norraz – som hadde den myndigheten som man i dag til en viss grad kan sammenligne med de beføyelser som en eier har over sin grunn. I noen grad kan denne eiendomsformen også sammenlignes med en form for felleseie eller samfunnseie. Forholdet mellom den norske stats eiendomsrett til såkalt «opprinnelig statseiendom» og østsamenes rett til grunnen i siidaområdet har visse likhetstrekk. Verken staten eller eventuelt østsamene kan vise til noen ervervsdokumenter. Staten har ikke kjøpt eller fått overdratt grunnen på annen måte. På samme måte kan østsamene ikke vise til noe dokument som gav dem formell rett til siidajorda; de hadde i kraft av *opprinnelig okkupasjon* rett til å utnytte områdene.

Riktignok har østsamene i Neiden ved en rekke anledninger vist til et såkalt «benådningsbrev» som tsar og storfyrste Vassilij III Ivanovitsj av Russland utstedte til østsamene i 1517,[35] hvor han forbød andre å ta østsamenes område i næringsmessig bruk. Gavebrevet er blant annet omtalt i Einar Niemis utredning om øst-

33. Etter 1751 og 1826, vår merknad.
34. «Lappiske rettsstudier» fra 1933, s. 86. Hans verk bygger på Vainö Tanners arbeider fra 1929 (Fennia 49, N:o 4).
35. I tillegg til benådningsbrevet gjelder det en befaling utstedt avTsaren den 22. november 1556 og et forlik av 1563 mellom tsaren og den dansk-norske konge.

samene (NOU 1994:21, s. 323-324). Dette dokumentet har blitt sett på som eiendomsrettslig hjemmelsbrev for østsamene og sammenlignet med de kongebrev som ble utstedt av danskekongene under eneveldet.

Dokumentet kan imidlertid også ses som en form for «offentligrettslig» regulering av bruken av fellesområdene, som da lå under russisk jurisdiksjon. Tsaren gav østsamene støtte og vern mot andres bruk av området mot at østsamene betalte skatt til Russland. Dersom tsaren hadde ment å gi østsamene eiendomsretten til områdene, forutsetter det at tsaren på en eller annen måte hadde ervervet privatrettslig eiendomsrett til de østsamiske områdene. Østsamene hadde imidlertid bebodd og utnyttet områdene i mange hundre år før områdene ble kolonisert av Russland. Om østsamene først på 1500-tallet skulle ha fått rettigheter til sine områder, forutsetter det at de enten ikke har hatt rettigheter i de mange hundre år hvor de nærmest var alene i området, eller at tsaren har ervervet rettighetene ved eller etter den russiske koloniseringen.

Dersom en anser den russiske tsar som «hjemmelshaver» for de østsamiske rettighetene, oppstår (på samme måte som i forhold til den norske stats eiendomserverv) spørsmålet om hvordan tsaren har ervervet rettighetene. Forskjellen er at mens den norske stat ikke har anerkjent østsamisk eiendomsrett, så har eventuelt den russiske tsar «gitt» østsamene rettighetene til områdene. At østsamene på selvstendig grunnlag – i kraft av opprinnelig okkupasjon og århundrelang eksklusiv bruk av siidaområdet – har ervervet rettigheter til området, ser en bort fra ved begge disse resonnementene.

Spørsmålet kan stilles om eiendomsretten til land og vann i disse områdene ligger hos staten (som kollektiv representant for innbyggerne i Norge) eller eventuelt hos et organ som kan representere en kollektiv eiendomsrett for østsamene, slik den tidligere Norraz-forsamlingen kan sies å ha gjort.

7.3.4 Grensedelinga i 1826 – østsamene fastholder sine rettsoppfatninger

Stilt overfor norsk-svenske myndigheters sterke interesser i å overta kontrollen over de tidligere fellesområdene (som siden 1500-tallet var under russisk jurisdiksjon), var østsamenes interesser og rettigheter dømt til å tape. Norge var svært interessert i å befolke området med fastboende norske statsborgere og å utnytte områdets naturressurser. I denne sammenheng var en liten minoritets sterke interesse i å beholde sine områder som grunnlag for sin kultur og levemåte, ganske enkelt i strid med en slik mer «overordnet» statlig politikk.

Selve grensefastsettelsen og grensekonvensjonen av 1826 var i strid med grunnprinsippet i den østsamiske rettsoppfatningen om at bare de selv hadde rett til å bestemme hvem som kunne bo i og bruke siidaens ressurser. Østsamene anså hele det området som nå ble delt mellom nasjonalstatene, som sin «uomtvistelige Eiendom»,[36] og motsatte seg lenge å måtte dele områdets ressurser med andre. Mens russerne la relativt stor vekt på at østsamene skulle sikres sine rettigheter i forbindelse med grensefastsettelsen, var norske myndigheter aldri inne på å anerkjenne de gamle beboernes rettigheter til området. Astri Andresen sier:[37]

> «I tida etter 1826 tok også fogden i Øst Finnmark, Johan Henrik Cappelen, flere ganger opp østsamenes reaksjon på grensetrekningen. Fogden berettet at østsamene fortsatt så på hele området som sitt eget. Først hadde de nektet

36. Oberstløytnant Mejlænders rapport til grev Wetterstedt i forbindelse med arbeidet med å regulere jakt og fiskerettighetene til østsamene i 1826, sitert fra Astri Andresens bok «Sii'daen som forsvant», s. 48.
37. Astri Andresen: «Sii'daen som forsvant», s. 49

å tro at Russland hadde gitt deler av siidaene til Norge, og de var svært forbitret da de skjønte at grensetrekningen var et faktum. Forbitrelsen skulle forøvrig fortsatt ha vært levende i 1920-årene. Og så langt østsamene hadde midler til det, hindret de norske borgere i å flytte til området. Tilflyttingen var planlagt av fogden, som var lite blid på østsamene:

«Jeg har gjort alt for at faa Norges Deel af Fællesdistricterne beboede, men uagtet der gives god Leilighed for mangfoldige Familjer, vedblive de ovenanførte Skolter at tilegne sig herredømme over hele Strækningen og idelig indløper Clager fra de tilflyttede Norske Familjer over Mishandling og Fortrængsel.»

Østsamene markerte altså fortsatt eiendomsretten til fellesdistriktet. Samtidig ville fogden styrke den norske bosettingen der. Dette måtte føre til konfrontasjoner. Sitt lille antall til tross ser det ut til at østsamene en stund holdt stand overfor tilflytterne.»

Det historiske materiale som finnes om norsk-svenske myndigheters syn på østsamene og deres gamle rettigheter, viser tydelig at myndighetene helst så at østsamene ble russiske borgere slik at alle gamle rettigheter i det som nå ble norsk område, ble satt til side. Ikke bare var myndighetene uvillige til å sikre Pasviksamene rettigheter til laksefiske i norske fjorder. De antok også at den enerett som østsamene hadde til blant annet laksefiske i Neidenelva og Munkelva, ville opphøre hvis Neidensamene flyttet til Russland.

Norske myndigheter hadde allerede før grensefastsettelsen forsøkt å få norske statsborgere til å bosette seg i det daværende fellesområdet, men la også opp til en aktiv kolonisering og bosetting etter at grenseforhandlingene var ferdige. Disse nye bosettingene var dårlig likt av østsamene, og de protesterte så sterkt de kunne blant annet ved å ødelegge en grenserøys ved Grense Jakobselv.

Mens Pasviksamene fikk regulert sine rettigheter til laksefiske i norske fjorder både i 1826 og under forhandlingene i 1834, ble det ikke inngått noen avtaler angående Neidensamene. Bakgrunnen var sannsynligvis at det viktige laksefisket i Neidenelva kunne fortsette som før, da den i stor grad var blitt en del av Norge. Bruken av de tidligere vinterområdene, som nå var blitt russisk-finsk, var ingen av statene interessert i å avtaleregulere. Likevel fortsatte østsamene å bruke områdene. Steinar Wikan sier blant annet:[38]

«Helt uavhengig av grenseavtalen brukte neidensamene sitt gamle siida-område selv om det gikk en statsgrense tvers gjennom distriktet. Vorren hevder at neidensamene fikk bo i den delen av sitt gamle siida-område som var på finsk-russisk side helt til 1884. På vårparten det året kom det en finsk skogvokter og meddelte at de neste år ikke kunne komme til de gamle høst- og vinterboplassene. Neidensamene bygde opp en ny vinterby i Svartdalen, på norsk side, så nær den gamle vinterbyen Pakanajoki som mulig, og neiden-boerne, østsamene og senere også andre, fortsatte å bruke finsk side til moseplukking, vedhenting, fiske og delvis beite for rein også lenge etter den tid. Dette var tradisjon som ble holdt ved like på de gamle bruksplassene øverst i Munkelvdalen helt til etter siste krig. Denne bruken ble godtatt av den finske skogvokteren som bodde i nærheten. Etter siste krig ble Sevettijärvi-området gitt til østsamene fra Suenjel som hadde flyktet da deres land ble innlemmet i Sovjetunionen. Neidenfolket ble da fratatt mulighetene til å utnytte den finske siden av grensen. ...

Neidensamene som i 1834 definitivt var blitt norske statsborgere, måtte regne med at Norge førte en annen politikk på det jordrettslige området enn

38. Steinar Wikan: «Grensebygda Neiden», *"Grunnlag og grunnsyn"* i kap 3 «Ingen avtale for neidensamene», s. 80 og 81

> Russland, og det nye området ville komme under de samme lover og regler som ellers i landet. Det ble ikke gjort noe for å beskytte deres gamle hevdvunne rettigheter, traktatfeste eller gitt rettslig vern av det tradisjonelle laksefisket i Neidenfossen (Skoltefossen). Østsamene hadde trolig ingen talsmann eller kyndig leder som kunne ta opp disse spørsmålene med den norske øvrighet. I sin nye rolle som norske borgere med et «ursamisk» levesett og gammelrussisk rettsoppfatning, var de overlatt til seg selv. De ble underlagt de samme lover som andre borgere i landet, som sjøsamene langs kysten, flyttsamene inne på fjellet, de finske innvandrerne som nå begynte å slå seg ned i Neiden og de første norske oppsitterne som på den tiden var kommet til Jarfjord og Bugøynes.»

Etter grensefastsettelsen kom altså østsamenes landområde inn under norsk lovgivning. Både Norge og Russland hadde gjennom lang tid skattlagt samene og krevd suvereniteten over landområdene. Skattleggingsmyndighet og nasjonal suverenitet over landområder må imidlertid ikke forveksles med bestående privatrettslige rettigheter til land og vann. Dersom nye områder på en eller annen måte blir en del av riket, må bestående privatrettslige rettigheter og eiendomsforhold respekteres. Noe annet ville være i strid med folkerettens prinsipper om statsuksesjon.

Tidligere kolonimakter hadde imidlertid ulike holdninger til den opprinnelige befolknings landrettigheter. Dette er blant annet beskrevet i NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling (s. 313 -332). Teoriene har hatt stor spennvidde. En oppfatning har vært at det bebodde område var eierløst, «terra nullius». Andre teorier har gått ut på at suverenitetservervet, eller innføringen av kolonimaktens rettsregler, har medført at alle tidligere rettigheter hos den opprinnelige befolkning ble utslettet. I for eksempel USA anvendte en «the doctrine of aboriginal title», som innebar at de innfødte beholdt sine landrettigheter ved «oppdagelsen», men fikk sterke begrensninger i adgangen til å disponere rettslig over områdene. Innflytelsen fra de tidligste menneskerettsideer om at også de opprinnelige beboere hadde rett til å eie landområdene de bebodde og utnyttet, selv om de ble «oppdaget» og «sivilisert» har stått sentralt i slike teorier.

7.3.5 Noen problemstillinger knyttet til grensedelinga i 1826

Det kan stilles en rekke spørsmål i forbindelse med grensedelinga i 1826 og forholdet til urbefolkningens rettigheter. Utvalget vil i det følgende skissere en del problemstillinger og mulige synspunkter som anses å være relevante som bakgrunn for de rettspolitiske forslagene som fremmes av utvalgets flertall. Det gjøres oppmerksom på at Samerettsutvalgets rettsgruppe, som drøftet samiske rettighetsspørsmål i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, ikke har drøftet den særlige eiendomsrettslige situasjonen i de øst-samiske områdene.

Dersom en legger til grunn at staten i dag er eier av land og vann i de tidligere østsamiske områdene i Sør-Varanger, oppstår spørsmålet om hvordan og eventuelt når staten ervervet slik privatrettslig eiendomsrett.

Spørsmålet om hvem som skal tilkjennes eierposisjonen, må løses ut fra en vurdering av de rettsskapende disposisjoner som har funnet sted ned gjennom tidende. Drøftelsen faller naturlig i to deler, før og etter grensedelinga i 1826.

7.3.6 Rettighetsutviklingen frem til 1826

Det er grunn til å anta at østsamenes siidagrenser og bruk av området går svært langt tilbake, jf. det som er sagt innledningsvis i kapitlet. Det må videre være riktig å ta som utgangspunkt at grunnlaget for østsamenes eventuelle rettsposisjon vil være

opprinnelig okkupasjon og alders tids bruk. Rettigheter til fast eiendom må nødvendigvis en gang ha vært ervervet ved at området er tatt i bruk (okkupert), jf. *Brækhus-Hærem*: Norsk tingsrett (1964) s. 525-526, se også Høyesterett i Rt. 1985 s. 362 flg., hvor det på s. 367 sies på følgende måte: Det synes «nærliggende at gårdene opprinnelig alle var med på *å ta området i bruk* til stølsdrift, og *at de derved er blitt eiere* av stølsområdet» (uthevet her). Spørsmålet i denne sammenheng er hvilken rettsposisjon østsamene, vurdert på en slik bakgrunn, hadde ved grensetrekningen i 1826.

Knut Robberstad sier i «Tingsrettssoga», avhandling i Jus og Jord, festskrift til Olav Lid (1978) s. 168 flg. på s. 173: «Ein reknar gjerne at eigedomsrett til jord kom upp i vårt land i slutten av steinalderen, då folk tok seg faste bustader og tok til med jordbruk». Poenget i dette var fast bosetting og oppdyrking av jord. Det ble med andre ord krevd en viss form for bearbeidelse av grunnen for å anerkjenne eiendomsrett. Grunnen skulle tilføres verdier fra den som krevde eierstatus. Disse synspunktene har vært lagt til grunn i Danmark, Norge og Sverige helt opp til vår tid. Sveriges Høyesterett (HD) drøftet dette i «Jämtlandsmålet». Til tross for hovedregelen om bearbeidelse, kom HD til at det i tiden rundt 1645 teoretisk var mulig for samene å erverve «skattemannarätt» hjemlet i den bruk de gjorde av fjellområdet. Denne retten kunne iflg. HD ikke uten videre klassifiseres som en eiendomsrett i dagens terminologi. Konklusjonen i «Jämtlandsmålet» ble at samene hadde ervervet en sterk bruksrett.

Når vi ser på østsamenes bruk og organisering av Neiden-siidaen, er det tydelig at de disponerte over alle de ressurser som var nødvendige for livsopphold. Disponeringen skjedde innenfor klare grenser og medlemmene av siidaen motsatte seg at folk fra andre områder forsøkte å trenge inn på deres område.

Det må ut fra det som er dokumentert, være grunnlag for å si at østsamenes århundrelange eksklusive bruk av området i det minste gir dem en sterk kollektiv bruksrett til alle de ressursene de har gjort seg nytte av. Det er også grunnlag for å si at denne bruksretten var av en slik karakter at den kan sammenlignes med våre dagers eiendomsrett. Dette er i samsvar med det Tønnesen legger til grunn i sin doktoravhandling, se ovenfor i *"Kollektive rettigheter til siidaområdet"* i punkt 7.3.3 om kollektive rettigheter til siidaområdet.

Spørsmålet blir videre hva som skjedde med denne retten da området ble innlemmet i staten Norge ved grensetrekkingen i 1826.

7.3.7 Rettighetsutviklingen etter 1826

Dersom det antas at områdene *ikke* har vært eierløse, men tilhørt østsamene, oppstår spørsmålet om hvordan den norske stat er blitt privatrettslig eier av de østsamiske områdene. Utslettet grensedelinga i 1826 deres rettigheter, eller har staten på annen måte ervervet eiendomsretten, for eksempel ved avtale eller langvarig bruk (i strid med østsamenes rett) og såkalt festnede forhold?

Om norske og russiske myndigheter i det hele tatt drøftet om østsamene hadde privatrettslig eiendomsrett til områdene før grensedelinga, er uklart. I artikkel 8 første ledd i grensekonvensjonen av 1826 heter det imidlertid:

> «For i Fremtiden at forebygge de Stridigheter som de fælles Grændsegange have givet Anledning til imellem Grændsedistricternes Beboere, skal det udtrykkelig være de Norske og Russiske Lapper forbudet, som ved denne Deling måtte være kommet til at høre under denne eller hiin af de Høie contraherende Magter, at vedblive med at lade deres Hjorde af Rensdyr og andre Dyr græsse paa et Territorium, som have *ophørt at tilhøre dem i Fælledsskab*.» (Vår understrekning.)

Siste setning i bestemmelsen kan tyde på at partene har ment at områdets opprinnelige befolkning før grensedelinga har hatt felles eiendomsrett til områdene, men at den er utslettet som følge av de nye riksgrensene. Hvilket juridisk grunnlag som i så fall er anført eller kan anføres for en slik utslettelse av østsamenenes eiendomsrettigheter og overføring til den norske (og russiske?) stat, er høyst usikkert. Østsamene var ikke part i traktaten, og har ikke overført sine rettigheter til traktatstatene. Det er likevel interessant at det i traktaten nyttes formuleringer som kan forstås slik at partene kan ha ansett østsamene som eiere av området og at denne rettstilstand er opphørt som følge av overenskomsten.

Det kan imidlertid hevdes at artikkel 8 omhandler beiteretten og at det er den felles beiterett på begge sider av grensene som skal opphøre fordi den skaper så store stridigheter og problemer. Bestemmelsen medfører at østsamene på norsk side kan ha sine reinsdyr på beite i Norge, og at østsamene som bosetter seg på russisk side, har beiterett i Russland. Det er beite på tvers av landegrensene som skal opphøre. Dersom dette er riktig, kan bestemmelsen tolkes mer som en ordensregel (offentligrettslig regulering) enn en bestemmelse som anerkjenner eller fratar opprinnelig østsamisk eiendomsrett.

Det er, så langt utvalget nå kjenner til, ikke noe som tyder på at norske myndigheter mente å anerkjenne østsamene som eiere av grunnen før grensedelinga. I så fall burde standpunktet vært mer fremtredende i traktaten, blant annet ved at spørsmålet om erstatning til østsamene for tapt eiendomsrett hadde vært vurdert, jf. Grunnloven § 105, som også da ga den som må avgi eiendomsrett krav på full erstatning.

Mest sannsynlig er det derfor at statsmyndighetene ikke aksepterte noen eiendomsrett til østsamene verken før eller etter delinga. Det er bare visse bruksrettigheter som synes å være akseptert og som ble videreført i traktaten.

Det forhold at den norske stat inngikk avtale med Russland om regulering av rettigheter til fiske i norske fjorder for Pasviksamene (som ble russiske statsborgere), tyder på at selve grensefastsettelsen i alle fall ikke utslettet alle østsamiske rettigheter. Avtalen må ses på som en regulering og videreføring av visse rettigheter som allerede eksisterte på østsamisk hånd. Den norske staten ville ikke godtatt «de russiske» Pasviksamenes rett til bruk av norsk territorium dersom man ikke hadde ment at østsamene allerede hadde sterke rettigheter i området. Sverre Tønnesen sier blant annet følgende om østsamene i Pasvik:[39]

> «Noen eiendomsrett til jorden i den norske del av Pasvikbyen ville man ikke ha noe av siden Pasvikskoltene hadde valgt å bli russiske statsborgere. Det kunne alene bli spørsmål om bruksrettigheter. Av de rettigheter som kom på tale, ble det alt i 1826 truffet positiv bestemmelse om at beiterett for rein og andre dyr, ikke skulle foreligge lenger. Jakt fikk Pasvik-skoltene lov til å drive til 1834. Det eneste som var igjen var fiskerettighetene.»

Det sentrale for norske myndigheter var å avvikle østsamenes felles bruk av landområdene i Russland og Norge så raskt som mulig, mens russiske myndigheter synes å ha ønsket å ivareta østsamenes interesser. At Norge mente at østsamene som «valgte» å bli russiske statsborgere, ikke kunne eller burde ha eiendomsrett til jord på norsk område, er trolig begrunnet i suverenitetssynspunkter.

For *Pasviksiidaen* kan en da anføre det synspunkt at områdets opprinnelige innbyggere *flyttet ut* – forble russiske statsborgere og bosatte seg i Russland – slik at dette området etter grensefastsettelsen ble «herreløst» eller uten potensielle rettshavere. I alle fall «herreløst» i den forstand at de tidligere eierne ikke lenger hadde den

39. Sverre Tønnesen: «Retten til jorden i Finnmark», s. 123-124.

samme bruken og nære tilknytningen som en eventuell eiendomsrett basert på alders tids bruk ville måtte kreve. Området ble *forlatt* og ledig når rettshaverne «valgte» å bli boende på russisk side av grensen.[40]

Østsamene hadde etter grenseavtalen plikt til å velge statsborgertilknytning i løpet av en treårs periode. Dette medførte at de i prinsippet måtte oppgi sine opprinnelige rettigheter i området som ble tilliggende en annen stat. Det eneste som ble igjen etter 1834, var rett for de «russiske østsamene» til laksefiske i fjordene.

Avtalen mellom Norge og Finland i 1924 om at Norge skulle betale 12 000 gullkroner til den finske stat, som skulle bruke rentene «til skoltenes beste», kan ses på som en slags erstatning eller kompensasjon for de fiskerettighetene på norsk side som de tidligere østsamene i Pasviksiidaen da mistet.[41] En annen sak er at østsamene i praksis lenge etter 1834 utnyttet området også til beite for rein ol.

For *Neidensamene*, som ble *norske* statsborgere, kan imidlertid saken stille seg annerledes. Det var ikke naturlig å avtale i konvensjonen mellom Norge og Russland hva som skulle være situasjonen for norske statsborgere (østsamene og sjøsamene)[42] på norsk landområde. Suverenitetstanken var i den tid sterkere enn den er i dag ettersom man da oppfattet innbyggerne som objekter og ikke som subjekter. Folkeretten og mulige konvensjoner kan imidlertid binde statens myndigheter. For østsamene i Neiden ble det derfor ikke gjort noen avtaler om rettighetsspørsmålene, verken i konvensjonen av 14. mai 1826 eller i protokollen av 18. august 1834.[43]

I artikkel 7 i grensekonvensjonen av 14. mai 1826, som gir begge lands opprinnelige innbyggere en rett til jakt og fiske «på den anden Magts Territorium ... ligesom hidindtil» i 6 år fremover, heter det imidlertid i annet ledd:[44]

> «Denne Bestemmelse skal ikke være til Hinder for, at nye Norske eller Russiske Indvaanere, som have nedsat sig i disse Districter, ogsaa maae drive Fiskerie og Jagt, efter deres Beqvemmelighed og Fornødenhed. Men disse nye Indbyggere skulle holde sig inden Grændserne af det Territorium, der for fremtiden eies av den Magt, hvis Undersaatter de ere, og de skulle ikke i noget Fald være delagtige i den Ret, som er tilstaaet de Indfødte i bemeldte Districter, at drive Jagt og Fiskerie paa den anden Magts Territorium.»

Dette kan forstås slik at artikkel 7 annet ledd gir eventuelle nye innbyggere i Norge rett til å drive jakt og fiske på lik linje med områdets opprinnelige befolkning. Eventuelle sær- eller eneretter til bruk og utnyttelse av områdets ressurser, som for eksempel østsamenes fiske i Neidenelva, kan etter et slikt syn hevdes å være utslettet av konvensjonsbestemmelsen.

---

40. Det må her presiseres at østsamene i området selvsagt ikke ønsket noen deling av områdene sine mellom statene. Deres «valg» av statsborgerskap og bosetting i Russland var i denne forstand ikke frivillig eller ønsket av østsamene. Sett fra et østsamisk synspunkt var derfor grensedelingen en urettmessig handling fra statenes side, som fratok dem deres urgamle landområder.
41. Se Astri Andresen «Sii'daen som forsvant», *"Østsamene i Neiden"* i kap. 7 «Pasviksamene under finsk styre. Tida 1921-24», s. 151 flg.
42. I tillegg til østsamene i Neidenområdet var det også ca. 2-300 sjø- og fjellsamer i Sør-Varanger. Sjøsamene hadde bosatt seg der de siste femti årene før grensedelinga, mens fjellsamene fra Nessebyområdet holdt til i området under pass av reinen, særlig om vinteren. Før grensedelinga og fram til første halvdel av 1800-tallet hadde derfor SørVaranger nesten hundre prosent samisk befolkning.
43. En annen sak er at Norge og Russland kunne ha inngått avtaler om Neidensamenes bruk av den delen som ved en feil ble en del av Finland-Russland. Selv om det ikke ble inngått avtale, fortsatte Neidensamene lenge å utnytte sitt gamle vinterland på finsk-russisk side av grensen.
44. I datidens språk het det 2dre paragraf (i artikkel 7).

En slik forståelse av artikkel 7 annet ledd kan imidlertid ikke være riktig. Artikkel 7 første ledd regulerer den opprinnelige befolknings rettigheter til jakt og fiske på de to statenes territorium. Poenget med artikkel 7 annet ledd er at dersom nye innbyggere får adgang til jakt og fiske, så skal bruken være begrenset til sitt eget lands område. Nye innbyggere får ikke de samme rettigheter i nabolandet som urbefolkningen. Den siterte bestemmelse sier ganske enkelt at artikkel 7 ikke skal «være til Hinder for» at nye innbyggere i distriktet også kan drive fiske og jakt i sitt eget land «efter deres Beqvemmelighet og Fornødenhed». Bestemmelsen hindrer ikke at de kan få adgang til jakt og fiske i sitt eget land, men den gir ikke positivt en slik rett til de nye innbyggerne. Om de nye innbyggerne har eller skal få de samme rettigheter som den opprinnelige befolkningen, må eventuelt følge av et annet rettsgrunnlag.

Denne forståelsen styrkes også av bestemmelsens siste ledd (5te paragraf), hvor det heter at «Bestemmelserne i nærværende Artikel *alene* ere foranledigede ved begge de Høie contraherende Magters Omhue for dem af deres respective Undersaatters Vel, *der ere indfødte Indbyggere af de omhandlede Districter, ...*» (Vår utheving.) Det er altså bare den opprinnelige befolknings interesser som de to statene her søker å ivareta. Dessuten kan det anføres at det ikke er naturlig at statene avtaler hvilke privatrettslige rettigheter egne lands innbyggere skal ha på sitt territorium. Dette følger av suverenitetsprinsippet. Konvensjonen gir de av områdets opprinnelige innbyggere som velger å bli statsborgere i det ene land, rett til å jakte og fiske i det annet land.

For det tilfelle at østsamene i Neiden hadde valgt å bli russiske statsborgere og dermed flyttet fra norsk territorium, ville området og dets ressurser i praksis blitt «herreløst» eller «ledig» for de nye innbyggerne. Dette skjedde imidlertid ikke. Neidensamene ble norske statsborgere. Det må kunne sies at de hadde krav på at deres privatrettslige rettigheter fortsatt skulle bestå. Når så ikke skjedde, oppstår spørsmålet om østsamenes privatrettslige rettigheter på en legal måte ble overtatt av staten og senere utslettet i den delen av Neidensiidaen som ble en del av Norge i 1826.

Under grenseoppgangen i 1826 ble to oberstløytnanter (Mejlænder og Galjamin) fra Norge-Sverige og Russland bedt om å undersøke hvordan næringssituasjonen ville bli for innbyggerne i fellesdistriktet dersom retten til jakt og fiske i det andre landet ble opphevet etter 6 år. De avga en rapport 28. august 1826, hvor de blant annet sier at «norske finner» ved kysten i fellesdistriktet ikke ville få noen særlige problemer dersom de mistet retten til fiske og jakt på russisk side, fordi de ville få adgang til fiske i Neiden- og Munkelva:

> «Hvis de norske finner[45] blir berøvet disse herligheter efter utløpet af de 6 aar, idet de russiske lapper alene faar adgang til at utnytte dem, vil de norske finner faa et æquivalent i at de erholder adgang til at drive fiske etter laks i Neidenelven og Munkeelven, *uten at de russiske lapper faar adgang til at ta del heri, fordi disse isaafald blir henvist til at holde sig inden de ved conventionen fastsatte grænser*. De russiske lapper[46] har været vant til hittil alene (exclusivement) at drive laksefiske i disse elve uten at tillate at de norske finner har hat del deri, saaledes at de russiske lappers existensmidler blir formindsket ved, at de ikke faar adgang til at drive dette fiske.»[47] (Vår utheving.)

45. Med «norske finner» menes her sjøsamer og fjellsamer.
46. Med «russiske lapper» menes her østsamene i Neidensiidaen.
47. Sitert etter brev til Landbruksdepartementet av 1. juni 1909 fra amtmand Urbye i Finmarkens amt.

Dette kan forstås slik at oberstløytnantene har ment at Neidensamene ville miste sine særrettigheter til fiske i elva som følge av grenseoppgangen. Steinar Wikan har tatt opp dette i boka «Grensebygda Neiden» (s. 69-70). Amtmand Urbye i Finmarkens Amt har også i et brev av 1. juni 1909 til Landbruksdepartementet om laksefisket i Neiden trukket den slutning at Neidensamene som følge av konvensjonen (artikkel 7) mistet sine eksklusive rettigheter til fiske i Neidenelva. Urbye viste blant annet til rapporten fra de to offiserene og konkluderte:

> «Det fremgår av det anførte med al ønskelig tydelighet, at der ikke kan paaberopes nogensomhelst traktatmessig grundlag for Neidenskoltenes enerett til fiske i Neidenelven. Tvertom er det ganske klart, at de ikke skulde ha nogen saadan ret, idet netop adgangen til laksefisket i Neidenelven og Munkelven fremheves som en av de fordele, som de norske indbyggere i fellesdistriktene erholder til gjengjeld for, at de tapte adgangen til at drive fiske og samle dun og egg paa russekysten.»

En slik forståelse av den nevnte rapporten og konvensjonsbestemmelsen er ikke nødvendigvis riktig. For det første var det ikke en juridisk utredning av rettighetsforholdene som ble foretatt av de to oberstløytnantene, men derimot en næringsmessig undersøkelse av konsekvensene i tilfelle av en fullstendig avvikling av all fellesbruk i området. Dessuten fremgår det klart av rapporten at den kompensasjon som de «norske finner» (sjøsamer og fjellsamer) ville få ved å kunne fiske i Neidenelva og Munkelva forutsatte at «de russiske lapper» (østsamene i Neiden) flyttet fra Norge til Russland; «uten at *de russiske lapper* faar adgang til at ta del heri, fordi disse isaafald *blir henvist til at holde sig inden de ved conventionen fastsatte grænser*.» (Vår utheving.)

Det fremgår klart, både av rapporten og senere brevveksling mellom Mejlænder og svensk-norske myndigheter, at man forutsatte og ønsket at all fellesbruk skulle opphøre og at de «russiske lappene» i Neiden ble russiske statsborgere og flyttet til Russland.[48] Rapporten sier heller ingenting om hva som blir situasjonen dersom Neidensamene *ikke* flytter til Russland (med storhertugdømmet Finland), men derimot blir boende i Norge. Dessuten omhandler rapporten forholdet mellom de «russiske lapper» (østsamene) i Neiden og de «norske finner» (sjøsamene) som allerede bodde i grensedistriktet ved grenseoppgangen i 1826. Man kan derfor ikke av denne næringsundersøkelsen trekke den konklusjon at senere innflyttere (kvener eller nordmenn) ville ha krav på de samme rettigheter til laksefisket i Neiden som østsamene. Tvert imot sier rapporten klart at østsamene har hatt eksklusive rettigheter til fisket i Neidenelva også i forhold til sjøsamene som bodde ved kysten.

Dersom en likevel skal legge avgjørende vekt på den nevnte rapports formuleringer, så er det verdt å merke seg at de to oberstløytnantene forutsetter at *østsamene i Russland får eksklusive rettigheter* til å utnytte de områdene som de «norske finner» eventuelt ikke lenger får adgang til på russisk side. Jf. formuleringen om at «de norske finner» blir berøvet jakt og fiskerettighetene etter 6 år «idet de russiske lapper *alene* faar adgang til at utnytte dem». (Vår utheving.)

Ut fra dette synes det vanskelig å trekke den konklusjon at konvensjonen og rapporten fra 1826 skulle frata østsamene i Neiden deres enerett og eksklusive bruk av ressursene i sine områder, samtidig som østsamene på russisk side skulle få eksklusive rettigheter til å utnytte områdene på russisk side. Det kan ikke være slik at konvensjonens artikkel 7 annet ledd gir nybyggere på norsk side samme rettigheter

48. Se Steinar Wikan «Grensebygda Neiden», *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 «Mejlænders eget syn» s. 70.

som østsamene i Neiden, mens russiske nybyggere på russisk side må akseptere at østsamene på russisk side av grensen «alene får adgang til at utnytte» ressursene.

Hva angår Neidensamene, må en derfor anta at de rettigheter som eksisterte før områdene ble en del av Norge, også bestod etter grensedelinga, eller iallfall ikke ble utslettet av avtaler med Russland. Private rettigheter består som nevnt selv om landområder kommer inn under en annen stats grenser og jurisdiksjon. I allefall må dette være tilfelle når den opprinnelige befolkninga blir boende i området.

Hvordan ble da Neidensamenes rettigheter til den delen av siida-området som ble en del av Norge i 1826, utslettet? Det foreligger ingen *avtale* mellom østsamene og den norske stat om overføring av eiendomsrett til landområdene eller særrettigheter til visse naturressurser. Det finnes heller ikke noe som tyder på at østsamene på annen måte *frivillig* har overført rettighetene i området til staten, verken i forbindelse med grensefastsettelsen eller senere.

Det som er sagt ovenfor viser at man ikke kan si at østsamenes rettigheter ble overført til staten den dagen området ble lagt under norsk suverenitet. Rettsoverføringer må derfor ha skjedd ved etterfølgende endringer. I vurderingen av dette vil lovgivning, rettspraksis, tidsforløp, oppfatninger og private og forvaltningsrettslige disponeringer i området være avgjørende.

Den norske stats oppfatning ser ut til å ha vært entydig. Det er liten grunn til å tvile på at Tønnesen har rett i at statsadministrasjonen fra første dag anså disse distriktene for å ligge under samme regel som det som gjaldt ellers i fylket.[49] Grunnlaget for administrasjonens tankegang finnes i suverenitetstanken og i de herskende oppfatninger på den tid om hvordan eiendomsrett kunne erverves. Disse oppfatninger kommer klart til uttrykk i Ot. prp. nr. 21 for 1847, hvor det på s. 23 sies at Finnmarken er å betrakte som «tilhørende Kongen eller Staten, fordi det oprindelig kun var beboet af et Nomadefolk, Lapperne uden faste Boliger». En grundig gjennomgang av den herskende oppfatning fra 1600-tallet og frem til vår tid er foretatt av Gudmund Sandvik i NOU 1993: 34 s. 338-341.

Den norske staten satte straks etter 1826 i gang arbeidet med å øke bosettingen i området, se Astri Andresens avhandling «Sii'daen som forsvant» s. 49, sitert ovenfor i *"Grensedelinga i 1826 – østsamene fastholder sine rettsoppfatninger"* i punkt 7.3.4.

Den norske stat har fra tiden etter grensefastsettelsen opptrådt som privatrettslig eier av landområdene i Sør-Varanger, og har solgt eller festet bort jord og naturressursene til private eller andre offentlige instanser.[50] Det rike området lå der, «ledig» og tynt befolket med «russiske lapper» (fem familiegrupper) – klar til å bli befolket med fastboende norske statsborgere.

Staten arbeidet aktivt for at de andre folkegruppene skulle ha like stor rett til å utnytte ressursene som østsamene. Dette ble etterhvert stadfestet i rettssaker om laksefisket som østsamene tapte. Det foreliggende materialet peker i retning av at de øvrige beboerne i området oppfattet staten som eier.

Det kan være vanskelig å fastslå det nøyaktige tidspunktet for statens privatrettslige erverv av østsamenes siidaområde, bortsett fra at det må ha skjedd etter 1826. Den faktiske situasjonen er at staten helt siden grensedelinga har opptrådt som eier av land og vann i den tidligere Neidensiidaen. Østsamene i Neiden har gradvis – som følge av norske myndigheters bosettingspolitikk, innvandring og rettspraksis – mistet sine rettigheter til landområdene og ressursene. Dette har

49. Sverre Tønnesen: «Retten til jorden i Finnmark» s. 122-23.
50. I begynnelsen ble det utstedt såkalte amtssedler, som gav rett til å bosette seg på et avgrenset område og som opplistet hvilke rettigheter som var knyttet til eiendommen. Senere kunne en få utstedet skjøte, men det var en møysommelig prosess – i alle fall fram til 1863.

skjedd ved andres faktiske bruk og disponering av områdene, myndighetenes utstedelse av amtssedler fra begynnelsen av 1840-åra og ved en rekke rettsavgjørelser fra den første laksedommen i 1848 og helt til i 1993, da østsamenes krav om enerett til reindrift ikke førte frem i Høyesterett.

Det foreligger da en situasjon som i juridisk sammenheng omtales som festnet bruk eller festnede forhold. Etter gjeldende norsk rett aksepteres dette som grunnlag for erverv av eiendomsrett, se nærmere drøftelse i NOU 1993: 34 s. 231-232 og s. 259-261.

Til tross for at dagens rettstilstand – ut fra en nøktern juridisk vurdering – må kunne sies å være av en slik karakter at domstolene nødig vil rokke ved den, så er det ikke noe i veien for at de politiske myndigheter kan finne grunnlag for å gjennomføre endringer av rettstilstanden slik at østsamenes kultur kan få et materielt grunnlag å bygge videre på. Stortinget står fritt – blant annet som følge av ny kunnskap, andre holdninger til den samiske kulturen og internasjonale forpliktelser – til å vedta lovendringer som i noen grad tilbakefører rettigheter til den østsamiske folkegruppe, slik at østsamene selv kan ta ansvar for reetablering av sin kultur.

7.3.8 Skoltebyen: Østsamenes kollektive eiendom frem til tvangsoppdelinga i 1903-04

Interessant i denne forbindelse er de tidligere eiendomsforholdene i den såkalte Skoltebyen i Neiden. Her hadde østsamene sin sommerboplass med blant annet russisk-ortodoks gravplass og kapell. Dette området ble av norske myndigheter – iallfall rundt 1900-tallet – ansett som skoltenes felles eiendom, men de hadde aldri måttet kjøpe det av staten. Det var ikke utstedt amtsseddel på dette området, slik som tilfelle var for de som innvandret og bosatte seg i området fra 1830-40 årene.

I 1903-04 ble fellesjorden oppdelt i fire små jordlapper; en til hver av de fire østsamefamiliene. Denne utparselleringen og matrikuleringen ble gjort av myndighetene uten østsamenes samtykke og sannsynligvis for å lette mulighetene til å ekspropriere området og fossen fra østsamene til vannkraftutbygging for den gryende gruvevirksomheten i Sør-Varanger.

På denne måten ble østsamene i Neiden fratatt områdene i Skoltebyen som de hadde hatt som felleseie fra uminnelige tider. I utmålsprotokollen står det at forretningen ble utført «efter muntlig Ordre fra Amtmannen i Finm. Amt». Einar Niemi sier i sin utredning (NOU 1994:21 s. 340):

> «Ræstad sier videre i sin rapport av 1907 at formannen i Finmarkens Jordsalgskommisjon hadde fortalt at det i amtmann Truls Graffs tid (1897-1906) «uden anmodning fra vedkommende Skolter blev foretaget en opløsning av et fælleseie» hvorpå eiendommene ble «særskilt skyldlagt».» [51]

Det interessante i denne sammenheng er at samtidig som norske myndigheter aldri har villet innrømme østsamene særlige rettigheter til bruken av områdets ressurser (særlig laksefiske i elva), så har de faktisk så sent om i 1903-04 lagt til grunn at de hadde *felles eiendomsrett* til sin gamle boplass – Skoltebyen. Riktignok har de mot østsamenes vilje avviklet felleseiendommen og privatisert området, men likevel står det igjen at forutsetningen for denne operasjonen var at det allerede forelå en østsamisk felles eiendomsrett til området. Det juridiske grunnlaget for en slik kollektiv eiendomsrett må ha vært opprinnelig okkupasjon eller alders tids bruk.

51. Arnold Ræstad var sekretær i Utenriksdepartementet rundt århundreskiftet og senere utenriksminister.

Det kan stilles spørsmål ved det juridiske grunnlaget for tvangsoppdelingen av fellesjorden, men det vil ikke bli nærmere vurdert her.

7.4 LAKSEFISKET I NEIDEN

7.4.1 Eksklusive fiskerettigheter for østsamene

Det attraktive laksefisket i Neidenelva har vært gjenstand for konflikter helt siden de første innvandrerne fra Finland kom til Neiden på slutten av 1830-tallet. Sverre Tønnesen sier blant annet følgende om dette i sin doktoravhandling:[52]

> «Inntil 1826 ble det således av de som tilhørte skoltesamfunnet der, drevet fiske i Neidenelva etter laks. Laksefisket ble drevet som samfiske av alle som bodde der. Retten ble ansett som en eksklusiv rettighet for disse. Dette er ubestridelig.»

Einar Niemis utredning om østsamene støtter opp om dette. Han sier blant annet følgende (NOU 1994:21 s. 325):

> «Helt fram til godt inn på 1800-tallet beholdt neidensamene laksefisket i elva som en eksklusiv rettighet, med en viss modifikasjon i eldre tid,[53] som vi skal se nedenfor. Alle tilgjengelige kilder bekrefter dette (jf. Tønnesen 1972/1979: 254). F.eks. slår Schnitler, under sine undersøkelser i 1740-åra, flere ganger fast at den eksklusive rett gjelder. Selv om neidensamene tidvis delte de fleste andre ressurser innen siidaen med naboene, var «Dog Laxe-Fiskeriet ... Neiden Finner Alleene i possession af, saa at (de) fra dette Laxefiskerie altid have avholdet de Norske undersaater» (Schnitler I: 425). Dette fisket ville «Russe-Finnerne sig alleene have forbeholden» (Schnitler III: 72). I forbindelse med forhandlingene om grensekonvensjonen av 1826, ble det også slått fast at «de russiske finner» til nå hadde hatt eksklusiv rett til laksefisket i elvene i fellesdistriktet (Johnsen 1923: 338).»

I 1906 uttalte Sør-Varanger herredsstyre enstemmig følgende overfor Landbruksdepartementet:[54]

> «Neidens innvånere har en gammel og velbegrunnet rett til dette fiske, staten derimot har aldrig gjort noget for dets utvikling, og har fra gammel tid ikke hatt nogen anpart i utbyttet. Fisket i Neidenelven har sammen med andre rettigheter på den såkalte statens grunn dannet betingelsen for at dalen overhodet ble befolket. Dette tilhørte skoltelappene lenge før denne del av landet kom under norsk administrasjon og når disse lappene etter grenseregueringen i 1826 valgte å bli boende i Norge, var det vel forutsetningen at de måtte få beholde de kilder til livsopphold de hittil hadde hatt ...».

7.4.2 Nybyggernes krav om laksefiske

Blant nybyggerne i Neiden oppstod det tidlig krav om rett til laksefiske i den mest fiskerike delen av Neidenelva. De første kolonistene var kvener fra Finland med andre eiendomsbegreper enn østsamene. Etter deres oppfatning var det eiendomsretten til jord som var grunnlaget for fiskeretten. Kvenene skaffet seg derfor

52. Sverre Tønnesen: «Retten til jorden i Finnmark», s. 254.
53. Niemi viser senere til de såkalte klosterprivilegiene som innebar at neidensamene måtte dele noen av «herlighetene» med de russiske munkene. Det vises bl.a. til et russisk aktstykke (historisk dokument) fra 1620-30-tallet som sier at Neidenelva «tilhører Neidenlappene for tre fjerdedelers vedkommende» mens en fjerdedel tilhørte munkene. (s. 325-326.)
54. Sverre Tønnesen, «Retten til jorden i Finnmark», s. 123.

amtssedler,[55] som gav dem en bruksrett til den oppmålte eiendommen – og senere også skjøter og eiendomsrett. De første lykkes ikke helt med å få fiskeretten innført i amtssedlene, men dette forhindret ikke at kravet om deltakelse i fisket ble fremsatt. Nybyggernes krav om rettigheter til laksefiske i Neidenelva møtte sterk motstand fra østsamene.

Den første nybyggeren (Per Persen Riesto) kom til Neiden i 1837.[56] En av de mest markante innflytterne var Paul Ekdal, som kom i 1842. Han ble etter kort tid akseptert av østsamene og førte an i kampen mot de øvrige innflytternes krav om rett til laksefiske. Konflikten om rettighetene til laksefisket i Neidenelva har resultert i en rekke domsavsigelser. Den første dommen falt i 1848, senere kom det viktige dommer i 1908, 1930 og 1966. I tillegg har det vært en rekke avgjørelser av strafferettslig karakter. Det historiske materialet viser at det også har vært fysiske konfrontasjoner mellom folk i bygda.

7.4.3 Amtssedler med og uten fiskerett

Paul Ekdal var både lese- og skrivekyndig og hadde en klar oppfatning om hvordan han og østsamene kunne sikres laksefiske i elva. Han sørget i 1844 for å få utmålt boplasser ved Skoltebyen til seg selv og de sju østsamene som da var oppført i rettighetsmanntallet. Disse første amtssedlene ble tinglest i 1845 og ga, foruten en bruksrett til et jordstykke, også en rett til laksefiske i Neidenelva «i Fellesskab med Naboerne». Østsamenes boplasser var på ca. 15 dekar, fire lå nord for elva og tre på samme side som Skoltebyen.

Paul Ekdal fikk utmålt ca. 45 dekar til seg selv og sørget for å få en bedre rett til laksefiske enn den som var «tildelt» østsamene. I tillegg til «i Forening med Naboerne at drive Laxefiskerie i Neiden Elv fra Kobbefossholmen opad til en overfor Pladsen fallende Fors», fikk han tillatelse til «at bruge en saakaldet Laxeruse ved den ovennevnte Fors.»

De kvenske innflytterne sørget deretter for å få utstedt egne amtssedler som ble tinglest året etter, i 1846. De nye amtssedlene var stort sett lik de første, men *de fikk ikke rettigheter til laksefiske i elva*, og heller ikke rett til utvisning av bjørkeskog til brensel.[57] Kampen om fiskeretten førte til en rekke konflikter mellom østsamene og Ekdal på den ene siden og kvenene på den annen.

7.4.4 Domsavsigelser om fiskeretten – særlig om 1848-dommen

Disse konfliktene resulterte i at det ble gjennomført rettsforhør og senere, i august 1848, ble det satt en såkalt ekstrarett i Neiden. Kvenene fremmet krav om å få rett til fiske i elva på lik linje med Ekdal og østsamene. Sentralt i rettsbehandlingen var ulike konflikter om fiskerettighetene og en åstedssak om eiendomsretten til en del jordstykker, men også beskyldninger fra kvenene om at Ekdal hadde begått rein-

55. Amtssedlene må ikke forveksles med dagens skjøter, som er et bevis på eiendomsrett til en eiendom og som får rettsvern ved tinglysing i grunnboka. Amtssedlene gav kun bruksrett til et avgrenset jordstykke og eventuelt rett til fiske, vedhogst o.l. dersom det var nevnt i amtsseddelen. En eventuell overdragelse av eiendomsrett til grunnstykket og utstedelse av skjøte var en meget omstendelig prosess som bl.a. krevde godkjennelse av sentrale myndigheter (Finansdepartementet).

56. Steinar Wikan: «Grensebygda Neiden», *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kap 4, «Den finske innvandringen» s. 92.

57. Steinar Wikan: «Grensebygda Neiden», *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kap 4, «Kampen om ressursene» s. 107.

tyveri, fysiske overgrep mot enkeltpersoner og foretatt ulovlig brennevinssalg. Av interesse i vår sammenheng er bare konflikten om fiskerettighetene.

Ved avgjørelsen av fiskerettighetene tok retten utgangspunkt i den såkalte jordutvisningsresolusjonen 5. juni 1775, hvor § 3 omhandler fiske i små elver, mens § 6 blant annet regulerer rettighetene i de store elvene. Resolusjonen ble gitt på et tidspunkt da blant annet Neidenområdet lå under russisk jurisdiksjon. Følgelig var ikke Neidenelva regulert av resolusjonen da den ble vedtatt. Men da området ble en del av Norge i 1826 ble det antatt at resolusjonens bestemmelser også skulle gjelde i de nye områdene av landet.[58] De aktuelle bestemmelsene lød slik:

> «§ 3. Med hver Plads følger Rettighed til Fiskeri i ferskt Vand og smaa Elve, forsaavidt samme ligge enten inden samme Pladses Grændser, eller derpaa støde.
>
> ...
>
> § 6. De Herligheder, som hidindtil have været tilfælles for hele Bygder eller Almuen i Almindelighed, være sig Fiskeri i havet og de store Elve, samt Landings-Steder og deslige, forblive fremdeles til saadan almindelig Brug.»

For små elver hørte altså fisket til de plassene som grenser mot elva, mens det for de store elvene skulle være «som hidentil» og «tilfælles for hele Bygder». I disse elvene var dermed fiskeretten etter 1775-resolusjonen ikke avhengig av eiendoms- eller bruksrett til jord.

For å avklare tvisten om fiskerettighetene måtte retten først ta stilling til om Neidenelva var en liten eller stor elv, dvs. om resolusjonens § 3 eller § 6 skulle legges til grunn. Retten konkluderte med at Neidenelva var ei «stor» elv. 1848-dommen sier blant annet:

> «Neiden er ogsaa mange Mile lang, gjennomstrømmer såvel finsk-russisk som norsk Territorium, har Udløb af en temmelig stor Indsjø (Javre) og fører en Vandmasse saa stor at man med Baad kan roe langt og i Elven indtil Fossefald hindrer det. Til de smaa Elve kan den saaledes formeentlig ikke regnes.»[59]

En kan imidlertid merke seg at retten sa seg enig med saksøkerne (dvs. kvenene) i at det i all hovedsak bare var mulig å fiske laks mellom Skoltefossen og Kobbefossen – en strekning på ca. 3 kilometer. Selv om elva er flere mil lang, var den på det tidspunktet mest interessant som lakseelv i en begrenset strekning – noe som kunne tilsi for at den var en liten elv. Dette poenget ble imidlertid ikke drøftet av retten. Konsekvensen av at Neidenelva eventuelt var en liten elv, ville vært at fiskeretten ble knyttet til de boplassene som grenset til elva, jf. 1775-resolusjonens § 3. Resultatet ville da vært at Ekdal og østsamene hadde fått fiskerettighetene fra Skoltefossen til Kobbefossen, slik de hevdet, mens de øvrige innflytterne bare ville kunne fiske utenfor sin egen boplass. De aktuelle boplassene lå utenfor det området som også retten mente var aktuell som fiskeelv. Ekdals taktikk med å knytte fiskerettighetene til eiendommene synes etter dette å ha tatt utgangspunkt i at Neidenelva var en liten elv, regulert av 1775-resolusjonens § 3.

58. Det kan stilles spørsmål om 1775-resolusjonen i det hele tatt gjaldt for de områdene som først ble en del av Norge i 1826 (dvs. Sør-Varanger). Det vil imidlertid ikke bli foretatt en nærmere drøftelse av det her. I denne drøftelsen legges det til grunn at retten benyttet resolusjonen som et rettslig grunnlag for løsning av rettskonflikten, uten at det dermed er sagt noe om det var riktig eller ikke.
59. Statsarkivet i Tromsø. Varanger fogde- og sorenskriverembete, l.nr. 273. Transskripsjon Gudmund Sandvik 22. juni 1995.

Retten fant – til tross for at Ekdal og østsamene var de eneste som hadde amtssedler hvor fiskeretten var innført – at fisket skulle være felles for alle i bygda, uansett om de tilhørte det opprinnelige østsamiske bygdesamfunnet eller ikke. Fisket skulle drives felles med naboene – dvs. alle innbyggerne i bygda. Sverre Tønnesen omtaler dommen i «Retten til jorden i Finnmark» og er meget kritisk til den (s. 254):

> «I Neiden forelå etterhvert de samme tvistepunktene som vi har sett dukke opp i Tana- og Alta-samfunnene. Men i Neiden oppsto nok et spørsmål, og det reiste seg naturlig nok først: Har ikke det allerede bestående bygdesamfunn et vern mot nybyggerne i det samme bygdelaget, *men som ikke hørte til den eksisterende sosiale gruppe?* Vi kjenner til problemstillingen fra svensk og finsk lappmark et hundreår og mere tidligere. I Finnmark hadde det ikke oppstått tidligere, ihvertfall ikke de siste 100 årene, idet næringslivet deres som før påvist var i sterk endring, hvor sjøsamisk og «norsk» kultur nærmet seg, og hvor det dertil var god plass til alle. Tilhørighetsfølelsen kunne i de andre bygdene ikke bli på langt nær så sterk som i Neiden, der de samme slekter hadde bodd og levd etter samme mønster i hundrevis av år, uten annen påvirkning enn inngifte fra de nærmeste skoltebyene, og hvor skoltesamfunnenes rettigheter ble respektert og håndhevet etter den gamle sedvanerett.
>
> I Neiden var skoltesamfunnet en meget klar gruppe, lett å avgrense fra de nyinnflyttede personene. Laksefisket var deres vesentligste innkomstkilde, og et særdeles viktig ledd i deres næringsliv og livsrytme i det hele tatt. De skulle også fra en streng juridisk synsvinkel stå sterkt i sitt krav på å få beholde det verdifulle fisket ved selve Skoltefossen for seg selv. Ikke bare kunne de påberope seg alders tids bruk av selve fisket, men også rett som grunneiere, idet det var de som hadde rådigheten over selve grunnen ved Skoltefossen, der de hadde hatt sine sommerboplasser i alders tid.»

For østsamene var Ekdals taktikk med å knytte fiskerettighetene til boplassene og få dem innført i amtssedlene, uheldig. Østsamenes rettslige grunnlag for å hevde en eksklusiv rett til laksefisket burde ikke vært knyttet til amtssedlene som var utstedt i samsvar med 1775-resolusjonen § 3. Østsamenes særrettigheter bygget på et annet juridisk grunnlag, *alders tids bruk* eller *opprinnelig okkupasjon.* Dette rettsgrunnlag ble verken påberopt under rettssaken eller vurdert av domstolen. Bakgrunnen for at alders tids bruk eller opprinnelig okkupasjon ikke ble påberopt var nok at Paul Ekdal i så fall *ikke* ville fått noen fiskerett; han ville da eventuelt blitt stilt i samme stilling som de øvrige finske innflytterne.

1848-dommen legger avgjørende vekt på at Neidenelva er å anse som en *stor elv,* med den konsekvens at 1775-resolusjonens § 6 skulle legges til grunn.

Retten drøftet imidlertid subsidiært Ekdals henvisning til at amtsedlene gav dem «Ret til Laxefiskerie i Neiden Elv fra Kobbeholmen opad til Elvefossen i fellesskab med Naboerne.» Som nevnt tidligere utstedte jordutvisningsmyndighetene ikke amtssedler med fiskerett til kvenene. Retten sier om dette spørsmålet:[60]

> «Vel have disse[61] for det Motsatte paaberobt deres Amtssedler, der hjemle dem ret til Laxefiskerie i Elven; men dette er formeentlig uden Grund da det i Amtssedlene udtrykkelig heder, at Fiskeriet skal drives fælles med Na-

60. Statsarkivet i Tromsø. Varanger fogde- og sorenskriverembete, l.nr. 273. Transskripsjon Gudmund Sandvik 22. juni 1995.
61. Ekdal og østsamene (vår anmerkning).

> boerne, hvoriblandt Hovedcitanterne[62] ere, saa at Amtssedlene netop vise, at Neiden ogsaa af Øvrigheden ansees for en stor Elv.»

Det kan nok stilles spørsmål om rettens resonnement er holdbart. For det første blir det et spørsmål hva som menes med uttrykket «Naboerne» i amtssedlene. Det forhold at det ble utstedt åtte amtssedler (i 1845) i det aktuelle området til Ekdal og østsamene med likelydende tekst for så vidt gjelder lakseretten, kan forstås slik at «Naboerne» bare omfatter de som i sine amtssedler faktisk hadde fått (eller senere fikk) den samme fiskeretten. Videre er det et faktum at fogden tidligere hadde forbudt kvenene å fiske i området nedenfor fossen. Dessuten ble kvenenes amtssedler uten fiskerett utstedt allerede året etter at Ekdal og østsamene hadde fått sine (i 1846), og som en direkte konsekvens av at Ekdal og østsamene hadde fått utstedt amtssedler med blant annet fiskerett. Det forhold at fiskeretten *ikke* er nevnt i de nyere amtssedlene til kvenene, tyder mere på at «Øvrigheden» har ment at laksefisket ikke skulle være felles for alle i bygda, enn det motsatte, slik retten antar. Det må være rimelig å anta at jordutvisningsmyndighetene i så fall hadde gitt fiskerett til alle som fikk utstedt amtssedler.

Amtssedlene gav som nevnt kun en bruksrett til jorda og de ressursene som positivt ble nevnt i sedlene. Forskjellsbehandlingen må derfor antas å være tilsiktet fra myndighetenes side. Dette taler for at amtssedler uten fiskerett faktisk må tolkes slik at det ikke var meningen at de skulle ha noen fiskerett. Retten så bort fra at amtssedlene var ulike, og tolket Ekdal og østsamenes amtssedler slik at de må dele fiskeretten med alle andre i Neiden. Det er vanskelig å se at rettens konklusjon i 1848 har noen forankring i amtssedlenes ordlyd eller det som med rimelighet må antas å ha vært myndighetenes hensikt med en så klar forskjellsbehandling ved utstedelsen av amtssedlene i 1845 og 1846.

Rettens konklusjon om at østsamene måtte dele fiskeretten med alle i bygda, er derfor ikke opplagt. Juridisk er det, som vist ovenfor, mulig å fremføre tungtveiende motargumenter.

Det er også interessant at til tross for at spørsmålet om fiskerettighetene i Neidenelva har vært gjenstand for domstolsbehandling svært mange ganger de siste 100-150 år, har aldri østsamenes krav om eksklusive rettigheter vært vurdert i forhold til deres egentlige juridiske grunnlag; *alders tids bruk* eller *opprinnelig okkupasjon* av området eller fiskeretten i elva.

De senere rettsavgjørelser har hatt sin bakgrunn i konflikter mellom de som hevdet privat fiske utenfor sin eiendom og de som hevdet at alt fiske i elva tilhørte parthaverne i Neiden fiskefellesskap.[63] Dessuten har det vært konflikter knyttet til statens fiskerett og om fiskefellesskapets enerett også gjelder overfor Skoltefossen.[64] I de konflikter som har vært knyttet til livjelakfisket i Skoltefossen har østsamene stått samlet, mens de i de øvrige konfliktene enten har vært fraværende eller stått på begge sider.

7.4.5 Laksetinget i 1864 innfører krav om eiendomsrett

Til tross for at underrettsdommen av 1848 slo fast at laksefisket skulle være felles for alle innbyggerne i bygda, fortsatte konfliktene mellom østsamene og nybyggerne og de to gruppene fisket hver for seg.[65] Østsamene fortsatte med sitt kas-

62. I dagens språk: saksøkerne, de som reiste søksmål og krevde seg berettiget til fiskerett i Neidenelva.
63. Herredsrettsdommer av 24. juni 1908 og 26. juni 1930.
64. Se henholdsvis dommen av 26. juni 1930 og lagmannsrettsdom av 20. juli 1965 og lagmannsrettsdom av 2. juli 1992.

tenotfiske i Skoltefossen, mens de øvrige drev dragnotfiske litt lenger nede i elva. Som et resultat av de stadige konfliktene mellom gruppene i bygda, ble det i 1864 avholdt et såkalt «laxething», som blant annet tok stilling hvem som var berettiget til laksefiske. Laksetinget var et møte mellom fogden og allmuen og forhandlingene ble ført inn i en tingbok eller justisprotokoll. Til dette møtet kom ingen østsamer. Steinar Wikan sier blant annet følgende:[66]

> «Tinget antok at bestemmelsene i Rentekammerskrivelsen («Rescriptet») av 3. juni 1775 (§3) måtte være rettsgrunnlaget for fisket i elva, det vil si at de som «eie eller bruke Jord i Bygden» hadde fiskerett. Utfra eiendomsrettighetene ble det satt en liste over de som var berettiget til fisket.
>
> Det går ikke fram av kildene hvordan man plukket ut de østsamene som skulle stå på lista over de fiskeberettigede. Sannsynligvis skjedde det på grunnlag av familieorganiseringen og bosituasjonen. De som er tatt med, var overordnede i hver sin familieenhet, men ingen av dem hadde matrikulert jord.»

De amtssedlene som Paul Ekdal fikk utstedt til østsamene i 1845, ble visstnok aldri bekreftet ved matrikulering og utstedt skjøter på. Det er også uklart om de bosatte seg på de boplassene som de fikk utvist i 1844. Østsamene anså seg berettiget både til å bo i området og fiske i elva uavhengig av norske myndigheters tillatelse eller ikke, selv om de ikke hadde dokumenter som viste at de «eide» eller hadde rett til å bruke jord i området. 1845-amtssedlene fikk derfor ingen betydning for østsamenes bosetting i Neiden og deres utnyttelse av ressursene i området, herunder fiske i elva.

Det fremgår av det ovennevnte at laksetinget i 1864 antok at fiskerettighetene i Neidenelva hadde sitt grunnlag i jordutvisningsresolusjonens § 3, som regulerer rettighetene i de *små elvene*. I så fall kan det være en feilslutning fra tingets side. Jordutvisningsresolusjonens § 3 og § 6 regulerer to ulike forhold – rettighetssituasjonen i henholdsvis små og store elver.

1848-dommen slo som nevnt fast at Neidenelva var en *stor elv* og at 1775-resolusjonens § 6 derfor skulle gjelde. Resolusjonens § 3 sier at med hver «Plads» følger en rettighet til fiske i «Smaa Elve» og ferskt Vand», dersom de ligger på eller grenser til eiendommen. Resolusjonens § 6 sier derimot at blant annet fiskeretten skal være felles for alle i bygda, dersom den «hidindtil have været tilfælles for hele Bygder». Dette må forstås slik at fiskeretten etter § 6 ikke er knyttet til den enkelte utviste «Plads», dvs. formell eiendomsrett eller bruksrett til jord. Fiskeretten tilhører *alle* som bor i bygda. I 1848-dommen heter det blant annet:

> «Imidlertid bestemmer samme Reskripts § 6, at Fiskeriet i «de store Elve» fremdeles skal forblive til hele Bygders eller Almuens fælles Brug, og antages derfor Neiden for en stor Elv, ville Hovedcitanterne som boende ved den eller henhørende til dens Bygdelag formeentlig være berettigede til Andeel i Elvens Fiskerie lige og fælles med de øvrige Beboere af Elvedalen.»[67]

65. Se Steinar Wikan: «Grensebygda Neiden», *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kap 4, «Østsamene nekter å ta del i fellesfisket» s. 125.
66. Grensebygda Neiden, *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kap 8 «Laksetinget 1864» s. 324. Det i sitatet nevte «Rescript» ble kunngjort 5. juni 1775 og omtales også ofte som jordutvisningsresolusjonen av 1775 eller bare res. 1775. Det Wikan har skrevet i anførselstegn er ikke sitat fra resolusjonen.
67. Uttrykket «Hovedcitanterne» betyr etter dagens språkbruk saksøkerne (dvs. de finske innflytterne som reiste søksmål og krevde seg berettiget til fiskerett i elva).

Retten sier altså her at dersom en bor ved Neidenelva eller *hører til bygdelaget* har en etter § 6 rett til andel i fisket i elva på lik linje med de andre beboerne.

En slik forståelse av 1775-resolusjonens § 6 styrkes også av det faktum at østsamene verken ved grensedelingen i 1826 eller i 1864 hadde formell eiendomsrett (som var godkjent av myndighetene) eller noen amtsseddel som gav dem bruksrett til jorda. De fortsatte lenge sin sesongvise flytting mellom vinterbyen, vår- og sommerbyen og høstboplassene.[68] Skoltebyen ble som nevnt tidligere ansett som felles eiendom for østsamene i Neiden og ble først tvangsoppdelt i små jordlapper i 1904 med derpå følgende utstedelse av eiendomsskjøter til de fire østsamefamiliene som da bodde der.

Laksetinget i 1864 måtte faktisk «tildele» østsamene fiskerett til tross for at de ikke hadde matrikulerte jordeiendommer. Dersom 1775-resolusjonens § 3 var rettsgrunnlaget for fiskeretten, ville konsekvensen vært at østsamene ikke hadde fått fiskerett i Neidenelva. Dette var sikkert et så urimelig resultat at laksetinget «gav» en del av østsamene fiskerett, til tross for at de ikke oppfylte kravene i resolusjonens § 3.

Jordutvisningsresolusjonens § 6 sier at fisket skal være «som hidindtil» for hele bygda. Det østsamiske samfunnet i Neidensiidaen var utvilsomt etter datidens forhold en «Bygd». Poenget i 1848-dommen var at det daværende skoltesamiske samfunnet ikke ble ansett som en avgrenset bygd i forhold til de som flyttet til området, østsamene måtte dele fiskeretten med alle innflytterne. Sett i forhold til 1775-resolusjonen og 1848-dommen synes ikke det som skjedde på laksetinget i 1864 å være riktig.[69] Laksetinget overførte i 1864 retten til fiske i Neidenelva fra alle i bygda til de som eide matrikulert jord. Fiskeretten ble dermed ansett for å være «fælles Eiendom» for de fastboende oppsitterne i Neiden som eide eller brukte særskilt matrikulert jord. Unntatt var østsamene som i 1864 ikke var eier av matrikulert grunn.

Denne overføringen av fiskeretten ble senere formalisert på laksetinget i 1891 da det ble utarbeidet et særskilt reglement og ved dannelsen av «Neiden Fiskeriforening» (senere Neidenelvens fiskefellesskap) i mars 1892.[70] I § 1 i 1891-reglementet het det at «Laxefisket i Neidenelven skal være fælles Eiendom for samtlige fastboende Opsiddere i Neiden, der er Eier eller Bruger af særskilt matrikuleret Jord og bosiddende paa samme». I dag heter det at «laksefiskeriet i Neidenelva er en felles næringsrett for eiere eller brukere av matrikulerte eiendommer som ligger i Neiden-dalføret ...».[71]

Vilkårene for medlemsskap er senere ytterligere innskrenket til å gjelde eiendommer som er på minst fem dekar (innført i reglementet i 1930). Minst fem mål må årlig høstes eller det må dokumenteres en annen inntekt av eiendommen som tilsvarer minst 2500 kg høy. I tillegg til at eier eller bruker må være fast bosatt og registrert i «manntallet i Neiden», må vedkommende «og hans familie» ha fast tilholdssted i området hele året (reglementets § 5).

Underrettsdommen av 1848 har til tross for dette blitt stående som den grunnleggende dom om retten til laksefiske i Neiden.

---

68. Jf. Steinar Wikan «Grensebygda Neiden» s. 80. Wikan viser til at østsamene fortsatte å benytte vinterboplassen helt til grensa ble stengt i 1884, og at de senere bygget seg ett nytt vinterbosted i Svartdalen på norsk side like ved grensa til Finland. De fortsatte imidlertid å benytte finsk område helt fram til etter 2. verdenskrig.
69. Et annet spørsmål er om dommen av 1848 var riktig, jfr. drøftelsen ovenfor.
70. Steinar Wikan, «Grensebygda Neiden», *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 «Laksetingene» s. 324.
71. Steinar Wikan, «Grensebygda Neiden», *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 «Reglementet 1891» s. 335. Reglement for Neidenelvens Fiskefellesskap , vedtatt på årsmøtet i 1985, endret 1993.

7.4.6 1908-dommen i forhold til 1848-dommen

I 1907 oppstod det en konflikt mellom en person bosatt i Vadsø og fiskefellesskapet om tildeling av utbytte av fisket. Fiskefellesskapet hevdet at vedkommende ikke hadde krav på utbytte fordi han ikke bodde på eiendommen sin i Neiden. Fellesskapet fikk medhold. Dommen er nærmere omtalt av Steinar Wikan i «Grensebygda Neiden», *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 «Rettssaken 1908» s. 353-354. I 1908-dommen er det imidlertid en interessant uttalelse fra rettens side. Retten drøfter 1848-dommen og sier:

> «Ved denne dom blev det altsaa fastslaaet, at alle beboere af Neiden, *som eide eller brugte jord*, var berettiget til at deltage i laxefisket, og at ingen hadde enerett til fisket udenfor sin grund .... » (Vår kursivering.)

Det synes her som om retten i 1908 antar at 1848-dommen setter krav om å eie eller bruke jord som et vilkår for å delta i laksefisket i Neiden. En gjennomgang av 1848-dommen viser imidlertid klart at lakseretten *ikke* er knyttet til eiendoms- eller bruksrett til jord. I det spørsmålet som var til doms i 1908 hadde denne feilen ingen betydning, men det er interessant at retten tar feil mht. til vilkårene for fiskerett etter 1848-dommen.

Som vist ovenfor har det imidlertid utviklet seg en praksis i Neiden, hvor det blant annet er et vilkår for medlemsskap i Fiskefellesskapet at en eier eller bruker jord i området. Denne feiloppfatningen fra retten har nok, sammen med andre forhold, bidratt til å festne en oppfatning om at en må bruke eller eie jord for å ha rett til part i laksefisket i Neidenelva. Verken 1775-resolusjonens § 6 eller 1848-dommen kan anføres til støtte for en slik rettstilstand.

7.4.7 Livjelakfisket i Skoltefossen

Blant østsamene i Neiden har det i historisk tid foregått et særpreget fiske med en kastenot i Skoltefossen, som ligger like overfor Neidenbrua. Dette fisket som på østsamisk kalles livjelak, kan oversettes til kaste- eller lempefiske.[72] I dag kalles det «käpäläfisket», som er en kvensk betegnelse på dette kastenotfisket. Käpälä betyr labb eller pote. I dag er det imidlertid tendenser til at den opprinnelige østsamiske betegnelsen på dette spesielle fisket vinner frem. Østsamene fisket ikke bare med kastenot i selve fossen, de fisket også med stengsler og not andre steder, særlig fra Kobbeholmen og opp til Skoltefossen, men også ovenfor Skoltefossen.

Etter 1848-dommen fortsatte østsamene og kvenene å fiske hver for seg. Østsamene holdt lenge fast ved å være alene om kastenotfisket i Skoltefossen, mens kvenene (og østsamene) drev et slags dragnotfiske nedenfor fossen. Dette notfisket ble forbudt i 1895 og la grunnlaget for utleie av fisket til sportsfiskere. Neiden Fiskeriforening ble konstituert i 1892, men først i 1908 finner en at foreningen interesserer seg for østsamenes kastenotfiske i Skoltefossen. Steinar Wikan omtaler kastenotfisket og sier blant annet:[73]

> «Det er ikke referert noe møte i 1907, men i 1908 er det tydeligvis skjedd en endring. Elva var det året ikke utleid, og man vedtar nå at laksefisket i Neiden skal «drives i fellesskap med Käpälänot, Kastenot i fossen, når vandstanden tillater det». Det er første gang protokollen nevner käpäläfisket som fellesfiske og som aktivitet som laget beskjeftiger seg med. Opptakten

72. Steinar Wikan har i «Grensebygda Neiden» beskrevet dette fisket nærmere, se *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 «Käpäläfisket» s. 372 flg., særlig s. 378
73. Steinar Wikan «Grensebygda Neiden», *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kap 8 «Käpäläfisket som fellesfiske» s. 373

> til dette er ikke kjent, og verken protokollen eller annet materiale røper noe om debatt med de østsamiske familiene som tidligere antagelig hadde drevet dette fisket alene, jf. Hellands beskrivelse. Kanskje det ikke var så stor overgang. Østsamene hadde tydeligvis deltatt i det store dragnotfiske før det ble forbudt, de fikk part i leiesummen som alle andre og del i fiskefellesskapets møter og behandlinger. I følge protokollen var Boris Ivanovitsj til stede på møtet i 1908 som eneste østsame. Tradisjonen hevder at innflytterne hadde tilkjempet seg rett til å ta del i kastenotfisket.»

Det synes altså som om østsamene helt frem til 1908 var alene om kastenotfisket i Skoltefossen. Etter at dragnotfisket ble forbudt var det vanskelig å drive noe egentlig «fellesfiske» dersom en ikke overtok det østsamiske kastenotfisket i Skoltefossen.

Dette styrkes også av observasjoner som Amund Helland gjorde i Neiden like etter århundreskiftet.[74] I «Topografisk-statistisk beskrivelse over Finmarkens Amt» gir han først en beskrivelse av Neidenelva og de problemer som Skoltefossen skaper for laksens videre ferd oppover i elva. Han ønsker å gjøre fossen farbar for laksen, men sier:[75]

> «De nedenfor fossen boende skoltefinner ønsker dog ingen forandring, efterdi fossens farbargjørelse antagelig vilde forringe den lette adgang, de for tiden har til at fiske laksen ved hjælp af en liden not eller snarere garnstump, der udkastes i en kulp i fossen, med hvilket tarvelig redskap der stundom skal kunne opfiskes 30 á 40 store laks i et eneste kast.»

Ifølge hans observasjoner rundt århundreskiftet var det altså «skoltefinnene» eller østsamene som drev kastenotfisket i Skoltefossen. Litt senere beskriver han «kvænenes» dragnotfiske, som ble forbudt i 1895:

> «I Neidenelv foregik indtil de sidste aar et laksefiske, som nu er forbudt. Det dreves af de derboende kvæner og kaldtes «käpälä»-fiske. Fiskeriet foregik hvert aar i juli maaned paa den maade, at elveleiet nedenfor en strekning med lang, jevn bund og liden heldning afspærres fra den ene bred til adskilligt over midtstrømslinjen ved et garn, som var udspændt i en bue paa nedrammede pæle i elvebunden. Naar dette garn var udsat, begyndte fiskerne oppe i strykene nedenfor Skoltefossen, op over hvilken foss laksen som regel ikke kommer, ved stenkasting og andre skræmmemidler at jage laksen nedover mod den øverste del af det stillerindende stykke af elven; saa ble et andet garn sat over elven fra bred til bred. Med dette garn (drivgarnet) bevægede fiskerne sig paa begge bredder nedover elven, saa at fisk nedenfor drivgarnet dreves nærmere og nærmere mod det første garn (pælegarnet). Naar drivgarnet var naaet passende nær det paa pæle udspændte garn, blev drivgarnets ene arm trukket langs efter pælegarnet og indsamlede saaledes al den fisk, som befandt sig mellem drivgarnet og pælegarnet.»

Dersom Hellands observasjon og beskrivelse er riktig, betyr det at det tidligere «käpäläfisket» ikke er det samme som det kastenotfiske som har foregått og foregår i Skoltefossen. Det tidligere käpäläfisket foregikk på et annet sted i elva og med andre redskaper. Da dette fellesfisket opphørte som følge av forbudet, overtok fiskefellesskapet etterhvert østsamenes kastenotfiske i Skoltefossen og kalte det käpäläfiske.

74. Se Norsk biografisk leksikon, bind IV, Oslo, s. 2 flg. Amund Theodor Helland var født i 1846. Han var geolog og hadde bl.a. ansvaret for utgivelsen av «Norges land og folk» fra 1897 og i 20 år framover.
75. «Topografisk-statistisk beskrivelse over Finmarkens Amt», Kristiania 1905, s. 639.

Blant østsamene er det i dag stor misnøye med at fiskefellesskapet har overtatt deres kastenotfiske og at dette særegne østsamiske fisket har fått kuttet båndene til deres kultur. Østsamene har derfor et sterkt ønske om at denne fiskemetoden skal bevares som en særpreget del av den østsamiske kulturen.

7.5 LOVGIVNING OM ØSTSAMENE I FINLAND

7.5.1 Naturnæringsloven

For de nordlige delene av Finland gjelder to lover som kan være av interesse i forbindelse med drøftelsen av ulike tiltak for østsamene i Neiden; naturnæringsloven og skoltloven (naturnäringslag og skoltlag). Situasjonen i disse områdene er at naturforholdene gir store begrensninger i muligheten for å drive ordinært jordbruk. Dette har medført at forholdsvis mange får en stor del av sin inntekt fra ulike naturnæringer eller utmarksnæringer, som fiske, jakt og bærplukking, som de driver ved siden av jordbruk og reindrift.

Naturnæringsloven ble vedtatt 24. august 1984 (lov nr. 610/1984) og endret 10. februar 1995 (lov nr. 171/1995). Formålet med loven er å forbedre naturnæringsutøvernes inntektsmuligheter og leveforhold. Med støtte i denne loven kan naturnæringsutøverne i de nordligste kommunene gis «jord, andelar och rättigheter samt krediter och bidrag och vidtas andra åtgärder ...» (lovens § 1).

Med naturnæringer menes jordbruk og spesialjordbruk, fiske, jakt og reindrift samt bær- og sopplukking og annen utnyttelse av naturressurser som er avhengig av naturens løpende produksjonsevne (lovens § 3).

De som kan få støtte etter loven, er personer som helt eller hovedsaklig har, eller åpenbart kommer til å få sin inntekt fra de yrker som omfattes av begrepet naturnæringer og som «till sin ekonomiska ställning, sina förhållanden samt sina personliga egenskaper är sådan att det bør anses ändamålsenligt att bistå honom.» Med hjemmel i loven kan det tildeles inntil 20 hektar jord til slik næringsvirksomhet og gis lån og tilskudd til en rekke formål (lovens kapittel 3 til 5).

Det kan med støtte i loven bl.a. gis lån og bidrag til oppføring, utvidelse og reparasjon av bolighus, næringsbygninger og feriehus/hytter for turistformål, samt til fiskeforedlingsanlegg, ulike jordbrukstiltak, veg, vann og avløp og endelig til anskaffelse av utstyr i forbindelse med utøvelse av naturnæringsyrke. Tiltak i forbindelse med vei, vann og avløp forutsettes også gjennomført av staten.

Naturnæringsutøvere som eier og bebor eiendom til slik næringsvirksomhet har etter lovens § 41 i tillegg:

> «rätt att utan ersättning på statens land- och vattenområden: 1) med skogsförvaltningsmyndighetens medgivande hålla jakt- och fiskestugor, fiskkällare och lagerbyggnader på behöveliga platser; och 2) beta sin boskap och för den insamla hö, löv, starr och sjöfräken samt med skogförvaltningsmyndighetens medgivande även lav.»

7.5.2 Skoltloven

Under andre verdenskrig ble østsamene i Petsamo-området evakuert til ulike steder i Finland. Etter krigen ble de flyttet til Enare kommune i Nord-Finland. Disse østsamene eide naturligvis ikke jord i disse områdene, og det ble da iverksatt særskilte tiltak for å skaffe dem boliger mv. Boligene ble bygget av staten og med statlige midler i årene 1947-1949. Dessuten ble det innkjøpt reinsdyr og en del annet næringsutstyr som var gått tapt som følge av flyttingen.

Allerede i 1945 ble det vedtatt en egen «jordanskaffningslag» for skoltene. 20. mai 1955 ble det vedtatt en egen lov om anskaffelse av boplasser til skoltene. Senere

ble det vedtatt særskilte lover for skoltene vedrørende anskaffelse av jord og reinsdyrsdrift (1969). Boligene og eiendommene ble gitt til skoltene «utan vederlag». De første boligene var relativt små – ca. 6 m^2 pr. person. Det ble senere vedtatt lover om ulike støtteordninger til utvidelse, reparasjon av bygninger og oppføring av nye boliger til skoltene.

Det er også innført en rekke støtteordninger til skoltenes næringsvirksomhet, som i hovedsak er fiske, fangst og reindrift. I 1980 ble det innført ordninger som gav skoltene mulighet til å få støtte til å anskaffe avlsreiner og til en rekke andre tiltak innen deres reindrift. I tillegg til disse støtteordninger fikk skoltene allerede i 1946 – da regjeringen bestemte hvor de skulle bosettes – lovfestet en rekke bruksrettigheter på disse land- og vannområdene.

Rundt 1980 var det ca. 600-650 skoltesamer i Enare kommune, ca. halvparten i Näätämö-området (Neiden på norsk). Skoltene i Näätämö-området er de som har blandet seg minst med den øvrige befolkning.

Den nye skolteloven ble vedtatt 24. februar 1995, lov nr. 253/1995. Den avløste de tidligere lover angående skoltene, og må ses på som en del av lovverket knyttet til naturnæringsutøverne i de nordlige delene av Finland. Skoltloven er en spesiallov som har til formål å forbedre skoltenes inntektsmuligheter og livsforhold generelt, samtidig som den skal bevare og fremme skoltekulturen. Lovens virkeområde (skoltområdet) er nærmere avgrenset i lovens § 2. Hva som menes med skolt, er bestemt i § 4:

> «Med skolt avses i denna lag en person som själv anser sig vara skolt, förutsatt att han själv eller hans föreldrar eller far- eller morföräldrar åtminstone en har lärt sig skoltesamiska som första språk eller att han är efterkommande till en sådan person eller att han är skolt til börden eller efterkommande till en sådan skolt i överenstämmelse med tidigare lagstifting.»

De skolter som kan få støtte, er de som er fast bosatt i skoltområdet og som det «med beaktande av ekomomisk ställning, omständigheter och personliga egenskaper, är sådan att det bör anses ändamålsenligt att undarstöda honom. Det samma gjelder make til skolt» (lovens § 5). Enhver skolt har altså ikke krav på støtte; det skal foretas en økonomisk vurdering av behovet i tillegg til en personvurdering.

De som kan få støtte etter loven er både fysiske personer, enkeltvis eller i fellesskap, og sammenslutninger eller selskaper, se lovens § 6. Etter § 7 kan støtte gis til «lokala privata föreningar och motsvarande privata sammanslutningar, som främjer sådan företagsverksamhet eller kulturell verksamhet som avses i denne lag. Stød kan även beviljas för sådana större samprojekt i vilka det bland delägarna finns andra än skolter eller lokala sammanslutningar. Staten och kommunen kan också bli delägare i ett samfällt projekt.»

Interessant i denne sammenhengen er det at skoltene har større bruksrettigheter på statens grunn enn andre naturnæringsutøvere, jf. lovens § 9. De kan på visse vilkår få gratis ved til brensel og få anvist områder hvor de kan få bygningsmaterialer og annet virke til husbehov, grus og fyllingsjord til bygnings- og annet husbehov. Dessuten kan de med tillatelse fra skogforvaltningsmyndighetene få tillatelse til å ha reingjeter-, jakt- og fiskehytter, lagerbygninger mv. I tillegg kan de fiske gratis på statens grunn. De kan også uten særskilt tillatelse anlegge båthavn og plass for tørking av fiskeredskap. Plukking av lav krever tillatelse, mens de uten tillatelse kan samle høy, løv mv.

Lovens *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 gir en oversikt over hvilke tiltak som det kan gis lån eller tilskudd til. Det kan være kjøp av jord til næringsformål, tomt til boliger, utbedring og reparasjon av næringsbygninger og boliger mv. § 12

sier at det er statens oppgave å bygge veger og etablere vann- og avløpsanlegg når det er nødvendig for skoltenes virksomheter.

Situasjonen for skoltene som måtte flytte fra Petsamo-området etter andre verdenskrig, er annerledes enn situasjonen for østsamene i Neiden-området. Likevel er det grunn til å merke seg at Finland like etter andre verdenskrig – med store gjenoppbyggingsoppgaver og kostnader foran seg – fant grunn til ikke bare å skaffe skoltebefolkninga boliger, men også et materielt grunnlag for deres tradisjonelle næringsvirksomhet. Finland har gjennom hele etterkrigstiden vedtatt en rekke lover og særlige støtteordninger for å sikre at den skoltesamiske befolkning kan overleve og utvikle sin kultur. Skoltene har i dag et levedyktig samfunn på grensen mot Norge (og Neiden), og kan drive med sine tradisjonelle næringer i deler av den gamle Neiden-siidaen.

Mens østsamene i Norge har vært utsatt for en hard fornorsknings- og assimileringsspolitikk, har Finland i de siste femti årene lagt forholdene til rette for at «deres» skoltesamiske befolkning i større grad har fått muligheter til å bevare sin egenart, levemåte og kultur. I Finland er det en uttalt målsetting «att främja levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna för skoltarna» og videre «bevara och främja skoltkulturen» (skoltlovens § 1).

7.6 ØSTSAMENE I DAG – BEVISSTGJØRING OG RETTIGHETSKAMP

Neiden har gjennom lang tid vært preget av motsetninger. Uenighetene har ofte gått mellom østsamene på den ene siden og bygdas øvrige innbyggere, dvs. kvener og nordmenn på den andre. Men det har også vært uenigheter på tvers av disse skillelinjene; særlig gjelder dette i spørsmålet om fellesfiske og privatfiske i elva. Det har videre vært en rekke motsetninger knyttet til fast eiendom, bruken av området ved Skoltebyen ol.

For utenforstående kan det være vanskelig å forstå innholdet i de mange motsetningene. Utad kan de ofte fremstå som personkonflikter. Likevel kan en vel grovt si at grunnlaget for de mer sentrale motsetningene er at østsamene helt fra innvandringen og koloniseringen startet på 1830-tallet gradvis har mistet alle sine rettigheter til naturressursene. Dessuten er det uten tvil slik at det rike laksefisket i Neidenelva – med muligheter for utvikling av ulike turistprosjekter – er en konstant kilde til konflikt.

Også innad blant østsamene er det ulike interesser bl.a. knyttet til mulighetene for kommersiell utnyttelse av de ulike grunneiendommene, særlig i forbindelse med turisme. Som vist ovenfor ble østsamene fratatt grunnlaget for sine tradisjonelle næringer, og måtte derfor skaffe seg annet inntektsgrunnlag. Mange har flyttet, og de som er igjen, vil naturlig nok søke å utnytte de muligheter som finnes lokalt. Markedet for turisme er imidlertid begrenset, og det oppstår da en strid mellom de ulike aktørene og grunneiere på tvers av alle skillelinjer og familiebånd.

Einar Niemi sier avslutningsvis i sin utredning om østsamene (NOU 1994:21, s. 347):

> «Det kan neppe være tvil om at disse spenningene for en vesentlig del har rot i dette bygdesamfunnets spesielle historie og særlig i den etniske dimensjonen ved denne historien. Det er neppe tilfeldig at saker som utviklingen av «østsametunet» (museums- og kulturvernsenter) og formidling og markedsføring av østsamisk kultur er særlig motsetningsfylte. Laksefisket i elva er også fortsatt kime til en viss uro i bygda. Når vi dertil trekker inn reindriftsspørsmålet blir de historiske linjer temmelig tydelige.»

Til tross for de ulike motsetningene vil likevel den østsamiske rettighetskampen ligge i bunnen. Den østsamiske rettighetskampen startet på 1960-tallet. I 1964 og 1965 henvendte organisasjonen «Skoltesamene i Neiden» seg til myndighetene med krav om rettigheter til reindrift og fiske i Neidenelva.[76]

Oppblomstringen av den østsamiske bevisstheten og selvfølelsen resulterte i at en ung østsame – Rolf Enbusk – skrev et hefte om østsamenes historie. Heftet «Østsamene i Neiden» ble utgitt av Samenes Landsforbund i 1984, 16 år etter at den unge Enbusk omkom i en bilulykke.

På slutten av 1970-tallet startet østsamene i Neiden arbeidet med å få tilbake noen av sine rettigheter. De engasjerte advokat(er) til å fremme krav om rett til reindrift i området rundt Neiden og hadde planer om å kreve rettigheter knyttet til laksefisket i Neidenelva. De vant ikke frem verken overfor reindriftsforvaltningen eller domstolene med sitt krav om enerett til reindrift. Østsamene har likevel ikke oppgitt sine krav og arbeider fortsatt med saken.

På midten av 1980-tallet dannet østsamene i Neiden en interesseorganisasjon som ble kalt «Østsamelaget». Denne organisasjonen ble senere splittet og en ny organisasjon ble dannet: «Skoltesamene i Norge». «Østsamelaget» heter i dag «Østsamene i Neiden» og har senere vært gjennom nye motsetninger.

Til tross for at østsamene er delt i ulike organsiasjoner, skjer det også en positiv utvikling ved at det knyttes kontakter med østsamene i Russland og Finland. Det har vært utvekslet delegasjoner mellom østsamene i alle landene, og i 1993 ble det også inngått en samarbeidsavtale mellom østsamene i Norge, Russland og Finland med sikte på å styrke den østsamiske kulturen.

At det internt blant østsamene i Neiden er uenigheter og ulike organisasjoner, kan hevdes å være et problem i forhold til gjennomføring av ulike tiltak og reformer til fordel for østsamene. Det er imidlertid ikke uvanlig at det er meningsforskjeller og motsetninger blant personer med felles etnisk og kulturell bakgrunn. Det norske samfunn er preget av en rekke organisasjoner og partier med ulike holdninger. Det samme gjelder det samiske samfunn. Det spesielle for østsamene er at gruppen er svært liten og meningsforskjellene kan ofte bli dominerende. Den grunnleggende årsak til denne splittelsen må en anta finnes i den neglisjeringen av østsamenes rettigheter som har funnet sted over lang tid. Dette har medført både identitetskriser og fornektelse av deres kulturelle bakgrunn, og en inngrodd, generell mistenksomhet og skepsis, særlig mot lokale og sentrale myndigheter.

7.7 UTVALGETS FORSLAG

7.7.1 Innledning – begrunnelse

Et grunnleggende mål for samerettsutvalgets rettspolitiske forslag, jf. utvalgets oppdrag, er å sikre et materielt grunnlag for at den samiske folkegruppe – herunder også østsamene – skal kunne bevare og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. Den sentrale begrunnelse for flertallets forslag i denne sammenheng, er et ønske om å bevare og utvikle den særegne østsamiske kulturen på sitt historiske grunnlag i Norge. For å nå dette målet vil det være viktig å sikre at den østsamiske folkegruppe faktisk kan utøve sine tradisjonelle næringsveier i sitt nærområde.

Det vises i denne forbindelse til St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk, s. 21. I forbindelse med drøftelsen av om artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 også omfatter det materielle grunnlaget for en

76. Brev 20. desember 1965 fra «Skoltesamene i Neiden» til Landbruksdepartementet vedrørende søknad om fri sakførsel.

minoritets kultur, viser regjeringen til samerettsutvalgets og justiskomiteens synspunkter (fra 1984 og 1987), og sier blant annet:

> «I Innst. O. nr 79 uttaler de:[77]
>
> «Komiteen slutter seg til oppfatningen om at staten har en forpliktelse til positivt å bidra til at den samiske folkegruppe har materielle forutsetninger for å dyrke sin kultur og sitt språk, samt gis innflytelse på det fysiske og økonomiske grunnlaget for sin kulturform.»
>
> Dette prinsipielle synet står Regjeringen fast ved. Det hjelper lite med en rettighet dersom minoriteten ikke har en faktisk mulighet til å utøve sin kultur. Begrepet «retten» i artikkel 27 bør derfor også beskytte den faktiske mulighet for minoriteter til å utøve sin kultur, såvel som den beskytter den rettslige posisjonen.
>
> Det kan spørres om det er grunn til å behandle østsamene særskilt i forhold til de øvrige samene i fylket eller Norge. Svaret ligger i deres særegne faktiske og historiske stilling både i Norge – som urbefolkning og minoritet – og blant samene – som «minoritet i minoriteten».

Ett særegent trekk ved østsamene at de i antall er svært få. Den østsamiske folkegruppen består av noen ti-talls personer, som har hatt problemer med å nå frem – ikke bare i forhold til norske myndigheter, men også innad i den samiske folkegruppe. Dette har medført at den østsamiske rettighetskampen foregår på siden av og isolert fra de øvrige samiske organisasjonene.

Dessuten har deres kultur nærmest blitt utryddet, blant annet som følge av mer eller mindre bevisst politikk fra norske myndigheters side. Situasjonen i dag er at de har mistet sine opprinnelige rettigheter til næringsutøvelse i sitt gamle leveområde, og at de som følge av sin permanente minoritetsstilling også i Neiden heller ikke har kunnet hevde sine interesser overfor flertallet i bygda. Dette har medført at språket i praksis er gått tapt og at kulturytringer som klesdrakt ol. ikke lenger er levende. Likevel er det østsamiske kulturelle trekk tilbake, ikke minst en sterk bevissthet om egen historie og rettstradisjon og kunnskap om spesifikk næringstradisjon, som laksefiske i elva og i en viss grad også reindrift.

De har også mistet sterke rettigheter til blant annet reindrift og laksefiske. For reindriften er situasjonen at dagens reindriftslovgivning og forvaltningspraksis hindrer at de får gjenoppta næringsutøvelsen, selv om de formelt har rett til drive reindrift. Laksefisket i Neiden er i stor grad basert på turistfiske, og inntektene fra dette fisket fordeles på de som er medlemmer i «Neidenelvens Fiskefellesskap». Det tidligere østsamiske kastenotfiske (lijvelakfiske) er i stor grad overtatt av den øvrige innflyttede befolkning (kvener og nordmenn) og er blitt et fellesfiske for de som eier og dyrker jord i Neidendalføret.

Utvalgets grunnsyn, jf. *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5, er at det ikke bør etableres ordninger som gir samer rettigheter til land, vann og ressursutnyttelse på individuelt etnisk grunnlag, selv om det allerede i dag finnes lovfestede rettigheter på etnisk grunnlag, jf. retten til reindrift i reindriftsloven § 3. Utvalgets øvrige rettspolitiske forslag er derfor knyttet til ulike geografiske områder; bygder, kommuner og hele fylket. Innenfor disse geografiske områdene er det i lagt opp til en likestilling mellom alle som bor i området.

Det kan innvendes at dette hovedsynet i noen grad vil bli fraveket hvis østsamene i Neiden eventuelt får tilbakeført en del av sine gamle rettigheter som andre bosatte i Neiden ikke får ta del i. Enkelte av utvalgets medlemmer anser denne innvendingen så sterk at de ikke vil støtte forslagene knyttet til østsamene i Neiden.

77. Stortingets justiskomite.

Særtiltak for østsamene vil, slik de ser det, bryte med grunnleggende målsettinger om like rettigheter for alle.

Et flertall i utvalget – alle unntatt Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt – vil imidlertid peke på at østsamenes særlig utsatte og svake stilling stiller krav om ekstraordinære og konkrete tiltak. Utvalgets hovedsyn kan ikke gjennomføres fullt og helt i forhold til østsamene dersom en skal oppnå målet om å gjenoppbygge den østsamiske kulturen. Flertallet viser i denne sammenheng til den historisk sterke stilling østsamene har hatt til land og vann i dette området og at det bare er snakk om å tilbakeføre en liten del av de rettigheter østsamene har hatt i dette området. Samtidig må en legge vekt på Norges folkerettslige forpliktelser.

Det har derfor vært nødvendig å finne en mellomløsning – et kompromiss mellom rettigheter til østasamene og rettigheter for alle i bygda. Et gjennomgående trekk ved flertallets forslag vedrørende østsamene er dessuten at de har en kollektiv karakter. Rettighetene gis til østsamene som folkegruppe i Neiden, og ikke til enkeltpersoner blant østsamene.

Det kan likevel innvendes at det foreslås ordninger som – på kollektiv basis – gjør forskjell mellom østsamer og andre i Neiden. Det er imidlertid ikke mulig å etablere et materielt grunnlag for utvikling av den østsamiske kulturen i Norge, uten at det gis særlig støtte til østsamene som gruppe. Østsamene er nå så få at en ikke vil oppnå å styrke grunnlaget for deres kultur ved å likestille dem med andre som er bosatt i Neiden. Ingen andre enn østsamene selv kan utvikle den østsamiske kulturen.

Flertallet vil også vise til at finske myndigheter i mer enn 50 år har tatt hensyn til den særlige situasjonen som østsamene er i. Så sent som i 1995 ble det vedtatt nye lovbestemmelser som gir østsamer særlige rettigheter og rett til økonomisk støtte til utvikling av sine næringer.

Flertallets mål er at den østsamiske kulturen gis livsgrunnlag, slik at den kan bevares og utvikles i sitt opprinnelige område. Dette innebærer at de norske myndighetene må legge forholdene til rette for en revitalisering av østsamekulturen i Norge. Målet kan ikke oppfylles uten at det settes inn virkemidler på en rekke områder, som for eksempel rett til opplæring i østsamisk språk (særlig for barn, men også voksenopplæring), bevaring av kulturminner, statlig støtte til etablering og drift av et planlagt østsamisk museum, støtte til samarbeidsprosjekter med østsamene i Finland og Russland mv.

Samerettsutvalgets oppdrag er særlig knyttet til rettighetene til land og vann og forvaltningen av naturressursene. Flertallet vil likevel peke på at en statlig satsing på å gjenopprette den østsamiske kulturen ikke alene kan skje ved gjennomføring av de forslag som fremmes av samerettsutvalget. Holdninger og praksis må endres på en rekke områder. Selv om det er behov for tiltak på andre områder enn de som foreslås her, betyr det likevel ikke at flertallets forslag bør utsettes i påvente av eventuelle andre tiltak.

Utvalget har drøftet følgende områder: reindrift, laksefiske i Neidenelva, sjølaksefiske og kyst- og fjordfiske. Forslagene fra flertallet gjelder reindrift og laksefiske i Neidenelva og i sjøen. Forslagene vil i større eller mindre grad berøre andre personer og grupper som i kortere eller lengre tid har utnyttet naturressursene i den gamle Neidensiidaen. For det nevnte mindretallet er dette så vesentlig at de ikke vil være med på å fremme særskilte forslag om styrking av østsamekulturen. Flertallet er imidlertid av den oppfatning at den urett som østsamene over så lang til har vært utsatt for, bør opphøre. Norske myndigheter har en rettslig plikt til å sikre også den østsamiske folkegruppe et materielt grunnlag til bevaring og utvikling av sin kultur og levemåte. Denne forpliktelse fremgår både av grunnloven § 110 a og internasjonale konvensjoner, og da særlig artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske

rettigheter fra 1966 og ILO-konvensjon nr 169. Etter flertallets mening foreligger det i tillegg og uavhengig av dette en moralsk plikt for staten til å gjøre opp for den urett som er begått, og sikre at denne minoriteten blant samene får beholde sine tradisjoner og sin kultur.

I den utstrekning andre påføres ulemper eller skade som følge av at det må sikres plass for østsamisk næringsutøvelse, for eksempel ved omfordeling av beiteområder, ekspropriasjon av rettigheter eller fortrinnsrett til ulike naturressurser, vil det måtte ytes tilfredsstillende erstatning for ulempen eller skaden. Ekspropriasjon av rettigheter til fordel for minoriteter er ikke ukjent ellers i verden. Hensynet til de som eventuelt måtte bli berørt av forslagene, tilsier at staten raskt bør avklare erstatningsspørsmålet og gi et dem et skikkelig erstatningstilbud. Et for dem akseptabelt erstatningsoppgjør vil dessuten legge grunnlaget for en nødvendig aksept for forslagene i den øvrige befolkning. Tiltakene må balanseres mellom hensynet til bevaring og utvikling av østsamekulturen og den øvrige befolknings behov og interesser.

Det er selvsagt vanskelig å endre bruks- og rettighetsforholdene etter så lang tids urett mot østsamene. Det som for østsamene fortoner seg som en urett begått mot dem i generasjoner, blir av andre oppfattet som en rettighet som ikke kan tas fra dem uten erstatning. Dette gjelder i særlig grad laksefisket i elva, men også reindrift, dersom etablering av østsamisk reindrift innebærer at de som i dag driver i området, må flytte eller redusere sin drift.

For å unngå konflikt med dem som i dag utnytter østsamenes tidligere områder og naturressurser, kan en selvsagt velge å ikke gjøre noe. Et slikt alternativ vil imidlertid ikke skape ro i bygda. Den uro og konflikt som i generasjoner har funnet sted i Neiden, vil neppe ta slutt så lenge den østsamiske folkegruppe ikke får anerkjennelse for noen krav og rettigheter. Fordi det er et særskilt nasjonalt ansvar å sikre denne minoritetens interesser, kan avgjørelsen om østsamenes fremtid ikke overlates til flertallsvedtak i bygda, berørte reindriftsutøvere eller den kommunen de lever i. Statlige myndigheter har her et overordnet ansvar for å sikre østsamenes kultur. Det må selvsagt tas nødvendig hensyn til den øvrige befolkning i Neiden. Men østsamenes rett til egen kulturutvikling bør ikke stå tilbake for flertallets interesser.

Det bør være et mål for staten å ta et endelig oppgjør med tidligere myndigheters politikk overfor østsamene og legge grunnlaget for en fremtid for den østsamiske folkegruppe basert på at deres kultur, levemåte og samfunnsliv er verdifull og har et rettslig krav på bevaring og styrking. De skadene som er påført den østsamiske folkegruppe og deres kultur som følge av at ingen gamle rettigheter ble akseptert da Neidensiidaen ble en del av Norge, må søkes reparert i størst mulig grad. Gammel urett må rettes opp slik at østsamene får styrket sin selvrespekt og igjen får kontakt med sin tradisjonelle kultur og sine sedvaner.

Det må skapes et nytt grunnlag for fellesskap mellom folkegruppene i Neidenområdet. Østsamene må sikres et materielt grunnlag for sin kultur og levemåte. I dette ligger en anerkjennelse av at det forelå en rett for østsamene til Neidensiidaens ressurser da området ble en del av kongeriket Norge. Disse opprinnelige rettighetene er i dag i praksis utslettet. Flertallet ser det som sin oppgave å fremme forslag til hvordan de opprinnelige østsamiske rettighetene til land og vann kan tilpasses dagens situasjon. Dersom forslagene vinner oppslutning og settes ut i livet, kan det danne grunnlag for samarbeid innad i den østsamiske folkegruppen og et konstruktivt og positivt forhold mellom østsamene, lokale og sentrale myndigheter og den øvrige befolkning i området.

Østsamekulturen er preget av dens nære tilknytning til og bruk av naturressursene i siidaområdet. Deres tradisjonelle siidasystem var i funksjon lenge etter at tilsvarende systemer ikke lenger eksisterte i de øvrige samiske områdene, men

måtte gi tapt som følge av grensetrekningen i 1826, den tiltakende innflyttingen og myndighetenes assimileringspolitikk overfor østsamene.

Til tross for et hardt press mot den østsamiske kulturen og deres tradisjonelle rettigheter i området, har denne lille folkegruppen likevel klart å føre sin rettighetskamp helt frem til vår tid. I dag ser vi også at det skjer en oppblomstring og bevisstgjøring blant østsamene, blant annet ved at det knyttes kontakter over landegrensene. I denne situasjonen er det en nasjonal oppgave å sikre at denne kulturen får et materielt grunnlag og et «rom» til å overleve og utvikle seg i. Hensikten med flertallets forslag er ikke å skru tiden tilbake til det gamle siidasystemet. Denne tiden er ugjenkallelig forbi og avløst av andre styringssystemer. Likevel er det riktig å gi noen av rettighetene til bruk av naturressursene i det gamle siidaområdet tilbake til områdets opprinnelige befolkning, og sikre at de får en viss innflytelse over forvaltningen av ressursene i området.

Medlemmene Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt vil for sin del understreke at de sterkt vil fraråde at en fraviker prinsippet om at det ikke skal være rettigheter på individuelt etnisk grunnlag. De er av den oppfatning at dersom østsamene i Neiden skal få rettigheter fremfor andre beboere i Neiden, vil dette være å anse som rettigheter gitt på individuelt etnisk grunnlag, noe de ikke ønsker å gå inn for, jf. utvalgets felles grunnsyn, som det er redegjort for i *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5. De legger vekt på at østsamene i Neiden i dag er integrert i den øvrige befolkning, som i tillegg til samer, østsamer og nordmenn også består av folk av finsk herkomst. De kan derfor ikke stille seg bak forslag som favoriserer en enkeltgruppe, ut over det som følger av samerettsutvalgets øvrige forslag.

7.7.2 Østsamisk reindrift

7.7.2.1 Innledning

Den østsamiske reindriften fikk sitt nådestøt i 1929, da generalforsamlingen i Vestre Sørvaranger reindriftslag sa opp de to østsamene som var hovedpassere i den såkalte «skolteflokken» og ansatte en annen reingjeter som senere ble en sentral person i reindriften i området. Skolteflokken var betegnelsen på reinflokken i Neidenområdet, som besto av rein tilhørende både østsamer og fastboende.

Både østsamenes og de fastboendes reindrift er for lengst opphørt. Den østsamiske reindriften opphørte relativt kort tid etter at østsamene ble oppsagt som hovedpassere i 1929. De fastboendes reindrift opphørte på midten av 1960-tallet, da det ble splittelse i reindriftslaget. Einar Niemi har gitt en grundig beskrivelse av bakgrunn og hendelsesforløpet i denne saken i NOU 1994: 21 s. 340 flg. Det vises til det som er sagt der.

I 1960-70 åra skjedde en oppvåkning av den østsamiske bevisstheten. Arbeidet for å få tilbake østsamenes gamle rettigheter startet opp. Dette resulterte i at østsamene i Neiden på slutten av 1970-tallet fremmet krav om å få etablere reindriftsvirksomhet i sitt gamle område. Først ble kravene fremmet overfor reindriftsforvaltningen, senere ble saken behandlet av domstolene. Østsamene krevde at det ble avgrenset et reinbeiteområde til eksklusiv bruk for dem:

> «I vest fra finskegrensen ved Gædgesoulojavrre, langs Vuostemusjavrekvassdraget nordover til Varangerfjorden på vestsiden av Storsandvatnet, østover i Varangerfjorden rundt Skogerøya, sørover inn Korsfjorden over Simlefjell og sørover langs Vakierfjell til finskegrensen og så langs finskegrensen vestover til utgangspunktet.» (Stevning til Tana og Varanger herredsrett, 23. november 1984.)

I tillegg krevde de at dagens utøvere skulle henvises til å drive reindrift i nabodistriktene (reinbeitedistrikt 5 og 6). I den forbindelse ble det særlig vist til at reindriftsmyndighetene på 1950 og -60-tallet en rekke ganger hadde pålagt disse å redusere antallet rein og flytte til Varangerhalvøya, uten at påleggene ble fulgt.[78]

Både reindriftsforvaltningen og domstolene slo fast at de aktuelle østsamer hadde rett til reindrift, men de måtte søke på «ledige» driftsenheter. I dag er det fire driftsenheter i området. Situasjonen er altså at østsamene har rett til reindrift, men de har i praksis ikke fått starte med reindrift fordi det ikke er «ledige» driftsenheter i området.

Reindriftslovgivningen gir ingen retningslinjer for hvor mange driftsenheter det skal være i de enkelte reinbeitedistrikter, men holdningen fra reindriftsmyndighetene har vært at det ikke er grunnlag for flere driftsenheter. Først hvis noen av de som i dag har driftsenhet slutter, vil det være aktuelt for østsamene å søke om tildeling av driftsenhet, men da i konkurranse med andre.

7.7.2.2 Reetablering av østsameflokken (skolteflokken)

Et *flertall* i utvalget – medlemmene Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Sandvik og Varsi vil på denne bakgrunn fremme forslag om reetablering av østsamisk reindrift. Forslaget innebærer at Kongen avgrenser et geografisk område i Neiden-distriktet til slikt formål, samtidig som staten må bidra økonomisk og på andre måter til å gjenoppbygge den tidligere «skolteflokken».

Et *mindretall* på fem medlemmer går imot forslaget. Fire av dem, Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt, viser til sin begrunnelse i *"Innledning – begrunnelse"* i punkt 7.7.1 for å gå imot forslagene til fordel for østsamene. Rørholt vil dessuten bemerke at østsamene er en del av et samisk hele og at det er mange samer som opp gjennom tidene har sluttet med reindrift, uten at det vurderes om de eller deres etterkommere skal få begynne igjen.

Owe vil for sin del fremholde at han generelt sett er enig i at det er grunn til å legge forholdene til rette for at østsamene i Norge kan revitalisere sin kultur, selv om det vil dreie seg om en meget liten gruppe. Han har imidlertid ikke funnet å kunne være med på å foreslå en gjenetablering av østsamisk reindrift på bekostning av de samer som nå driver med rein i det aktuelle området. Man kommer her opp i en vanskelig konflikt hvor ulike samiske interesser må veies mot hverandre. Etter Owes syn vil det ikke være riktig å la en reindrift som er vel etablert og har vært det i lang tid, vike til fordel for et forsøk på å stimulere en gjenoppbygging av østsamisk reindrift. Når det særskilt gjelder den folkerettslige stilling, vil han bemerke at det kan reises spørsmål om den østsamiske gruppe i Norge kan utlede egne rettigheter av de aktuelle konvensjoner, eller om de har rettigheter bare som en del av den samlende samiske folkegruppe i Norge.

Forslaget fra flertallet innebærer at østsamene i Neiden sikres enerett til reindrift innenfor deler av sitt gamle siida-område. Det er vurdert forslag til avgrensning av et slikt geografisk område for den østsamiske reindriften, men flertallet har kommet til at det ikke har den nødvendige reindriftsfaglige kompetanse til å foreslå et bestemt område. I diskusjonen har likevel følgende område vært vurdert:

78. Se Einar Niemi i NOU 1994:21, s. 344. Påleggene fremgår bl.a. av brev av 29.11.1958 og 30.12.1958 fra lappefogden til den nye reingjeteren, brev av 3.12.1959 fra lappefogden til fylkesmannen, fylkesmannens vedtak av 5.12.1959, brev av 3.11.1962 fra lappefogden til en av reineierne, brev av 13.11.1962 fra lappefogden til den nye reingjeteren og brev fra fylkesmannen av 1.2.1963 til samme.

I vest på østsiden av Bugøyfjorden. Fra Bugøyfjord og mot sør i rett linje mot Reinbogfjellet (Coarbælvarri) og derfra mot sørøst til Bevernes. Fra Bevernes i rett linje mot sørøst til sydsiden av Vegvatnet og derfra i østlig retning til sydenden av Stabbursvann. Fra dette punkt i nordøstlig retning til Kraftlåghyttevannet og derfra i rett linje til Junkersneset. I tillegg omfattes hele Skogerøya.

Det er kjent at Skogerøya i stor grad er nedbeitet, og det antas derfor at det på øya – i fall dette området skal være en del av det østsamiske reindbeiteområdet – vil måtte innføres hel eller delvis fredning mot beite i en del år fremover. I så fall vil denne delen av et eventuelt beiteområde være utilgjengelig i mange år.

Både områdets endelige avgrensning og en nærmere inndeling i sesongvise beiteområder vil måtte gjøres på et reindriftsfaglig grunnlag, og flertallet finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. Det viktigste i denne omgang er at det blir fattet en prinsipiell beslutning om tildeling av et eget østsamisk beitedistrikt. Flertallet vil derfor nøye seg med å fremme lovforslag som gir Kongen myndighet til å avgrense et reinbeitedistrikt ved Neiden i Sør-Varanger.

Avgrensningen og utestegningen av andre reindriftsutøvere fra det østsamiske beiteområdet vil måtte likestilles med ekspropriasjon, og det vil måtte fastsettes erstatning ved avtale eller skjønn. Se nedenfor i *"Forholdet til de som i dag driver reindrift i området"* i punkt 7.7.2.7 om forholdet til de som i dag driver reindrift i området.

7.7.2.3 Organisering av østsamisk reindrift

Det har vært vurdert en rekke forslag til organisering av den østsamiske reindriften. Et alternativ er å organisere den østsamiske reindriften på samme måte som den øvrige reindriften i Norge, dvs. at de enkelte reindriftsutøvere er selvstendig næringsdrivende med ordinære driftsenheter, hvor reinflokken eies og drives av en ansvarlig leder, se reindriftsloven § 4. Et annet alternativ vil være å etablere en kollektiv reindrift, hvor flere personer går sammen i en felles driftsenhet og med ett felles reinmerke.

Flertallet har samlet seg om det siste alternativet. Hver deltaker i driften foreslås å skulle ha like stor del i eie og drift. Hensikten med denne driftsformen er å bygge opp under det østsamiske fellesskapet. Det må stilles krav om at alle som er med i driftsenheten skal delta aktivt i reindriften. Dette kan innebære at alle deltar hele året eller at det settes opp turnusordninger for alle deltakerne. Det sentrale er at ingen skal kunne eie andeler uten selv å delta i reindriften.

Flertallet anser det som mest realistisk at den østsamiske reindriften ikke tar sikte på å være eneyrke for utøverne, men at reindrift i kombinasjon med andre næringer som for eksempel laksefiske, danner næringsgrunnlaget for de aktuelle utøverne. Dette innebærer at reinflokken ikke behøver å være så stor. En flokk på for eksempel 800 – 1000 dyr vil ikke kreve store beitearealer, og dersom en kombinerer beite i utmark med produksjon av fôr (skjeftegress ol.), slik østsamene gjorde tidligere, vil en kunne begrense arealbehovet ytterligere. En beitefaglig vurdering av det aktuelle området vil selvsagt måtte foretas før reintallet fastsettes.

Dersom østsamene i tillegg legger opp til en reindriftsform mer i tråd med sine gamle tradisjoner, med stor grad av tamhet og utvikling av andre produkter enn kjøtt, vil også det begrense arealbehovet. Reinen vil for eksempel kunne benyttes som kjørerein i turistsammenheng eller til transport ved annen utmarkshøsting. Dessuten vil en kunne utnytte dyret bedre ved bl.a. melking og utvikling av andre produkter, som skinn, horn og bein.

En forholdsvis liten flokk med større tamhetsgrad i et begrenset område skulle også kunne redusere behovet for – og dermed kostnadene med – den mekaniserte

reindriften som er vanlig ellers i fylket. Konsekvensen av mindre bruk av motorkjøretøy i utmarka vil også ha miljømessige fordeler, særlig dersom barmarkskjøring kan elimineres eller reduseres kraftig.

En slik reindriftsform vil også i større grad trekke linjene tilbake til den opprinnelige østsamiske reindriften og kunne fungere som en av bærebjelkene i en revitalisert østsamekultur i Sør-Varanger. Reindrift i kombinasjon med andre yrker vil også legge grunnlaget for at flere østsamer kan drive med reindrift.

Det er imidlertid et velkjent problem i reindriften at reinen kan bli sammenblandet dersom områdene blir for små eller for mange driver i samme område. Det forhold at det er relativt sterke konflikter mellom østsamene og de som driver i området, taler også for at en bør unngå at den østsamiske reindriften drives i samme område som dagens reindriftsutøvere. Dessuten vil østsamene i en tid fremover være i en opplærings- og etableringsfase for sin reindrift, noe som taler for at de ulike reinflokkene ikke bør få anledning til å blande seg med hverandre.

Fordelen med fellesdrift og ett felles reinmerke er blant annet at det reduserer grunnlaget for konflikter internt i østsameflokken. Ingen har eiendomsrett til enkelte reinsdyr, det vil derfor ikke oppstå konflikt i forbindelse med for eksempel merking av kalver. Intern ommerking eller feilmerking skulle således ikke være noe problem, ettersom alle vil ha felles interesse i at kalvene merkes med østsamenes reinmerke og i at flokken bevares, utvikles og skjøttes på best mulig måte. I forhold til andre utøvere i andre distrikter, vil selvsagt slike konflikter kunne oppstå. I så tilfelle vil østsamene ha felles interesser i å sikre østsameflokkens interesser. Dessuten vil et avgrenset område, hvor østsamene har fortrinnsrett til å ha rein på beite, også bidra til at mulighetene for konflikt med andre reduseres. Et slikt system med felles reinmerke og en lik eierandel i hele flokken antas å ville fremme samarbeid og fellesskap blant østsamene.

Ulempen kan sies å være at den enkeltes eierfølelse og tilknytning til reinflokken og de enkelte reinsdyr kan bli liten, slik at det personlige ansvaret svekkes. Det antas imidlertid at manglende «eierfølelse» ikke vil være noe særlig fremtredende problem, særlig sett på bakgrunn av østsamenes lange kamp for å få rett til å drive reindrift. Flokken vil trolig være relativt liten, slik at den enkeltes innsats vil være avgjørende for at flokken skal gi et økonomisk grunnlag for utøverne.

7.7.2.4 Antall utøvere

Det har vært drøftet om det i lovs form skal angis hvor mange medlemmer det skal være i andelslaget. Bakgrunnen for problemstillingen er at det geografisk området for den østsamiske reindriften vil bli forholdsvis begrenset. Reinflokken vil av den grunn også være relativt liten, avhengig av blant annet beitegrunnlaget. En flokk på for eksempel 1 000 dyr, vil ikke kunne gi levebrød til en ubegrenset krets av østsamer. Riktignok er det ikke mange østsamer i Neiden-området, og situasjonen kan være at det er vanskelig å rekruttere tilstrekkelig kvalifiserte personer til reindriften. Men forholdet kan også være at det må foretas en viss begrensning dersom interessen er større enn området kan gi grunnlag for. Det må også tas hensyn til at reindriften skal gi et økonomisk utkomme for de som deltar. Dette innebærer at det ikke kan være for mange deltakere i andelslaget. Hvor grensen går, er imidlertid vanskelig å anslå.

Dersom en legger til grunn at reinflokken blir på 1000 dyr, vil en driftsenhet med for eksempel fem medlemmer innebære at hvert medlem har ca. 200 dyr som næringsgrunnlag. Dersom østsamene utnytter ikke bare kjøttet, men også klarer å utvikle andre produkter, kan det gi grunnlag for flere deltakere. Det samme vil være

tilfelle dersom de i større grad kan kombinere reindrift med andre utmarksnæringer, for eksempel laksefiske i sjø.

Flertallet har ikke funnet grunn til å foreslå en særskilt begrensning av tallet på østsamiske reindriftsutøvere forskjellig fra det som ellers gjelder etter reindriftsloven. Antallet reindriftsutøvere vil bl.a. måtte avgjøres på grunnlag av områdets avgrensning, beitegrunnlaget, antall reinsdyr i flokken og interessen blant østsamene.

Følgelig bør reindriftsloven i det vesentlige gjelde også for den østsamiske reindriften. Det vil blant annet innebære at områdestyret formelt skal gi samtykke til oppstart av østsamisk reindrift (reindriftsloven § 4 første ledd). Områdestyret vil i den sammenhengen kunne fastsette tallet på deltakere i den østsamiske reindriften ut fra slike hensyn som nevnt. På samme måte vil områdestyret medvirke i valget av personer som får delta i reindriften.

7.7.2.5 Rettshaverne

Reindriftsloven § 3 sier at det bare er borgere av samisk ætt som er bosatt i Norge, som har rett til å inneha reinmerke eller driftsenhet i reinbeiteområde. Eventuelle nye reindriftsutøvere (som startet etter 1. juli 1978) har bare rett til reinmerke og driftsenhet dersom foreldre eller besteforeldre har drevet reindrift som hovednæring. Etter § 3 siste ledd kan det i særlige tilfeller gis dispensasjon for de som ikke oppfyller vilkårene om samisk ætt eller at foreldre/besteforeldre har drevet reindrift som hovednæring.

Landbruksdepartementet har slått fast at de østsamer som gikk til sak mot staten i 1984, oppfyller lovens krav til å drive reindrift. Det kan imidlertid spørres om adgangen til å fravike hovedregelen bør anvendes overfor de østsamer som i fremtiden blir aktuelle for næringen, men som ikke var blant de som gikk til sak i 1984. Kampen for østsamisk reindrift har vært langvarig. En del av de berettigede er falt bort, mens andre har oppnådd en alder hvor det kan være lite aktuelt å gå i gang med reindrift. Det er imidlertid en rekke østsamer som har interesse av å ta fatt på reindrift, uten at utvalget har kunnet undersøke om de oppfyller kravet i reindriftsloven § 3 første ledd annen setning.

Etter flertallets mening foreligger slike «særlige grunner» for at det bør gis samtykke til at østsamer i Neiden, som ikke har foreldre eller besteforeldre som har drevet reindrift som hovednæring, får rett til å drive reindrift. Det antas at det er nødvendig at kretsen av berettigede må utvides, slik at en får tilstrekkelig antall yngre utøvere. Reindrift er en fysisk krevende næring, som normalt forutsetter at utøverne på et tidlig stadium trekkes med. Østsamene har i flere tiår vært borte fra reindriften. I dag finnes det bare østsamer av den eldre generasjon med reindriftserfaring. Ungdom har måttet velge andre yrker, ofte utenfor bygda.

Flertallet foreslår en lovregel om at bare østsamer som er bosatt i Neiden, har rett til å delta i østsamisk reindrift. Hvem av dem som får begynne med reindrift, vil bli avgjort av områdestyret. Dersom de ikke fyller vilkårene etter § 3 første ledd for rett til å utøve reindrift, forutsetter flertallet at Landbruksdepartementet bruker myndigheten etter § 3 siste ledd til av særlige grunner å samtykke i at vedkommende likevel får utøve reindrift.

Den nærmere utvelgelse blant de interesserte vil måtte foretas konkret. Utvalget har drøftet hvordan en eventuell utvelgelse kan foretas og hvem som bør stå for den, uten at en har kommet frem til en klar løsning. Utgangspunktet må imidlertid være at de som skal drive den østsamiske reindriften, må ha de nødvendige kvalifikasjoner. Det vil derfor måtte foretas en objektiv vurdering og utvelgelse blant de interesserte på grunnlag av blant annet praktisk og teoretisk innsikt. Kvalifisering og

utvelgelse vil trolig kunne gjennomføres ved et samarbeid mellom østsamene i Neiden og reindriftsmyndighetene.

Det vil være en rekke enkeltheter som vil måtte avklares før forslaget kan gjennomføres. Utvalget har imidlertid ikke sett det som sin oppgave å løse alle problemer i detalj. Det viktigste for flertallet har vært å fremme prinsipielle synspunkter og nødvendige lovforslag. En rekke praktiske spørsmål vil kreve klargjøring etter hvert.

7.7.2.6 Nærmere om den østsamiske driftsenheten

Dagens reindriftslovgivning har driftsenheten som grunnleggende enhet i næringen. Reindriftsloven § 4 annet ledd definerer driftsenhet som «en reinhjord som eies og drives av én ansvarlig leder, eller ektefellene i fellesskap, når de begge eier rein i eget merke i hjorden». Loven forutsetter at lederen for driftsenheten (eventuelt sammen med ektefellen) er eier av reinen i driftsenheten, men unntaksvis kan nære slektninger også eie rein i driftsenheten, dersom de ikke selv har driftsenhet.

§ 4 annet ledd åpner likevel for at flere kan drive reindrift i fellesskap i en driftsenhet. Dette forutsetter imidlertid samtykke av områdestyret. § 17 annet ledd åpner i så fall for at flere som driver reindrift i fellesskap kan bruke ett felles merke på reinsdyrene, jf. bestemmelsens tredje ledd som sier at andelslag, aksjeselskap el. bare har krav på å registrere ett reinmerke.

Flertallet har foran lagt frem sine grunner for at østsamisk reindrift bør drives i fellesskap. Dette oppnås ved at all rein tilhørende østsamene anses som en driftsenhet, jf. reindriftsloven § 4 annet ledd. Fellesskapet vil forsterkes ved at disse unntakene fra hovedregelen i reindriftsloven blir lovfestet for den østsamiske reindriften. Felles driftsenhet og reinmerke vil ikke være i strid med dagens reindriftslov, men lovpåbud om dette vil innebære at samtykke fra områdestyret ikke vil være nødvendig.

For å forsterke fellesskapet, foreslår flertallet også at deltakerne i den østsamiske reindriften skal ha lik del i eie og drift. Eierforholdet mellom flere deltakere i en driftsenhet er ellers ikke regulert i reindriftsloven på annen måte enn at områdestyret har myndighet til – med godkjenning av reindriftsstyret – å stille visse krav om eierforholdet, dersom det også har fastsatt høyeste reintall i driftsenheten (§ 4 tredje ledd).

Når alle eier like stor del av driftsenheten, vil de ha samme interesse i driftsresultatet. En naturlig følge av dette vil være at alle bør delta (tilnærmet) like mye i den samlede driften gjennom året, fordelt på driving, merking, slakting, oppsett og vedlikehold av gjerder og anlegg mv. Det er ikke meningen med forslaget at det skal gi grunnlag for mer eller mindre passiv deltakelse i den østsamiske reindriften. Lik del i eie og drift må tilsi at alle deltakerne har felles – solidarisk – ansvar for driften av hele reinflokken. Det siktes her også til ansvar utad.

Hver deltakers ektefelle vil – slik reindriftsloven lyder – ha rett til å utøve reindrift i fellesskap med ektefellen (§ 3 tredje ledd). I den felles østsamiske driftsenheten vil dette måtte praktiseres slik at to ektefeller er sammen om én eie- og driftsdel. En ektefelles inntreden i driften vil således ikke endre de øvrige deltakernes del av eie og drift.

De foreslåtte reglene vil danne rammen om fellesskapet i den østsamiske reindriften og forholdet deltakerne imellom. Dessuten må deltakerne velge distriktsstyre med leder for reinbeitedistriktet (§ 8). Innenfor denne rammen vil deltakerne kunne organisere samarbeidet seg imellom som de finner det hensiktsmessig. De vil bl.a. kunne fastsette regler for samarbeidet og det økonomiske oppgjøret og bestemme hvem som skal ta seg av de ulike oppgavene. Dette vil kunne gjøres av

distriktsstyret eller i distriktsmøte. Deltakerne vil også kunne organisere seg mer formelt, for eksempel som selskap. Flertallet har ikke funnet grunn til å foreslå organiseringen fastlagt i loven.

Den enkelte deltakers eierandel vil ikke kunne omsettes fritt. Del av driftsenhet må kunne gå over til ny eier etter reindriftslovens regler om overgang av (hel) driftsenhet. Det vil si at den fritt kan overdras til eller arves av ektefelle og visse nære slektninger (§ 4 første ledd annen setning). Overdragelse til andre vil være begrenset til østsamer som etter lovforslaget kan utøve reindrift i det østsamiske reinbeitedistriktet, og vil kreve samtykke av områdestyret (§ 4 første ledd første setning). Det vil dessuten være en forutsetning at den som overtar del av driftsenheten, tar på seg sin del av driften. På grunn av fellesskapet i driften vil det være av vesentlig betydning hvem de øvrige deltakerne i driften mener bør få komme med. Disse forholdene vil også områdestyret måtte ta hensyn til når samtykke til overdragelse skal gis.

Det vil med tiden kunne komme på tale å øke eller minke tallet på deltakere i den østsamiske reindriften. Dette vil kunne skje ved at hver deltaker (eventuelt med ektefelle) overdrar til en ny deltaker en like stor del av sin eierandel, eller ved at de overtar fra en deltaker som slutter, en like stor del av vedkommendes eierandel.

Økning av deltakertallet ved overdragelse til en ny deltaker bør kreve samtykke fra områdestyret, selv om en ny deltaker i den østsamiske reindriften ikke forutsetter registrering av driftsenhet. § 4 første ledd første setning forutsettes å gjelde tilsvarende. Minking av deltakertallet ved overdragelse til de gjenværende deltakerne vil imidlertid ikke kreve samtykke fra områdestyret eller andre utenom deltakerne selv. Dermed vil muligheten være til stede for at eierandelene blir kjøpt opp og havner på få hender eller bare en hånd. Det ville være i strid med hensikten med den østsamiske reindriften. Flertallet har lagt til grunn at østsamenes fellesskap – også ut over reindriftsutøverne – vil motvirke en slik mulighet, og har ikke foreslått en særskilt lovregel for å hindre dette.

7.7.2.7 Forholdet til de som i dag driver reindrift i området

I dag driver fire andre driftsenheter i deler av det området som kan være aktuelt for østsamisk reindrift (distrikt 4 og 5B).[79] I tillegg er det et visst press vestfra av reindriftsutøvere i reinbeitedistrikt 6 (Varangerhalvøya) og østfra av reindriftsutøvere i distrikt 5A (Sør-Varanger). Utøvere i distrikt 6 har for øvrig arbeidet med å etablere et samarbeide om blant annet leie av (vinter)beiteland i Russland. Et eventuelt slikt opplegg vil forutsette at de store Varanger-flokkene vil måtte drives gjennom eller tett inntil det aktuelle østsamiske reinbeiteområdet, noe som kan skape vansker ved at reinen fra mindre flokker kan følge med under passeringen. Fra reindriftsmyndighetene er det også foreslått å endre av distriktsinndelingene, slik at hele Sør-Varanger og Varanger (tidligere distrikt 1, 2, 3, 4, 5 og 6) nå blir ett distrikt (1).

Distrikt 4 er vår- og sommerbeitedistrikt, mens distrikt 5B er sommer- og høstbeitedistrikt. Distrikt 5C er felles vinterbeite for distriktene 4 og 5B og 5A og til en viss grad også for distrikt 6. Distrikt 4 og 5B er på til sammen 413 km^2 . Øvre reintall er fastsatt til 2000 dyr. 1. april 1993 var det ca. 1900 rein i området. De fire driftsenhetene omfattet 13 personer.

For å sikre beiteområde for rein tilhørende reindriftsutøverne i dagens reinbeitedistrikt 4 og 5B, kan det overveies å avgrense et område for dem. Utvalget vil heller ikke her fremme forslag til avgrensning av noe slikt område. Reindriftsmyn-

79. Se vedlagte kart over distriktsinndelingen i Øst-Finnmark.

dighetene vil trolig på mer sakkyndig grunnlag og etter uttalelser fra ulike hold kunne ta stilling til dette.

Slik omfordeling av reinbeiteområder kan oppfattes som urimelig. Et slikt inngrep vil reindriftsutøverne etter flertallets mening likevel måtte tåle, hvis det skal etableres et materielt grunnlag for østsamisk reindrift og kultur. Imidlertid må ulempene begrenses så mye som mulig. Antagelig vil en østsamisk reindrift ikke føre til at dagens utøvere må avvikle sin reindrift. Innskrenkninger vil likevel kunne bli aktuelt, men da trolig i størst grad for dem som har store reinflokker.

Mulighetene for å kompensere tap av beiteland med annet beiteland er knapt til stede. Tap i reindriftsnæringen for utøverne i distrikt 4 og 5B, eventuelt også i distrikt 6, som måtte følge av det østsamiske reinbeitedistriktet, vil i tilfelle måtte erstattes i penger etter vanlige ekspropriasjonsrettslige regler. Det må gis full erstatning for det økonomiske tap i næring som den enkelte påføres. Flertallet vil understreke betydningen av at det fra statens side gjennomføres et raskt og romslig oppgjør.

7.7.2.8 Etablering av den østsamiske driftsenheten

Østsamene i Neiden har ikke lenger egne rein og det er bare blant de eldste at den praktiske erfaringen og kunnskapene er i behold. Ved etableringen vil det være nyttig å trekke med seg disse. Reindrift er en høyt spesialisert næring, som krever kunnskaper på et bredt felt, herunder om reinsdyrenes «psyke» og væremåte, deres næringsmessige og andre behov, for eksempel under parring og kalving. Videre må en ha kunnskaper om samling, merking og slakting av rein, samt en viss økonomisk innsikt i å drive næringsvirksomhet. Reindriften forutsetter også inngående kjennskap til områdets geografi, klima mv.

Det må erkjennes at denne kunnskapen og innsikten ikke finnes blant den yngre garde av mulige østsamiske reindriftsutøvere i Neiden. For de som skal danne grunnstammen i den østsamiske reindriften, vil det av den grunn være aktuelt med en opplærings- og etableringsfase. Det bør derfor fra statens side legges til rette for i nødvendig grad å finansiere et opplæringsprogram for aktuelle østsamiske reindriftsutøvere. Dette kan enten skje i samarbeid med andre reindriftsutøvere i området, i fylket, eller eventuelt i samarbeid med østsamene i Finland. Flertallet antar at både reindriftsadministrasjonen og Sametinget kan trekkes inn i denne prosessen.

En mulighet er også å engasjere reindriftsutøvere, for eksempel blant østsamene i Finland – til opplæring i østsameflokken. Et slikt alternativ vil innebære at en relativt raskt kan komme i gang med reindrift i området, noe som anses som en fordel ikke minst fordi en får opplæring i egen flokk i sitt eget beiteområde. Det vil være opp til østsamene selv – i nært samarbeide med reindriftsforvaltningen, Sametinget og eventuelt bevilgende myndigheter – å ta stilling til hvordan dette best kan gjøres.

Innkjøp av rein og etablering av østsameflokken vil kreve en ikke ubetydelig startkapital. Med dagens priser[80] vil det koste ca. 1 million kroner å kjøpe inn 500 rein, mens 800 rein koster ca. 1,5 million kroner. I tillegg vil det være nødvendig å investere i driftsutstyr, ulike anlegg mv. Utvalget har ikke kunnet beregne kostnadene til etablering av en slik reinflokk, blant annet fordi prisene på livdyr avhenger av markedet på det aktuelle tidspunkt. Det antas likevel – med alle mulige forbehold – at kostnadene knyttet til etablering av østsameflokken vil være i stør-

80. Basert på opplysninger fra reindriftsadministrasjonen om grunnlaget for tilskudd til kjøp av livdyr. Flokkens sammensetning bør være ca 60% simler, 30% ungdyr og 8% okser. Prisene er beregnet ut fra kr 1 000 pr ungdyr, 2 000 pr. simle og 2 500 pr okse. I tillegg er det avrundet rundelig oppover. Dette er likevel et grovt anslag over kostnadene, som vil måtte korrigeres og justeres i forhold til situasjonen og priser mv. ved en eventuell etablering av østsameflokken.

relsesorden 3 millioner kroner. I tillegg vil det komme eventuelle erstatninger til dagens utøvere som blir berørt.

Det er klart at kostnadene vil være uoverkommelige for østsamene alene. Det er derfor på det rene at staten må bidra med midler til å etablere en østsamisk reinflokk og sikre opplæring og drift i en viss periode. Hvor stor andel staten bør bidra med, har ikke utvalget tatt endelig stilling til, men det synes ikke å være urimelig at staten yter tilskudd opp mot 90% og yter rimelige lån til det overskytende. Det bør være en viss egenandel for å sikre at den enkelte reindriftsutøver har den nødvendige interesse i og risiko knyttet til virksomheten. Utvalget viser i denne forbindelse til de støtteordninger som er etablert for østsamene i Finland i regi av skoltloven, jfr. foran i *"Skoltloven"* i punkt 7.5.2.

7.7.2.9 Styrings- og forvaltningsorganer

Utvalget har drøftet hvordan den østsamiske reindriften skal styres. Systemet i dagens reindriftslov er som kjent at hvert reinbeitedistrikt ledes av et distriktstyre (reindriftsloven § 8) og hvert reinbeiteområde av et områdestyre (reindriftsloven § 7). Dersom det etableres et eget reinbeitedistrikt for den østsamiske reindriften, vil disse måtte etablere et eget distriktstyre etter reindriftsloven § 8.

Dette distriktet vil imidlertid være en del av et reinbeiteområde, og underlagt et områdestyre som kan være dominert av personer som kan tenkes å ha liten interesse i at den østsamiske reindriften etableres. Riktignok sier den nye reindriftsloven § 7 at det er fylkestinget og Sametinget som skal oppnevne medlemmene, men § 8 siste setning sier at oppnevningsorganene skal sammensette områdestyret blant annet med aktive reindriftsutøvere. Etter reindriftslovens system har områdestyret myndighet på en rekke områder som vil berøre den østsamiske reindriften, blant annet er det områdestyret som etter § 4 skal gi samtykke til etablering av reindrift innenfor reinbeiteområdet.

Utvalget har vurdert om det østsamiske reinbeitedistriktet også skulle være et eget reinbeiteområde, med et eget områdestyre, slik at en unngår eventuelle problemer knyttet til de etablerte styringsorganer innen reindriften. Dette kunne gjøres ved at det ble etablert et områdestyre på fem medlemmer, tre østsamer, ett medlem oppnevnt av Sametinget og ett oppnevnt av fylkestinget. Man har imidlertid funnet dette både unødvendig og for vanskelig. Selv om det i dag skulle finnes motsetninger mellom interessene til dagens reindriftsutøvere og østsamene, forutsettes det at områdestyret vil fatte de vedtak om er nødvendig for å etablere og drive reindrift i det østsamiske reinbeiteområdet. På litt lenger sikt, antas det at denne fellesdriften vil være en naturlig del av den samiske reindriften i Finnmark.

Praktisk vil et eget områdestyre skape store problemer, idet antall utøvere vil være svært begrenset. Det er grenser for hvor mange styringsoppgaver en kan knytte til en relativt liten krets av personer. Det antas at driftsenheten vil måtte etablere et styre som skal forestå ledelsen av enheten. Disse samme personene vil også måtte ivareta de styringsoppgaver som etter reindriftsloven § 8 skal ligge hos distriktsstyret. Dersom disse samme personer i tillegg skal være med i et områdestyre, vil oppgavene bli for omfattende. Det fremmes derfor ikke noe forslag om et eget områdestyre.

I dag administreres reindriften i Sør-Varanger og på Varangerhalvøya av reindriftskontoret for Øst-Finnmark i Karasjok. Det har vært drøftet om det i tillegg bør etableres et eget kontor i Sør-Varanger for å administrere den fremtidige reindriften i området, i tilfelle forslaget om reetablering av østsameflokken blir iverksatt, men det fremmes ikke noe forslag i den retning.

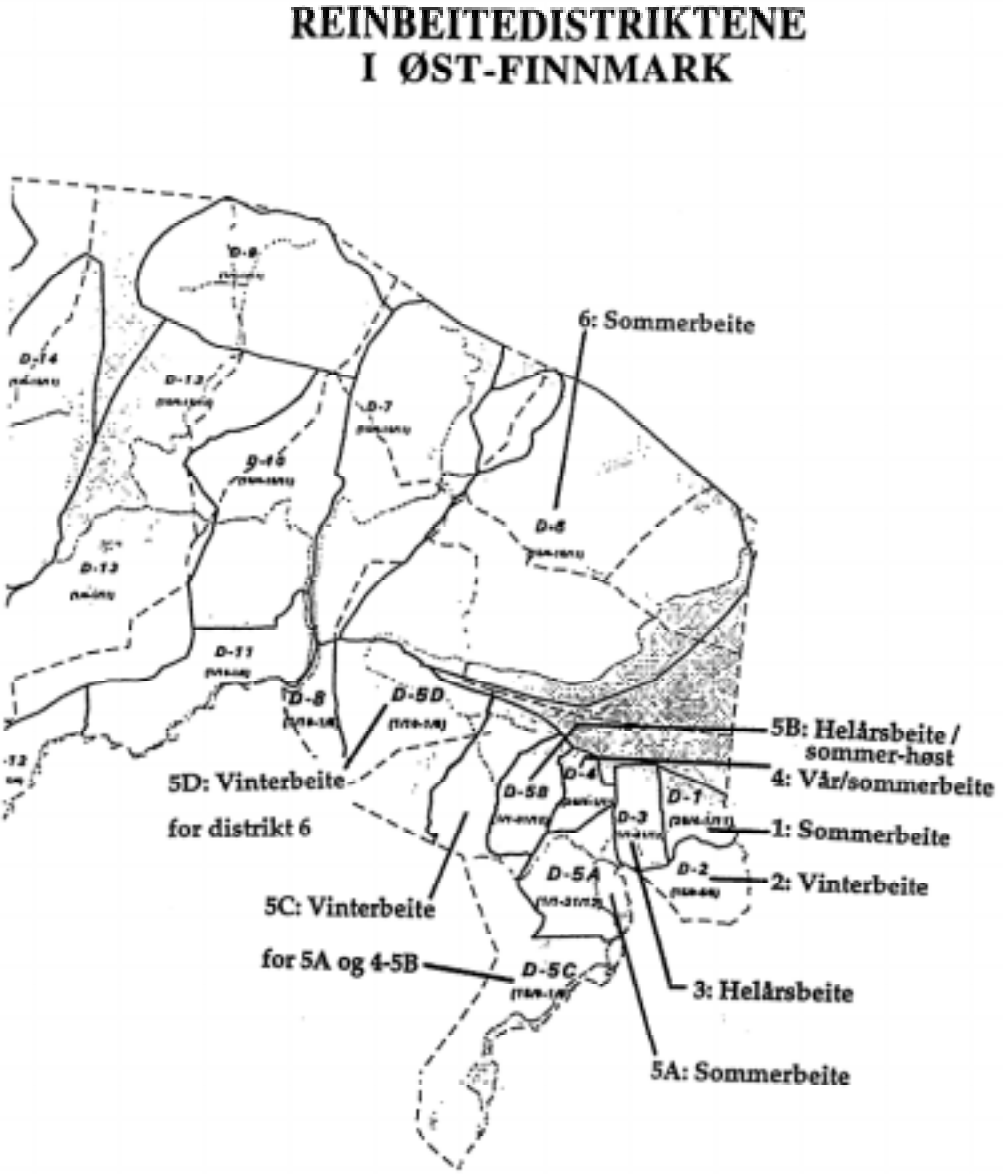
7.7.2.10 Samarbeid med østsamene i Finland

Østsamene i Finland er bosatt i de nordlige delene av Enare kommune i det som før 1826 var en del av Neidensiidaen. En del av disse driver i dag reindrift i to reinbeitedistrikter; distrikt 3 Näätämö og 5 Vätsisäri. Distrikt 3 grenser i nord og distrikt 5 i nord og øst mot Sør-Varanger kommune. Østsamene i Finland har i disse områdene bygget opp en relativt betydelig reindrift, med flere tusen reinsdyr.

Som et ledd i arbeidet med å bevare og utvikle den østsamiske kulturen generelt og den østsamiske reindriften spesielt, er det nærliggende å knytte nærmere kontakt med østsamiske reindriftsutøvere i Finland. I tillegg til mulige opplæringsprogrammer for norske østsamer, kan det etableres mer permanente samarbeidsprosjekter mellom østsamene på begge sider av grensen. Se bl.a. ILO-konvensjon nr 169 artikkel 32, hvor det heter:

> «Regjeringer skal treffe hensiktsmessige tiltak, bl.a. gjennom internasjonale avtaler, for å lette kontakt og samarbeid over statsgrenser, herunder virksomhet på økonomiske, sosiale, kulturelle og miljømessige områder, mellom urbefolkninger og stammefolk.»

Denne bestemmelsen legger føringer for statens urfolkspolitikk i denne sammenheng. Tilrettelegging for samarbeid mellom østsamene i Finland og Norge vil være en måte Norge kan oppfylle kravene på.



Problemet på norsk side er at beitemulighetene er vanskelige, både som følge av konflikter mellom ulike driftsenheter og reinbeitedistrikter og fordi deler av områdene er delvis nedbeitet (Skogerøya). I en slik situasjon kan det være vanskelig å etablere og drive østsamisk reindrift.

I den grad det er ønskelig fra finsk side og beitegrunnlaget tillater det, kan det vurderes å etablere avtaler om leie av beiteland for (hele eller deler av) Østsameflokken på finsk side av grensen i deler av året (vinterbeite). En slik ordning vil forutsette at det gjøres endringer i konvensjon 3. juni 1981 mellom Norge og Finland om bygging av reingjerder og andre tiltak for å hindre at rein kommer over grensen mellom de to riker (reingjerdekonvensjonen), jf. lov 11 mars 1983 nr. 8. Konvensjonen forbyr at rein krysser riksgrensen mellom Norge og Finland og har bl.a. regler om tilbakehenting av rein (for eiers regning) dersom dette likevel skulle skje. Som ledd i revitaliseringen av østsamisk kultur i Norge, kan det imidlertid være aktuelt å reforhandle reingjerdekonvensjonen slik at det åpnes for at Østsame-

flokken kan slippes på vinterbeite i Finland, ettersom dette nettopp ville bidra til å legge forholdene til rette for en slik revitalisering.

De utvalgsmedlemmer som står bak forslaget om østsamisk reindrift, fremmer ikke noe konkret forslag om å endre reingjerdekonvensjonen, men vil i det følgende peke på en del tiltak som kan vurderes iverksatt dersom de nødvendige avtaler mellom finske og norske myndigheter på nasjonalt, og eventuelt også på lokalt nivå, etableres.

Det antas at en på norsk side ikke vil ha mulighet til gjenytelse i form av vår- eller sommerbeite for de finske østsamenes rein. Sannsynligvis vil det heller ikke være behov for det. Det vil derfor være nødvendig å finne andre former for motytelser, enten i form av pengetilskudd eller bruk av naturressursene på norsk side. Som vist foran har det historisk vært samarbeide mellom østsamene i de ulike siidaene om felles utnyttelse av naturressursene.

Etter at østsamene som i dag bor i Finland ble flyttet fra Petsamo til Enare, mistet de sin tradisjon med sjøfiske ved kysten. Mens de tidligere foretok sesongvise flyttinger og fisket etter laks, torsk, sei ol. i fjordene, er de nå utelukkende innlandssamer, som lever av reindrift, innlandsfiske, turisme, handel mv.

En mulighet er derfor å etablere ordninger som gir østsamene i Finland adgang til fiske i Varangerfjorden. Dette kan for eksempel skje i samarbeide med østsamene i Neiden, ved at de fisker sammen og deler fangsten eller inntektene. Den østsamiske reindriften kan ventelig ikke etableres som eneyrke, men i kombinasjon med gårdsdrift, laksefiske, eventuelt kyst- og fjordfiske, duodji ol. Forholdene kan derfor ligge til rette for at østsamiske reindriftsutøvere fra Finland deltar i fiske sammen med østsamiske reindriftssamer og fjordfiskere fra Norge, eventuelt at det etableres egne særlige ordninger for slikt fiske.

En annen mulighet er at østsamene i Finland får adgang til å fiske laks i fjordene i Sør-Varanger jf. forslaget i *"Sjølaksefiske"* i punkt 7.7.4 nedenfor. Et slikt sjølaksefiske kan enten skje ved at de deltar sammen med østsamene i Neiden eller ved at de som motytelse får tildelt egne lakseplasser, for hele sesongen eller ved at de norske og finske østsamene deler en eller flere laksepasser og fisker til ulike tider (for eksempel en uke hver).[81]

En tredje mulighet er at de finske østsamene som motytelse får rimelig eller gratis adgang til laksefiske i Neidenelva, jfr. *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3. Omfanget av laksefiske i elva kan rimeligvis ikke være for omfattende, slik at det i for stor grad vil fortrenge annet inntektsbringende fiske. Et eventuelt slikt laksefiske må avgrenses i forhold til tid og sted. En kan for eksempel tenke seg at de finske østsamene får anledning til stangfiske på oversiden av Skoltefossen, slik at de ikke fortrenger det ordinære fiske nedenfor fossen, eventuelt at de deltar i kastenotfisket i Skoltefossen.

Motytelsen kan også gjennomføres ved en kombinasjon av disse tiltakene. Dersom omfanget av ulike former for fiske ikke er tilstrekkelig, kan de kombineres med pengeytelser, slik at summen av kontanter og naturalytelser tilsvarer verdien av beitemarkene på finsk side.

Det kan også tenkes andre motytelser. Flertallet nøyer seg med å peke på mulighetene som finnes, og vil ikke gå inn på en nærmere konkretisering eller vurdering av disse forslagene. Det er imidlertid en rekke forutsetninger og vilkår som må oppfylles før dette eventuelt kan settes i verk fra norsk side. Først og fremst må det avklares om østsamene på finsk og norsk side er interessert i slike ordninger. Dessuten må finske myndigheter, gi sin tilslutning til dette. En grunnleggende forut-

81. Adgang til kyst- og fjordfiske samt fiske etter laks i fjordene for andre enn norske statsborgere vil kunne kreve endring av norsk fiskerilovgivning på dette området.

setning er at det på finsk side er tilstrekkelig beitegrunnlag. Dessuten må eventuelle veterinærfaglige forhold utredes. Det må også avklares hvordan de finske østsamene skal få betalt for beitebruken. Flertallet antar at dersom slike samarbeidsprosjekter igangsettes, bør det vurderes å etablere deler av det østsamiske reinbeiteområdet langs grensen mot Finland, eventuelt med en «korridor» fra beiteområdet og frem til finskegrensen.

Flertallet ser en rekke fordeler med slike samarbeidsprosjekter mellom østsamene på tvers av landegrensene i nord. For det første vil en på denne måten knytte nærmere kontakt mellom de ulike østsamegruppene i området. Den østsamiske folkegruppen er liten og splittet av grensene i tre stater; Finland, Russland og Norge. Det antas å være en stor fordel for den østsamiske folkegruppe at det knyttes nærmere bånd over landegrensene. Deres naturlige og historiske fellesskap vil på en måte kunne gjenskapes ved ulike former for kulturelt og næringsmessig samarbeide.

Dessuten er det en stor fordel for arbeidet med å gjenopprette den østsamiske kulturen i Norge at østsamene i Neiden får nær kontakt med østsamene i de øvrige landene, og da særlig i Finland, som har gjort mest positivt for denne folkegruppen i området. Østsamiske reindriftsutøvere i Neiden vil åpenbart ha stor nytte av kontakt med østsamene på finsk side, både i opplæringsøyemed og dersom det kan leies beitearealer på finsk side. Finske østsamer vil kunne nyte fordelen av å gjenoppta sitt historiske havfiske. Et grunnleggende vilkår er selvsagt at tiltakene er til gjensidig nytte for alle parter og at østsamene selv ønsker dette og får ansvaret for gjennomføringen av ordningene.

Prinsipielt er det ikke noe i veien for at det på lang sikt utvikles et nærmere samarbeide mellom østsamene i Norge og Finland, for eksempel ved utnyttelse av etablerte slakteplasser eller salgsorganisasjoner på finsk eller norsk side. Dersom det fra østsamisk side er ønskelig, ser ikke flertallet noen grunnleggende innvendinger mot at det for eksempel etableres selskaper på tvers av landegrensene som eier eller driver østsamisk reindrift eller andre former for næringsdrift eller kulturell virksomhet i de to landene.

Det kan i sammenhengen også vises til at samarbeidet i Barentsregionen kan gi muligheter også for reindrift. Videre foregår det allerede et nært samarbeid mellom Norge og Finland når det gjelder laksefiske i Neidenelva. Etter overenskomst mellom Finland og Norge 14. desember 1977 har Norge ansvaret for laksetrappen i Skoltefossen. Hensikten er å sikre at laksen kommer i den øvre delen av elva og inn i Finland.

Østsamene på finsk side har historisk også kontaktlinjer til norske myndigheter. Som kjent ble det mellom Norge og Finland på 1920-tallet avtalt at østsamene i Petsamo (og Pasvik) skulle avstå fra alle rettighetskrav i Norge mot at de fikk 12 000 gullkroner. Disse pengene skulle Finland benytte til fordel for østsamene på finsk side av grensen. Det er disse østsamer som etter andre verdenskrig ble flyttet til områder ved norskegrensen i Neidenområdet. Avtalen som ble gjort på 1920-tallet, var ikke fordelaktig sett fra østsamisk side, ettersom et permanent fiske på norsk side ville vært mer verdt enn 12 000 gullkroner.

Det som skjedde på 1920-tallet er ikke avgjørende, men bør tas med som et moment på norsk side i vurderingen av hva som i dag vil være riktig politikk i forhold til den opprinnelige befolkning i disse grenseområdene. Det viktigste er selvsagt at norske myndigheter iverksetter tiltak som kan bidra til å bevare og utvikle den østsamiske kulturen i Norge. Men i den grad et samarbeid på tvers av riksgrensene er fordelaktig eller nødvendig for å oppnå målet om å sikre den østsamiske kulturen i Norge, bør også det iverksettes.

Norske myndigheter bør i denne sammenheng ikke se på østsamene i Finland som først og fremst finske statsborgere, men derimot som kjernen i områdets

opprinnelige befolkning. Det er først og fremst østsamene i Finland som i dag er bærere av den østsamiske kulturen i det tidligere fellesområdet. Kontakt og samarbeid mellom østsamene i de ulike landene må vurderes som positivt og som en viktig del av Norges urfolkspolitikk.

Dersom det lar seg gjøre å opprette et samarbeid på tvers av landegrensene til fordel for den østsamiske folkegruppen i området, vil det være banebrytende i moderne norsk urfolkspolitikk. En vil ikke bare ta et oppgjør med tidligere holdninger og assimileringspolitikk, man vil også utforme en urfolkspolitikk som peker fremover og kan fremstå som et eksempel for andre stater, hvor urfolkene er splittet av landegrensene.

7.7.3 Laksefiske i Neidenelva

7.7.3.1 Innledning

Laksefisket i Neidenelva er av stor betydning for bosettingen i bygda. Historisk har østsamene hatt sin sommerboplass ved den delen av elva som er mest fiskerik – ved Skoltefossen og i Skoltebyen. I dag foregår et utstrakt turistfiske med stang i elva, enten fra båt eller fra elvebredden, mens det tradisjonelle livjelakfisket (käpäläfisket/kastenotfisket) foregår i Skoltefossen. Inntektene fra selve fisket, dvs. fiskekortsalget, går til de som er parthavere (medlemmer) i Neidenelvens Fiskefellesskap.

7.7.3.2 Dagens rettsstilling

Fiskerett i Neidenelva tilkommer i dag personer bosatt i Neiden som driver et visst jordbruk. I praksis er det de som til enhver tid oppfyller vilkårene for medlemskap i Neidenelvens fiskefellesskap, som har fiskerett. Enkelte grunneiere ovenfor Skoltefossen aksepterer ikke at Fellesskapet har fiskerett overfor fossen. Disse begrunner sitt standpunkt med at siden staten ikke var deltaker på laksetinget i Neiden i 1891, hvor Fellesskapet ble dannet, så vil eiendommer som er utmålt fra statsgrunn etter dette tidspunkt, ha i behold en eksklusiv (privat) rett til fiske på sin grunn. Spørsmålet om fiskeretten i den øvre del av Neidenelva har imidlertid vært behandlet i to lagmannsrettsdommer, jf. dom av Hålogaland lagmannsrett 20. juli 1965 og 2. juli 1992. 1965-dommen gjaldt eiendommene «Veines» og «Fossbukten» og det ble slått fast at Neidenelvens Fiskefellesskap hadde fiskeretten. 1992-dommen gjaldt formelt spørsmål om ferdsel på en eiendom, men da grunneieren påstod at han hadde privat fiskerett utenfor sin eiendom, slo lagmannsretten fast at Neidenelvens Fiskefellesskap «har eksklusiv rett til å fiske i hele elva».

Neidenelvens Fiskefellesskap har fastsatt *vedtekter*, som blant annet regulerer styrets og årsmøtets oppgaver og bestemmer hvem som kan bli medlemmer og oppnå rettigheter knyttet til fiske i Neidenelva. Vedtektene har vært endret en rekke ganger. Den siste grunnleggende endringen skjedde i 1985 og senere er vedtektene endret på årsmøtene i 1987, 1988 og 1993.

Neidenelvens Fiskefellesskap ledes av et *styre* på fem medlemmer, som representerer Fiskefellesskapet utad. Styret ansetter regnskapsfører for organisasjonen og organiserer salg av fiskekort, livjelakfisket, utsetting av yngel, oppsyn mv. Det er også styret som avgjør søknad om medlemsskap i fellesskapet og har ansvar for å føre oversikt over hvem som er medlemmer. Styret har en funksjonstid på to år og velges av årsmøtet, som er organisasjonens høyeste organ.

Vedtektenes § 1-1 sier at laksefisket er «en felles næringsrett for eiere eller brukere av matrikulerte eiendommer som ligger i Neidendalføret». Vedtektenes § 5 regulerer vilkårene for *medlemsskap* i foreningen. Søknad om medlemsskap i Fiskefellesskapet sendes styret til behandling hvert år innen 31. desember.

Spørsmål om medlemsskap avgjøres av et utvidet styre (styret pluss tre varamedlemmer) innen 15. februar. Eventuell klage over vedtak om medlemsskap avgjøres av årsmøtet.

Grunnvilkårene for medlemsskap er knyttet til bosted, eiendommens størrelse og krav om høsting. Eier eller bruker av «matrikulert» eiendom i Neidendalføret må være fast bosatt i dette området, dvs. registrert i manntallet i Neiden, ha fast postadresse her og både eier/bruker og hans familie må ha fast tilhold i området hele året. Det er presisert at personer som bare bor i Neiden deler av året, ikke kan være medlemmer (vedtektenes § 5-1a). Videre må eiendommen være på minst fem da. Høstingskravet må oppfylles hvert år. Det skal fortrinnsvis høstes fem mål, men annen inntekt av eiendommen aksepteres også dersom den tilsvarer salg av 2500 kg høy til dagens pris (vedtektenes § 5-1b). Styret skal hvert år innen 15. september kontrollere at høstingskravet er oppfylt.

Det fremgår av vedtektenes § 5-1c at ingen person eller husstand kan få mer enn ett medlemsskap i Fiskefellesskapet, selv om vedkommende eller noen av husstandsmedlemmene eier eller bruker fast eiendom i bygda.

Fiskeretten er med andre ord ikke en automatisk rett som følger av eiendomsretten til jord. Eiendoms- eller bruksrett er riktignok et grunnleggende, men ikke *tilstrekkelig* vilkår. Bostedskravet er relativt strengt og omfatter også eierens familie. I tillegg er det et driftskrav; jorda må dyrkes og høstes eller eiendommen må gi annen avkasting før vedkommende kan få rett til medlemsskap i Fiskefellesskapet. Alle vilkårene må være oppfylt hvert år og derfor vil antallet parthavere i Fiskefellesskapet kunne variere fra år til år, avhengig av om for eksempel høstingskravet er oppfylt.

Innholdet av fiskeretten faller sammen med betydningen av medlemsskap i fiskefellesskapet. Det innebærer at vedkommende har rett til å delta på årsmøtet, hvor viktige avgjørelser om gjennomføringen av fisket blir fattet, for eksempel fiskeregler, fiskekortpriser, kultiverings- og miljøtiltak og gjennomføringen av livjelakfisket i Skoltefossen. Årsmøtet fastsetter også vedtektene, som kan endre vilkårene for medlemsskap.

Medlemmene har rett til gratis stangfiske. Formelt kan en si at fiskeretten også omfatter retten til garnfiske i elva. Alt garnfiske er imidlertid forbudt etter bestemmelser fastsatt av Neidenelvens fiskefellesskap, slik at utnyttelse av denne delen av fiskeretten i praksis ikke er aktuell. Medlemsskap i fellesskapet gir imidlertid rett til økonomisk utbytte. Utbytte fastsettes av årsmøtet og varierer i forhold til inntektene av fiskekortsalget. I de siste seks årene har det vært utdelt følgende utbytte: 1995 kr 3000, 1994 kr 6000, 1993 kr 6000, 1992 kr 11000, 1991 kr 10500 og 1990 kr 7500.

I tillegg til det økonomiske utbyttet, fordeles også laks som fanges under livjelakfisket til de som er med i dette fisket. I de senere år har stadig flere av medlemmene i fiskefellesskapet gitt avkall på deltakelse i livjelakfisket. I 1996 var ca. 1/3 av medlemmene ikke parthavere i livjelakfisket.[82] Dette skyldes først og fremst stadig økende alder blant parthaverne, men også at utbyttet fra fisket anses lite i forhold til innsatsen. Dersom parthavere i livjelakfisket ikke selv deltar, er det ikke uvanlig at de leier andre til å delta i kastefisket. Er fangsten liten vil det kunne innebære et økonomisk tap for parthaveren.[83]

Bortsett fra lijvelakfisket som foregår ca. 3 uker hvert år, foregår ikke noe fellesfiske blant medlemmene i Fiskefellesskapet. Ved siden av medbestemmelsesretten, er innholdet i fiskeretten i stor grad en økonomisk rett, dvs. en rett til økon-

82. Muntlig opplysning fra leder i Neidenelvens Fiskefellesskap, Roger Wartianen.
83. Tidligere i dette århundret – da elva ble utleid til rike sportsfiskere – fikk parthaverne utdelt andel av utleiesummen. Se nærmere om dette i Steinar Wikan: Grensebygda Neiden, s. 425-426.

omisk utbytte av fiskekortsalg til andre. Dette i motsetning til situasjonen i Tana, hvor fiskerettshaverne får økonomisk utbytte kun av sitt eget fiske i elva. Det er viktig å understreke at retten til utbytte fra fiskekortsalget ikke er knyttet til eget fiske eller aktivitet i Fiskefellesskapet. Så lenge kravene til medlemsskap er oppfylt, har den enkelte krav på utbytte. I praksis kan en si at utbytte av fiskeretten avhenger av at en årlig høster eller bruker en eiendom på minst 5 da.

7.7.3.3 Mulige endringer av dagens ordning

Laksefisket i Neidenelva er den mest kontroversielle delen i den østsamiske rettighetskampen. Til tross for underrettsdommen i 1848 og senere rettsavgjørelser, har rettsoppfatningen blant østsamene holdt seg levende helt frem til i dag. Etter deres oppfatning tilhører laksefisket i Neidenelva dem, iallfall fra Skoltefossen og ned til Kobbefossen. Denne oppfatningen har blitt styrket etter hvert som den østsamiske identitets- og selvfølelsen har vunnet frem. For østsamene oppfattes livjelakfisket i Skoltefossen som en viktig del av deres kulturutøvelse.

Utvalget har vurdert en rekke forslag knyttet til laksefisket i Neidenelva. Østsamene er blitt en minoritet i sitt opprinnelige område etter at det har bosatt seg andre her helt fra midten av 1800-tallet. Det har i forhold til laksefisket utviklet seg en rettstilstand som i dag må anses for å være såkalt «festnet» i juridisk forstand. Men det synes likevel nødvendig å foreta endringer i rettstilstanden dersom den østsamiske kulturen skal kunne overleve. Den norske stat har både en rettslig og moralsk plikt til å sikre et materielt grunnlag også for den østsamiske kulturen.

For ordens skyld nevnes at Stortinget, med hjemmel i grunnloven §§ 49 og 75 a, har full adgang til ved lov å regulere eller oppheve etablerte rettigheter. Verken grunnloven §§ 97 eller 105 legger noen begrensninger på Stortingets myndighet i så måte, men kan beskytte rettighetenes økonomiske verdi, ved at det må gis erstatning. En eventuell lov om overføring av rettigheter vil i erstatningsrettslig sammenheng kunne likestilles med ekspropriasjon.

Ett alternativ hadde vært ikke å fremme forslag om endring av rettstilstanden knyttet til fiskerettighetene i Neidenelva, slik at dagens ordning opprettholdes. Til støtte for et slikt syn kan det anføres at en ikke bør rokke ved dagens ordning, som må anses for å være gjeldende rett. En endring av rettighetsforholdene vil ramme dagens rettshavere. Dessuten kan endringer skape ny strid blant beboerne.

Mot dette standpunktet kan det først og fremst anføres at dagens rettstilstand er urimelig i forhold til områdets opprinnelige beboere, idet den har bidratt og bidrar til å utviske den østsamiske kulturen. Dersom en skal legge et grunnlag for at den østsamiske kulturen og levemåten skal gjenskapes og utvikles, forutsetter det at det skapes et materielt grunnlag for den. Dette gjelder i særlig grad i forhold til laksefiske i Neidenelva. Dagens tilstand bygger på en historisk urett mot østsamene som man i dag bør gjøre noe med.

Ut fra østsamenes historie, reglene i grunnloven § 110 a og Norges folkerettslige forpliktelser har østsamene et rimelig krav på å få et etablert et materielt grunnlag for sin kultur.

Flertallet, alle med unntak av Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt, vil derfor se bort fra et alternativ som innebærer at en ikke gjør noen endringer i dagens rettstilstand. Mindretallet redegjør for sitt syn i *"Innledning – begrunnelse"* i punkt 7.7.1. Flertallet har samlet seg om et forslag om å overføre livjelakfisket (kastenotfisket) i Skoltefossen til østsamer som er fast bosatt i Neiden, samtidig som det foreslås å gi alle som er fast bosatt i bygda, en rett til stangfiske. Pedersen har likevel bare tiltrådt den siste del av forslaget.

7.7.3.4 Overføring av fiskerettigheter

Utgangspunktet er at parthaverne (medlemmene) i Neidenelvens fiskefellesskap i dag har rettighetene til fiske i hele Neidenelva, selv om enkelte i Neiden bestrider dette. Utvalget har drøftet en rekke alternative endringsmuligheter. Det mest ytterliggående er full overføring av fiskerettighetene i hele elva fra fiskefellesskapet til østsamene, mens det minst inngripende alternativet er at bare retten til livjelakfisket i Skoltefossen overføres. Mellom disse to alternativene finnes det muligheter for delvis overføring av fiskerettigheter.

Det skal understrekes at ethvert forslag om overføring av fiskerettigheter i deler av elva forutsetter at andre – både bygdas innbyggere og sportsfiskere forøvrig – får adgang til å fiske i elva. De nye rettshaverne vil kunne pålegges å selge fiskekort til andre. Særlig gjelder dette bygdas innbyggere, som uansett bør få rett til å kjøpe rimelige sesongkort for stangfiske.

Utgangspunktet for et alternativ som innebærer full overføring av fiskerettighetene i *hele elva* fra dagens parthavere, er at det juridiske grunnlaget for å knytte fiskerettighetene til å dyrke fem dekar jord synes å være tvilsomt i forhold til både jordutvisningsresolusjonen 3. juni 1775 § 6 og den grunnleggende 1848-dommen om fiskeretten. Som nevnt ovenfor ga resolusjonens § 6 fiskerettighetene til alle i bygda, uavhengig av om en var eier (eller bruker) av matrikulert jord eller ikke. Særlig måtte dette være tilfelle i Neiden, hvor østsamene lenge ikke hadde formell eiendomsrett til jord og opprettholdt sine sesongvise flyttinger. Dessuten ville østsamenes rettigheter ha stått sterkt hvis rettighetenes egentlige juridiske grunnlag (alders tids bruk) hadde vært lagt til grunn ved domstolsbehandlingen.

Rettighetsovergangen fra «alle i bygda» til den jordeiende del av befolkninga som skjedde etter 1864, var rettslig tvilsom, og særlig når rettshaverne senere har benyttet sin flertallsposisjon til å ytterligere innskrenke kretsen av parthavere. Vilkåret om å dyrke minst fem mål jord ble som nevnt innført så sent som i 1930-31.

Det kan vel stilles spørsmål ved om fiskefellesskapets forvaltning har vært tilfredsstillende i de over hundre år som har gått siden 1891. En forvaltning som hadde skapt ro og aksept blant bygdas innbyggere – herunder også østsamene – ville vært et argument av en viss tyngde til fordel for å ikke endre en etablert ordning. Situasjonen er imidlertid ikke slik, noe som gjør det lettere å foreta endringer til fordel for de opprinnelige rettshavere i Neidenområdet – østsamene.

Det kan anføres at det som i sin tid var en «næringsrett» for den jordbrukende del av befolkningen, i dag ikke har den samme berettigelse eller funksjon. Etter den finske innvandringen ble Neiden en jordbruksbygd, hvor befolkningen hadde behov for adgang til lakseressursene for å få et tilfredsstillende eksistensgrunnlag. Antall driftsenheter i jordbruket er gått kraftig ned de siste 10-15 årene. I 1992 var det ca. 10 aktive jordbruk[84] igjen i bygda – en nedgang på over 70% fra 1979 – mens det er ca. 55-60 parthavere i Neidenelvens fiskefellesskap. Omlag 80% av parthaverne driver med andre ord ikke aktivt jordbruk, de oppfyller dyrkingskravet for å oppnå rett til part i laksefisket. En ytterligere reduksjon av aktive jordbruk antas å fortsette, noe som forsterker synspunktet om at lakserettens nære tilknytning til jordbruk ikke lenger har noen vesentlig berettigelse.

Inntektene fra utleie av fisket i Neiden er relativt beskjedent for den enkelte, ofte bare noen få tusen kroner. Gjennomsnittlig inntekt for den enkelte i perioden 1990 – 1995 var ca. kr 7 300 og da var 1991 og 1992 et særdeles gode år med inntekter på ca. kr 11 000, jf. foran i *"Dagens rettsstilling"* i punkt 7.7.3.2. Fisket er i stor

84. Flerbruksplan for Neidenvassdraget, rapport nr. 6 – 1992 Fylkesmannen i Finnmark, *"Innledning"* i kap 5.2.1 s. 30.

grad utleid til stangfiskere, og parthaverne er ikke pliktig til å delta i fellesfisket som foregår i Skoltefossen. Dette innebærer at parthaverne får sin del av inntektene fordi de dyrker et jordstykke på fem mål. Sett i forhold til forholdene i Tana, hvor parthaverne i tillegg til å oppfylle et dyrkingskrav selv må fiske for å få inntekter, kan det hevdes å være mindre grunn til å beskytte rettstilstanden og praksisen i Neiden.

Mot et forslag om å ekspropriere fiskerettighetene i hele elva, kan det anføres at østsamene tradisjonelt først og fremst har fisket i Skoltefossen og i området fra Skoltefossen og ned mot Kobbefossen. Før laksetrappen ble etablert var det ubetydelig fiske ovenfor Skoltefossen, mens fisket nedenfor Kobbefossen ikke er særlig godt. Det kan hevdes at østsamenes fiske i den øvrige del av elva ikke har vært så omfattende at det gir tilstrekkelig grunnlag for særrettigheter til fiske i hele elva.

Dessuten er det et faktum at det i 150-160 år har bodd mange andre i bygda. Mange av dagens innbyggere har slekt som har bodd der i flere generasjoner. En så langvarig bosetting med tilhørende fiskerett kan det ikke ses bort fra. Mange vil nok også oppfatte det som urimelig om en liten gruppe etterkommere av områdets opprinnelige beboere skal få eksklusive rettigheter til fisket i hele elva.

Innholdet i de eventuelle fiskerettighetene til østsamene kunne imidlertid reguleres slik at alle i bygda fikk rett til gratis eller rimelig stangfiske. En offentlig regulering av «eierbeføyelsene» vil sannsynligvis kunne dempe en del av innvendingene. Imidlertid antas det at en slik løsning vil oppfattes som urettferdig av mange i bygda, blant annet som følge av at generelle «likhetsprinsipper» står sterkt blant folk flest. Det bør ikke etableres ordninger som gir grunnlag for omfattende og varig motstand fra de øvrige i bygda. Utvalgets forslag skal ikke bare ta hensyn til den østsamiske kulturen, det skal også tas hensyn til den øvrige befolknings interesser.

Til slutt vil det kunne hevdes at en ikke bør gå lenger enn nødvendig i å gi særrettigheter til østsamene. Det kan hevdes at det ikke er nødvendig å gå så langt som til å gi østsamene en felles rett til alt fiske i Neidenelva for å skape et materielt grunnlag for reetablering av østsamekulturen.

Utvalget vil på denne bakgrunn ikke anbefale ekspropriasjon av fiskerettighetene i *hele* Neidenelva til fordel for østsamene.

Delvis ekspropriasjon av fiskerettighetene i Neidenelva kan gjennomføres på flere måter. For flertallet er det viktig at forslaget har en historisk og juridisk forankring i østsamenes eget fiske, samtidig som det tar nødvendig hensyn til den øvrige befolknings interesser. Det understrekes at alle alternativer forutsetter at den «hvilende» garnfiskeretten faller bort og at en står igjen med en rett til stangfiske. Hensynet til fiskebestanden og utøvelsen av fiskerettighetene i den øvre delen av elva tilsier at det ikke kan fiskes med garn i elva. Garnfiske har i lang tid vært forbudt uten strid og det er derfor ikke lenger grunn til å opprettholde denne teoretiske muligheten.

Et alternativ vil være å overføre fiskerettighetene fra *Skoltefossen til Kobbefossen*[85] til (et fellesorgan for) østsamene, mens fiskerettighetene i resten av elva beholdes av Neidenelvens Fiskefellesskap. Området som eventuelt overføres til østsamene vil være lite, bare ca. 2,5 km, mens hele elva på norsk side er på ca. 30 km. Alternativet vil omfatte både livjelakfisket i Skoltefossen og stangfisket fra Skoltefossen og til Kobbefossen, og bygger på at østsamene i stor grad har benyttet dette området til sitt elvefiske. Det var denne strekningen Paul Ekdal og østsamene søkte å få eksklusive rettigheter til i 1840-årene. Det er også her dagens østsamer primært ønsker å få tilbake fiskerettighetene.

85. Se kart over de mest sentrale deler av elva. Dette alternativet er merket med I.

På den annen side er det i denne delen av elva at mesteparten av fisket faktisk foregår. Utenom dette området er det mindre laks, eller vanskelig å få fangst. I praksis vil derfor fiskerettighetene i resten av elva være av mindre verdi, selv om det etter byggingen av laksetrappen i Skoltefossen også foregår et brukbart fiske ovenfor fossen. Dette alternativet vil derfor i praksis være langt på vei det samme som full ekspropriasjon av fiskerettighetene i elva, og da det i for stor grad ville ramme de øvrige innbyggernes interesser, fremmes det ikke noe forslag i denne retning.

Et annet alternativ vil være å avsette et mindre sammenhengende område fra og med *Skoltefossen* og hele elvestrekningen *utenfor den såkalte Skoltebyen*.[86] Dette innebærer at ca. 8-900 meter av elvestrekningen overføres til østsamisk forvaltning. Alternativet omfatter både livjelakfisket i Skoltefossen og stangfisket fra fossen og til den nedre grensen for Skoltebyen. En vil da dele den mest fiskerike delen av elva i omtrent to like store deler. Det øvrige fisket i elva vil tilhøre Neidenelvens fiskefellesskap (eventuelt Neidenelvas fiskestyre).

Til fordel for et slikt alternativ kan det anføres de samme prinsipielle argumenter som under alternativet om å ekspropriere hele elva eller strekningen fra Skoltefossen til Kobbefossen. Området er en del av østsamenes opprinnelige kjerneområde, og er temmelig begrenset i forhold til deres historiske fiske i elva. I dette området finnes de fleste (kjente) østsamiske kulturminner, og dessuten er området vedtatt fredet mot all utbygging og bruk. Et slikt alternativ tar også tilbørlig hensyn til den øvrige befolknings interesser; det blir et kompromiss hvor den mest fiskerike delen av elva deles mellom de to rettighetsorganene. Utenfor dette området vil det kunne foregå et betydelig fiske.

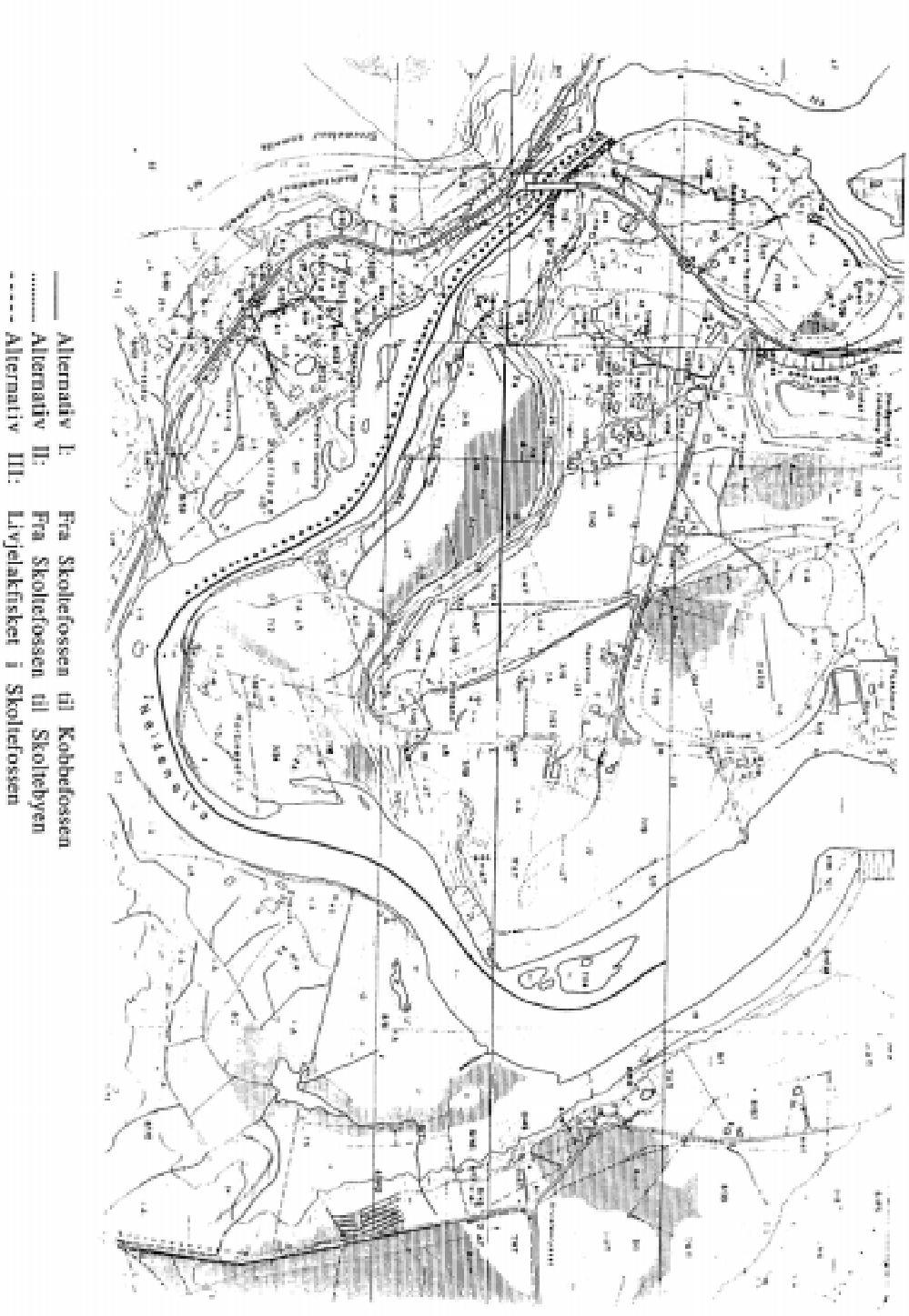
Mot dette vil det kunne hevdes at forslaget går for langt i å innskrenke den øvrige befolknings interesser, idet den mest attraktive delen av elva vil bli overført til østsamenes forvaltning. Det er i dette området mye av infrastrukturen er bygget opp, samtidig som mye av fisket faktisk foregår her. For store inngrep til fordel for østsamene vil kunne møte så stor motstand i bygda at en ikke vil få det nødvendige grunnlag for samarbeid mellom partene. Det er nødvendig å finne frem til forslag som balanserer mellom hva som er nødvendig av hensyn til østsamene og hva som antas å kunne bli akseptert i bygda og ellers i samfunnet.

Mot disse innvendingene kan det anføres at forslaget er nødvendig for å kunne sikre at den østsamiske kulturen overlever. Det kan hevdes at minimumsalternativet, som innebærer at bare kastenotfisket i Skoltefossen overføres til østsamene, ikke er tilstrekkelig for å styrke østsamekulturen. Det er et nasjonalt ansvar å sikre den østsamiske kulturen. I en slik overordnet sammenheng må hensynet til eventuell motstand i Neiden måtte vike.

Det understrekes at alternativet ikke innebærer at det bare er østsamene som skal kunne fiske i denne delen av elva. I den grad fiske tillates, forutsettes fiskekort solgt til alle uansett om de er samer, nordmenn, kvener eller tilhører andre folkeslag. Selve fisket skal likevel forvaltes av østsamenes rettighetsorgan, som dermed vil disponere inntektene, bestemme kortpriser og gi regler om eventuelle begrensninger i fisket, og herunder bestemme hvor mange fiskekort som skal selges og når elva eventuelt skal fredes for fiske utover det som følger av offentligrettslige regler.

Til tross for at det blant en del av utvalgets medlemmer er sympati for dette alternativet, har ingen fremmet forslag om det. Det er da særlig lagt vekt på de konfliktmuligheter som kan utløses ved gjennomføringen av et slikt opplegg.

86. Se kart over de mest sentrale deler av elva. Dette alternativet er merket med II.



7.7.3.5 Overføring av livjelakfiske i Skoltefossen

Utvalgets flertall er blitt stående ved å foreslå overføring av livjelakfisket i Skoltefossen[87] til østsamene i Neiden. Forslaget omfatter bare fiske med kastenot i

87. Se vedlagte kart over de mest sentrale deler av elva. Dette alternativet er merket med III.

Skoltefossen i det tidsrommet dette er tillatt etter forskrift fastsatt med hjemmel i lakseloven. Det vil for tiden si høyst 20 døgn i sesongen, se § 2 c i fiskeregler for Neidenelvens fiskeområde, fastsatt ved kgl. res. 4. november 1977. Annet fiske, dvs. stangfiske, forutsettes å ligge til alle som er bosatt i Neiden, se nedenfor.

Det understrekes at det skal svært mye til for å fravike samerettsutvalgets hovedprinsipp om at materielle rettigheter ikke bør tildeles på etnisk grunnlag, på en slik måte at det kan skape ulikheter innenfor de enkelt lokalsamfunn. Når flertallet likevel foreslår å overføre livjelakfisket til østsamene, er det bl.a. ut fra hensynet til å sette et mulig klargjørende søkelys på den svært utsatte stillingen den østsamiske kulturen i Norge er kommet i. Denne situasjonen bunner helt klart i den rettighetsmessige neglisjering som har skjedd i forhold til østsamene etter at deler av den østsamiske Neidensiidaen sammen med resten av nåværende Sør-Varanger ble en del av Norge i 1826.

Mindretallet (Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt) har i *"Innledning – begrunnelse"* i punkt 7.7.1 redegjort for hvorfor de ikke kan slutte seg til flertallets forslag vedrørende østsamene.

Pedersen, som ellers slutter seg til flertallets forslag, har reservert seg i forhold til forslaget vedrørende livjelakfisket i Skoltefossen. Han vil understreke at argumentasjonen for å tilbakeføre livjelakfisket til østsamene har mange prinsipielle elementer i seg som kan bidra til å styrke og fremme østsamisk kultur. På den annen side må man ta i betraktning at innbyggerne i Neiden – uansett etnisk bakgrunn – i flere generasjoner har utøvd dette fisket og at de oppfatter dette som en rett man har fra gammelt av. Pedersen viser også til utvalgets grunnsyn om at man ikke går inn for rettigheter på individuelt etnisk grunnlag, jf. *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5. Etter hans mening vil virkningene av en ny organisering for livjelakfisket, slik som foreslått, være høyst uoversiktlige – ikke minst innad i bygdesamfunnet. For Pedersen fremstår det derfor som et reelt spørsmål om flertallsforslaget vedrørende livjelakfisket vil skape de gunstigste vilkår for utvikling av østsamekulturen i Neiden.

Flertallet vil til støtte for forslaget vise til at livjelakfisket fra gammelt av er et særskilt østsamisk fiske. Dette fisket har østsamene drevet i hundrevis av år før området ble norsk og tilflyttingen startet. Dessuten beholdt de dette fisket for seg selv lenge etter at de var fratatt sin særrettigheter til fiske i den øvrige delen av elva, trolig helt frem til ca. 1908, jf. det som er sagt om livjelakfisket i Skoltefossen i *"Livjelakfisket i Skoltefossen"* i punkt 7.4.7. Videre legger flertallet vekt på at dersom det i det hele tatt skal legges til rette for reetablering av den østsamiske kulturen i Neiden, så er dette det minste en kan gjøre.

For østsamene vil det kunne være tvilsomt om det er tilstrekkelig å få overført rettighetene bare til kastenotfisket (i 20 dager pr. år), sett på bakgrunn av at de har hatt rett til fiske i hele elva eller iallfall fra Skoltefossen til Kobbefossen. Nettopp livjelakfisket har imidlertid vært symbolet for det østsamiske fellesfisket i Neiden, og det må anses tilstrekkelig for østsamene å få dette tilbake, selv om det er en begrenset rett. Dette kastenotfisket vil være det eneste fellesfiske som foregår i elva, alt annet er sportsfiske enten fra elvebredden eller fra båt. Videre vil østsamene på lik linje med de øvrige i bygda få rett til stangfiske og kunne oppnå stilling som parthavere dersom de oppfyller vilkårene etter utvalgets forslag om elvefisket utenom Skoltefossen, se nedenfor.

Sett fra dagens parthaveres side kan det hevdes at all innskrenking av deres rettigheter er uheldig og bør unngås. Retten kan uansett ikke tas fra dem uten erstatning.

Mot dette kan det sies at overføringen av kastenotfisket til østsamene ikke gjør et særlig stort innhogg i deres «næringsrett». Statistikk fra 1980 til 1991 viser at

inntektene fra kastenotfisket har vært fra kr 82 til kr 1507 i året til hver parthaver, i gjennomsnitt ca. kr 650. Mengden laks som fanges ved kastenotfisket er begrenset, i perioden 1981 til 1991 ble det fanget i gjennomsnitt 527 kg laks i året. Normalt utgjør dette ca. 10-15% av all registrert laks som fanges i elva.[88] Erstatning vil derfor ikke være særlig kostbart, samtidig som parthaverne verken mister mye laks eller store inntekter fra kortsalg i elva. Et rimelig og raskt erstatningsoppgjør fra statens side vil også kunne dempe motsetningene og legge grunnlaget for at dagens parthavere aksepterer at østsamene får tilbake noen av sine opprinnelige rettigheter.

I de senere år har dessuten en stadig større del av parthaverne frasagt seg rett til deltakelse i og dermed utbytte fra livjelakfisket, enten som følge av økt alder eller fordi en ikke har sett på dette fisket som tilstrekkelig økonomisk interessant i forhold til innsatsen. I 1996 var en tredjedel av parthaverne ikke med i livjelakfisket. (Steinar Wikan har i boka «Grensebygda Neiden» s. 423 en tabell som viser utviklinga fra 1961 til 1994.) Denne utviklingen kan tyde på at det for mange parthavere ikke vil være et særlig tyngende tap dersom livjelakfisket overføres til østsamene.

Livjelakfisket foreslås altså overført til østsamene i Neiden. Det er disse som gruppe flertallet vil gi et grunnlag for å kunne videreføre sin særegne kultur. Det er ikke hensikten å la enkeltpersoner blant østsamene få bedret sin stilling eller adgang til å drive laksefiske i Neidenelva. Flertallets hovedanliggende er forholdene for den østsamiske gruppen. Dette fisket har alltid vært utøvet i fellesskap. Selve fangstmetoden krever samarbeid mellom flere. Livjelakfisket foregår ved at fem personer er sammen i et såkalt kastelag, hvor tre kaster nota mens de to andre trekker den i land. Tradisjonelt er det flere kastelag som deler døgnet mellom seg. Fangst og inntekter har i sin tid vært delt mellom østsamene.

De østsamene som til enhver tid er bosatt i Neiden, bør være rettshavere til kastenotfisket i Skoltefossen. Bostedet vil være bestemmende, uten at det er av betydning hvor lenge man har bodd i Neiden. Opplysninger i folkeregistret vil også her være avgjørende for hvem som er å anse som bosatt i Neiden.

Det skulle ikke være grunn til å sette noen nedre aldersgrense for retten til å delta i utøvelsen av livjelakfisket. Modenhet og praksis vil avgjøre hvem som får delta.

7.7.3.6 Østsamisk fiskeforvaltningsorgan

Det vil kunne oppstå behov for et organ for østsamene i Neiden som kan treffe de nødvendige bestemmelsene om livjelakfisket og utøvelsen av det. Det kunne kanskje overlates til østsamene selv å organisere seg for dette formålet. Utvalget har imidlertid funnet det naturlig å foreslå organer for forvaltning av både livjelakfisket og det øvrige fisket i elva.

Østsamene som gruppe vil trenge et organ som omfatter alle, og hvor spørsmål om livjelakfisket i Skoltefossen og fisket ellers i elva kan drøftes. Det foreslås derfor et fellesmøte – kalt livjelaktinget – som høyeste organ for livjelakrettshaverne. Livjelaktinget bør velge medlemmer til et livjelakstyre og kunne gi regler om livjelakfisket og treffe vedtak om mulig godtgjøring til styremedlemmene.

Styret vil måtte ta seg av de jevnlige, praktiske oppgavene og ha det formelle ansvaret for forvaltningen av livjelakfisket innenfor de rammene som lov og forskrifter setter. Det må settes opp kastelag med tilstrekkelig mange og kvalifiserte deltakere. Kanskje må det sørges for veiledning slik at fisket blir tilstrekkelige

88. Kilde Steinar Wikan: «Grensebygda Neiden», *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kap 8 «Utbyttet av fisket» s. 423.

effektivt og forsvarlig. Det må føres oppsyn med at fisketider mv. overholdes og sørges for regnskap og revisjon. Kanskje kan det innføres avgift for turister som ønsker å følge fisket på nært hold, delta i prøvekast og liknende. Trolig må det fastsettes hvordan fangsten skal utnyttes og fordeles blant deltakerne. Blir slike spørsmål avgjort på livjelaktinget, må livjelakstyret følge opp gjennomføringen. Ellers vil livjelakstyret kunne fastlegge ordninger. Det skulle ikke være grunn til å lovfeste noe av dette.

Inntektene som tilfaller fellesskapet, vil neppe bli store. Men de inntektene som blir skaffet til veie, bør brukes til oppsyn, tilrettelegging for fisket, fiskekultiveringstiltak og mulig styregodtgjøring. Blir det nødvendig, bør styret kunne kreve en avgift av livjelakrettshaverne for å få dekket forvaltningskostnadene. Blir det derimot overskudd, bør det kunne brukes til tiltak som kan bidra til å fremme østsamisk kultur.

7.7.3.7 Elvefisket utenom Skoltefossen

Det samme flertallet i utvalget som foran har gått inn for å overføre livjelakfisket i Skoltefossen til østsamene, har også vurdert om det bør gjøres endringer i rettighets- og forvaltningsordninger for fiske i Neidenelva utenom Skoltefossen. Pedersen slutter seg på dette punktet til flertallets forslag.

Som det fremgår av redegjørelsen om dagens rettsstilling i *"Dagens rettsstilling"* i punkt 7.7.3.2, ligger fiskeretten i Neidenelva nå til bosatte i Neiden som eier eller bruker eiendom på minst fem dekar og avler minst 2500 kg høy eller annet av tilsvarende verdi. Det finnes både østsamer og andre blant dem som har fiskerett etter disse vilkårene.

Fiskeretten gir for det første rett til å utøve (gratis) det fiske som er tillatt etter lakseloven og forskrifter. Både stang- og garnfiske er tillatt, men fiskerettshaverne har for lang tid siden vedtatt at det bare skal fiskes med stang, ikke med garn utenom Skoltefossen. For det andre gir fiskeretten rett til medlemskap (partrett) i Neidenelvens fiskefellesskap, som forvalter fiskeretten ved vedtak på årsmøte og i styret. For det tredje gir fiskeretten rett til del av inntektene som Fiskefellesskapet får ved salg av fiskekort, etter vedtak i styret. Retten til utbytte har i praksis og rent økonomisk hatt større betydning enn retten til å utøve fiske.

Når en skal vurdere om det er grunn til å gjøre endring i hvem som har fiskeretten, bør det således skilles mellom retten til å utøve fiske, retten til utbytte og retten til å delta i forvaltningen.

Det er foran vist at det er lite igjen av «næringsretten», siden det er bare få aktive jordbrukere igjen i bygda. Omtrent alle parthaverne (55-60) har derfor annet inntektsgrunnlag enn jordbruk. Inntektene fra laksefisket er ikke av en slik størrelse at det kan sies å være av vesentlig betydning, i et normalår utgjør utbyttet om lag 3000 – 5000 kr til hver parthaver, i gode år 10000 – 11000 kr. Dette utbyttet skyldes ikke egen deltakelse i fiske, men kommer fra salg av fiskekort til sportsfiskere. Bygdefolk som ikke er parthavere, har kjøpt fiskekort for stangfiske, men det har vært til lavere pris.

Ved vurderingen av dagens ordning er det også grunn til å ta i betraktning at forvaltningen av fisket har ført til motsetninger.

Flertallet vil fremheve at de endringer i rettighets- og forvaltningsordninger for fisket i Neidenelva utenom Skoltefossen som er overveiet, ikke først og fremst er begrunnet i forholdene for østsamene. Men andre forhold kan gjøre endringer ønskelig, på samme måte som for utvalgets forslag vedrørende fiske i Tana.

Flertallet er kommet til at alle bosatte i bygda bør likestilles når det gjelder retten til å utøve stangfiske. Det vil innebære bare små endringer av den faktiske

situasjonen i dag, ved at de som hittil har betalt en lav pris for fiskekort, vil bli likestilt med parthaverne. I utgangspunktet vil stangfisket være gratis for alle fiskerettshaverne, men fiskestyret bør om ønskelig kunne ta en liten avgift, også av dem som er parthavere og hittil har hatt fritt stangfiske.

Retten til garnfiske har ikke vært utøvet på lang tid, når man ser bort fra kastenotfisket i Skoltefossen. Garnfiske ville gå ut over sportsfisket med stang og dermed også inntektsmulighetene for fellesskapet, og synes lite aktuelt i fremtiden. På denne bakgrunn kan utvalget ikke se at det er grunn til å opprettholde formell rett til garnfiske i Neidenelva. Alle bosatte i bygda vil i så fall bli likestilt også med hensyn til garnfiske.

Flertallet er derimot kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å utvide kretsen av dem som har rett til utbytte, det vil si rett til andel av inntektene ved salg av fiskekort. Et alternativ kunne være å legge utbytteretten til alle husstander i bygda, uten hensyn til om de dyrker jord og høster avling. Det ville i så fall være naturlig å knytte også retten til å delta på årsmøte og i forvaltningen av fisket til husstandene. Dette ville fjerne den forskjellsbehandlingen som jordbrukskravet nå innebærer. Husstander kan imidlertid være en lite hensiktsmessig enhet for fiskerett når flere (enn ektefeller eller samboere) hører til samme husstand. Jordbrukskravet har dessuten bidratt til å holde kulturlandskapet i Neiden ved like, og vil fortsatt kunne gjøre det. Dersom utbytteretten skulle utvides til å omfatte flere enn de nåværende parthaverne, ville inntektene måtte deles på flere og gi mindre til parthaverne, som derved kunne få krav på erstatning.

Flertallet er således blitt stående ved å foreslå at alle i Neiden skal ha rett til å fiske med stang og håndsnøre i Neidenelva, mens ingen skal ha rett til å fiske med garn (utenom Skoltefossen). Retten til andel av inntektene ved salg av fiskekort – i samsvar med vedtak i fiskestyret – foreslås derimot ikke endret, slik at den fortsatt vil bli forbeholdt jordbrukere.

De foreslåtte endringene vedrørende rett til stangfiske (og livjelakfiske) tilsier etter flertallets oppfatning også endring av forvaltningsordningen for fisket i elva. Det vil neppe være tilfredsstillende at bare de nåværende rettshavere – parthaverne – forestår forvaltningen alene. Tvertimot bør alle de tre gruppene rettshavere (parthavere, livjelakrettshavere og stangfiskerettshavere) sikres plass i et forvaltningsstyre. For stangfiskerettshavernes vedkommende er det de som ikke også er parthavere, som bør sikres representasjon.

Hittil har parthaverne vært alene om å bestemme over fisket. De bør fortsatt ha flertallet i forvaltningsorganet. Flertallet vil derfor foreslå at fiskestyret skal ha fem medlemmer, og at parthaverne oppnevner tre av dem, livjelakrettshaverne ett medlem og stangfiskerettshaverne uten parthaverrett ett medlem. Det vil være viktig at alle tre gruppene er med i styret og får anledning til å gjøre sitt syn gjeldende. Det er grunn til å regne med at styret i de fleste spørsmålene vil kunne nå frem til felles syn og standpunkt. For å få en deling av innflytelsen over arbeidet i styret mellom gruppene foreslås det at vervene som leder og nestleder hvert år skifter mellom gruppene.

Det foreslås ingen lovregler om hvordan styremedlemmene skal velges, bortsett fra at de velges av de tre gruppene av rettshavere hver for seg. Livjelakrettshaverne vil ha sitt livjelakting som kan gjøre vedtak om valg. Det kan tenkes at fiskestyret innkaller de andre gruppene til valg, men det må også kunne gjøres på annen måte.

Fiskestyret vil etter forslaget ha myndigheten til å forvalte fisket på vegne av rettshaverne, det vil si til å treffe de vedtak og gi de regler om utøvelsen av fisket som er nødvendige. Blant annet vil det måtte fastsette fiskekortpriser for både sportsfiskere og i tilfelle for stangfiskerettshaverne. Det vil ha ansvar for oppsyn, tilrettelegging for fiske, kultiveringstiltak mv. Styret vil ha ansvar for inntektene og

myndighet til å bruke inntektene til administrasjon, oppsyn, tilrettelegging for fiske og kultiveringstiltak. Det må sørge for regnskap og revisjon. Eventuelt overskudd bør kunne disponeres av styret til fellestiltak i Neiden. Det vil som nevnt også være styrets oppgave å avgjøre om og i tilfelle hvor stort utbytte som skal utdeles til parthaverne. Styret vil måtte avgjøre om vilkårene for partrett foreligger. Det samme gjelder i og for seg også om vilkår for stangfiskerett foreligger, om det skulle være tvil.

Det bør være adgang til å klage over vedtak av fiskestyret, på samme måte som etter utvalgets forslag til lovregler om fiske i Tana. Klageorgan foreslås å være Finnmark grunnforvaltning.

Det vil trolig være ønskelig med fellesmøter for alle rettshaverne i Neidenelva. Flertallet foreslår at det skal holdes et slik møte hvert år, i lovforslaget kalt laksetinget. Laksetinget vil kunne behandle og uttale seg om spørsmål av betydning for fisket i Neidenelva, men det bør være bare rådgivende. Dette er for øvrig samme ordning som er foreslått for fiske i Tana. Når flertallet har foreslått avgjørelsesmyndighet for livjelaktinget, se *"Østsamisk fiskeforvaltningsorgan"* i punkt 7.7.3.6, men ikke for laksetinget, skyldes forskjellen at på laksetinget vil flere grupper med til dels ulike interesser kunne delta, mens deltakerne på livjelaktinget ikke på samme måten vil representere ulike interesser. For å sikre den tilsiktede balansen mellom de tre gruppene av rettshavere i avgjørelsesorganet, vil avgjørelsesmyndigheten måtte ligge til fiskestyret. Laksetinget vil også kunne uttale seg om livjelakfisket, men her vil myndigheten ligge til livjelakstyret eller livjelaktinget.

Selv om laksetinget ikke vil ha avgjørelsesmyndighet, vil uttalelser fra laksetinget kunne være veiledende og retningsgivende for fiskestyret for eksempel når det gjelder fiskekortpriser og disponering av inntekter. Det vil være naturlig at regnskapet blir lagt frem av styret for laksetinget for merknader, selv om tinget ikke har noen godkjenningsmyndighet.

På et par mindre punkter foreslås avgjørelsesmyndighet lagt til laksetinget. Det gjelder spørsmålet om medlemmene i fiskestyret skal få godtgjøring, og i tilfelle hvor stor. Det gjelder dessuten utfyllingsvalg til fiskestyret, dersom noen av de tre gruppene ikke har sørget for å velge styremedlemmer selv. Gruppene kan være løst organisert, og det kan tenkes at en eller flere av gruppene ikke har holdt møte og foretatt valg. I så fall bør laksetinget kunne foreta valg for å få den riktige sammensetningen av styret. Alle deltakerne på tinget vil kunne delta i valget, men de må velge personer fra den rettshavergruppen som ikke selv har foretatt valg.

Det kan hevdes å være uheldig med to utøvende organer for fisket i Neidenelva, fiskestyret og livjelakstyret. Det vil forutsette et samarbeid om fellestiltak, særlig med sikte på å sikre fiskeressursene. Dette skulle imidlertid i prinsippet ikke være vanskeligere her enn i elver hvor en har mange private grunneiere. Livjelakfisket foregår dessuten på et begrenset område og i et temmelig kort tidsrom, om lag 20 dager i året. Det vil kunne holdes fellesmøter mellom de to styrene for å samordne tiltak og drøfte andre spørsmål.

7.7.3.8 Forholdet til dagens rettshavere – erstatning

Overføring av rettighetene til livjelakfisket i Skoltefossen til østsamene vil gi dagens parthavere i Neidenelvens fiskefellesskap krav på erstatning for det tap de dermed lider. Inntektene av käpäläfisket (livjelakfisket) har ikke vært store, og erstatningen vil derfor heller ikke bli stor. Dersom forslaget om etablering av et nytt rettighetsorgan for det øvrige fisket også blir vedtatt, skulle det derimot ikke utløse noe erstatningskrav fra dagens parthavere, idet de fortsatt vil beholde sin særrett til økonomisk utbytte fra fiskekortsalget.

Kretsen av parthavere i dagens livjelakfiske er ikke endelig avgrenset, idet den enkelte må oppfylle en rekke krav, eie eller bruke og dyrke minst fem mål jord og være fast bosatt med sin familie i Neiden, se reglementets § 5. Medlemsmassen har på denne bakgrunn variert, og enkelte har mistet retten som følge av at enten avlings- eller bostedskravet ikke har vært oppfylt. Dessuten har relativt mange i de senere år frasagt seg deltakelse i fellesfiske. Dette innebærer at selv om en er eier av jord, så har en ikke nødvendigvis fiskerett i Neiden, noe som kan få betydning for omfanget av erstatningen. Det må legges til grunn at de som har part i livjelakfisket når lovvedtaket fattes, har krav på erstatning.

Flertallet forutsetter at staten vil drøfte spørsmål om erstatning med fiskefellesskapet for om mulig å komme frem til et avtalt beløp. Får man ingen avtale, vil erstatning måtte fastsettes av domstolene etter ekspropriasjonsrettslige regler. Staten vil måtte bære kostnadene ved domstolsbehandling.

7.7.4 Sjølaksefiske

7.7.4.1 Innledning

Gjennom tidene har laksefiske i fjordene i den tidligere Neidensiidaen vært av stor betydning for østsamene. Neidensamenes sjølaksefiske har foregått i Neidenfjorden, Korsfjorden og særlig i Kjøfjorden. Tilflyttingen og det faktum at østsamene i dag er en minoritet i Sør-Varanger kommune har forlengst bidratt til at østsamene har mistet sin tidligere enerett til sjølaksefiske i området.

I dag er det ca. 285 lakseplasser på statens grunn i Sør-Varanger kommune, av disse er vel 100 ubenyttet. I Kjøfjord- og Neidenfjordområdet er det ca. 50-60 plasser, hvorav 10-12 er ubenyttet. Flere av disse ligger ved innløpet til Kjøfjorden, som er østsamenes gamle fiskested. Laksefiske med faststående redskap er en viktig binæring for mange og utgjør et viktig grunnlag for bosettingen i kommunens mer grisgrendte strøk, selv om en del av lakseplassene er tildelt personer bosatt i Kirkenes-Bjørnevatn området (ca. 15 personer). Hovedtyngden av lakseplassene er tildelt personer bosatt ved Bugøynes/Bugøyfjord og i Jarfjordområdet, mens bare en håndfull personer bosatt i Neiden har lakseplasser. Det synes ikke å være noen østsamer blant disse.[89]

Sjølakseplassene på såkalt statsgrunn administreres i dag av Finnmark jordsalgskontor, og vil etter utvalgets forslag forvaltes av den enkelte kommune, jf. utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2.

Dagens regler slår fast at utvisning av lakseplass fortrinnsvis skal skje til personer som er tilknyttet primærnæringene og fast bosatt i området. I vurderingen av hvem som skal få lakseplass, skal det legges vekt på fiskets betydning for næring og bosetting i det aktuelle området. Utvisningen skjer for inntil 5 år om gangen. Det skal betales en avgift for lakseplassen. Som bevis for adgangen til å drive sjølaksefiske utstedes et såkalt laksebrev. Det er bare fiskeren selv eller hans/hennes husstand som har rett til å bruke plassen. Den kan ikke leies eller lånes bort til andre. Fiskeplassen kan inndras dersom avgift ikke betales, eller dersom det fiskes i strid med regler gitt i medhold av lakseloven eller laksebrevet.

7.7.4.2 Tildeling av lakseplasser til østsamene

Flertallet foreslår at et begrenset antall sjølakseplasser i Kjøfjorden og Neidenfjorden skal forvaltes av østsamene i Neiden. Forvaltningen skal skje ved at disse

89. Brev 9. juni 1995 fra Statskog Finnmark (Vadsø) til Samerettsutvalgets sekretariat med kart og dataliste over lakseplasser i Sør-Varanger kommune.

lakseplassene tildeles østsamer i Neidenområdet som vil drive dette som næringsdrift i kombinasjon med andre næringer, fortrinnsvis reindrift, kyst- og fjordfiske og eventuelt jordbruk. Andre næringsformer som for eksempel turisme, duodji ol. vil også være aktuelle, men i den grad det oppstår intern konkurranse, bør personer sysselsatt i primærnæringene prioriteres fordi det er ønskelig å gjenreise noe av den tradisjonelle østsamiske næringsformen.

Det antas at slike næringskombinasjoner både er fremtidsrettet og kan gi grunnlag for en lønnsom virksomhet, samtidig som det antas at den østsamiske kulturen, herunder språk og levemåte, har best forutsetninger for å overleve i nær kontakt med naturavhengige næringer. En er oppmerksom på at østsamer også vil ha andre mer «moderne» yrker, blant annet tilknyttet turisme, handel mv., og at disse vil være nødvendig i et levedyktig lokalsamfunn.

Det som kan begrunne en slik prioritering av den østsamiske folkegruppe ved utvisning av lakseplasser, er at dette skjer som en planmessig del av arbeidet med å gjenskape en levedyktig østsamisk kultur, med klare forbindelseslinjer til det opprinnelige østsamiske samfunnsliv. Det foreslås ikke en generell prioritering av østsamer som enkeltpersoner ved utvisning av lakseplasser, men derimot av østsamer som aktivt velger yrkeskombinasjoner som på sikt kan bidra til gjenskaping og utvikling av det særegent østsamiske. De objektive slektsforhold vil med andre ord ikke være eneste vilkår, det subjektive element med bevisst valg av østsamiske næringskombinasjoner vil bli prioritert.

Uten en slik prioritering vil den østsamiske kulturen vanskelig kunne gjenskapes, fordi det forutsetter aktiv og bevisst deltakelse fra østsamene selv. Like viktig er det at prioriteringen på et rent etnisk grunnlag – uten den kulturelle begrunnelsen – ikke kan forsvares i forhold til den øvrige befolkning i området. Forslaget fremmes fordi det skal bidra til å etablere et materielt grunnlag for gjenskaping og utvikling av den østsamiske kulturen. For å sikre en slik utvikling er det særlig viktig at den østsamiske folkegruppen får ansvar for sin egen situasjon ved at de selv forvalter en del av sine tradisjonelle ressurser. Dette er bakgrunnen for at flertallet fremmer forslag om tildeling av lakseplasser til østsamene, som i fellesskap skal fordele lakseplassene seg imellom.

Flertallet foreslår at et tilstrekkelig antall – og gode – lakseplasser, tildeles østsamene i Neidenområdet. Lakseplassene bør ikke være i bruk av andre. Eventuelt bør det også vurderes å opprette nye lakseplasser til dette formålet. Etablering av «nye» lakseplasser vil i hovedsak innebære at en gjenåpner tidligere lakseplasser som av ulike grunner er nedlagt. Dette alternativet forutsetter imidlertid at det er ressursmessig forsvarlig å etablere flere lakseplasser og at det er relativt gode fiskeplasser. For omfattende fiske i fjorden kan bidra til at mange laks aldri når inn til Neidenelva for å gyte og dermed føre til en reduksjon i elvefisket.

Dersom det ikke er tilstrekkelige ledige eller nye plasser, kan enkelte plasser overføres til østsamene etter hvert som de blir ledige. I tillegg til dette kan også statlig finansiering til oppkjøp av eventuelle lakseplasser på privat grunn i de tidligere østsamiske områdene vurderes.

Hvor mange lakseplasser som bør avsettes til det østsamiske sjølaksefisket, kan vanskelig avgjøres på forhånd. Behovet må vurderes både i forhold til antall plasser som er eller kan bli tilgjengelig i området, og hvor mange blant østsamene som er interessert, samtidig som en tar hensyn til andre sjølaksefiskere i området. Anslagsvis bør likevel ca. 20 lakseplasser over tid forbeholdes østsamene. Dette er et begrenset antall som utgjør en liten del av dagens lakseplasser i kommunen (ca. 7% av alle lakseplassene), samtidig som det antas å være tilstrekkelig til å tilfredsstille behovet blant østsamene.

Den nærmere lokalisering av plassene må avgjøres konkret av vedkommende forvaltningsorgan, men det synes som om innløpet til Kjøfjorden peker seg naturlig ut, både fordi det er flere ledige plasser og fordi den historiske tilknytningen er særdeles sterk her.

7.7.4.3 Fordeling av lakseplassene

I dag er lakseplassene utdelt på individuelt grunnlag, dvs. at de tildeles enkeltpersoner som får en personlig rett for seg og sin husstand. Det kan spørres om en bør vurdere andre ordninger for østsamene som omfattes av dette forslaget, eller om en bør beholde dagens ordning.

Flertallet foreslår som nevnt ovenfor, at lakseplassene tildeles østsamene i Neiden i fellesskap. Begrunnelsen for å forbeholde en del av lakseplassene i området for disse er utelukkende knyttet til en reetablering av østsamisk kultur og samfunnsliv basert på en fremtidsrettet utøvelse av tradisjonelle næringer. Dette kollektive aspektet ved ordningen kan tale for at det ikke bør gis individuelle tildelinger av lakseplasser, men derimot til et fellesskap, eventuelt en organisasjon som forvalter fiskeplassene på vegne av den østsamiske folkegruppe i Neiden.

Et slikt fellesskap kan tenkes å ha funksjoner på ulike nivåer, og omfanget av samarbeide og fellesskap vil kunne variere sterkt. Det grunnleggende er likevel at fellesskapet vil kreve en viss organisering og samhandling blant deltakerne. Det sosiale fellesskapet og båndene mellom menneskene er en nødvendig forutsetning for utvikling av enhver kultur, også den østsamiske.

Et fellesskap kan i prinsippet innebære felles eiendomsrett til og bruk av redskaper, slik som båter, garn, fiskerbuer, båtnaust og eventuelt anlegg for oppbevaring eller bearbeiding av fangsten. Et slags felles oppsyn eller kontroll av garnene vil også være aktuelt. Det er imidlertid neppe ønskelig eller hensiktsmessig å fremme et forslag om dette. Et slikt felleseie vil i for stor grad bryte med dagens ordning og praksis og antas heller ikke å være nødvendig for å oppnå målsettingen om å danne et grunnlag for reetablering av østsamekulturen.

Flertallet vil derfor nøye seg med å foreslå at østsamene i Neiden får rett til selv å fordele lakseplassene mellom seg. Denne fordelingen kan gjøres på flere måter, enten som i dag til enkeltpersoner i et visst antall år, eller slik at plassene går på omgang blant medlemmene for eksempel hvert år. På denne måten vil fisket på den enkelte lakseplass være en oppgave for den som får tildelt plassen, og som man selv får inntektene av.

Det er vurdert om det skal gis nærmere regler om organiseringen av dette fellesskapet, men flertallet er blitt stående ved å overlate dette til østsamene selv. De vil ikke få noen myndighet over sjølaksefisket ut over fordelingen av lakseplassene seg imellom og det skulle ikke medføre noe behov for offentlig regulering av organisasjonsmåten.

Det kan nevnes at livjelaktinget, også vil kunne behandle spørsmål som knytter seg til sjølaksefisket, dersom østsamene skulle finne det hensiktsmessig. Det foreslåtte livjelakstyret vil på liknende vis kunne gis oppgaver i forbindelse med sjølaksefisket og for eksempel forestå fordelingen av lakseplassene.

7.7.5 Kyst- og fjordfiske

Østsamene drev tidligere et utstrakt kyst- og fjordfiske i Varanger, særlig viktig var fisket i fjordene i Sør-Varanger og Varangerfjorden. Deres base for sjøfisket var Kjøøya, ved innløpet til Kjøfjorden. Dette fisket var sammen med laksefisket og reindriften en av grunnstolpene i østsamenes næringsgrunnlag. I dag er dette fisket

fra østsamenes side fullstendig borte. I Sør-Varanger er det i dag bare ett fiskevær, Bugøynes. Neiden har fullstendig mistet sin tilknytning til kyst- og fjordfiske og har i stedet utviklet jordbruk, etter hvert også turisme og handel.

Utvalget har vurdert om det er grunnlag for å avgrense visse sjøområder til østsamisk fiske, men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å fremme forslag i den retning. Fisketilgangen i fjordene i Sør-Varanger har i lang tid vært svak. Det antas derfor at fiske i dette området ikke alene kan gi tilstrekkelig grunnlag for et økonomisk fiske. Viktigere er det likevel at fisket historisk ikke har vært noen enerett for østsamene. Fisket i Varanger har i større eller mindre grad vært drevet av alle som har vært bosatt i området, og i stor grad vært sett på som en felles ressurs. Det synes ikke å være tradisjon for at østsamene har forsøkt å hevde en ene- eller fortrinnsrett til sjøfiske.

Selv om det ikke er aktuelt å fremme forslag om tildeling av sjøområder hvor østsamene skulle få fortrinnsrett til yrkesfiske, kan det være aktuelt å vurdere andre tiltak for å etablere sjøfiske som en av næringsveiene hos østsamene. Her finnes en rekke virkemidler. Det kan f.eks. avsettes spesielle kvoter til østsamene, lettere adgang til fiskermanntallet, særskilt støtte til kjøp av båter og utstyr ol.

Disse og andre forslag er vurdert i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 Kyst- og fjordfiske, og det vises til det som er sagt der. De generelle forslagene, som vil omfattet alle fiskere i fylket med båter under åtte meter, vil også gjelde for østsamer som ønsker å drive sjøfiske. I tillegg til dette har utvalget vurdert andre ordninger.

Flertallet mener det bør overveies å stille særskilte midler til disposisjon til innkjøp av fiskefartøy og utstyr, samt at det åpnes for dispensasjon fra vilkårene i fiskermanntallet, slik at østsamer som ønsker det og ellers er kvalifisert, kan begynne kyst- og fjordfiske på samme vilkår som andre fiskere i fylket.

Behovet for særskilte midler til innkjøp av fartøy og driftsmidler knytter seg til det faktum at østsamenes kyst- og fjordfiske forlengst har opphørt. Det finnes i dag ingen som driver fiske blant østsamene. Deres sjøfisketradisjon er brutt. Etablering i fiskeryrket er kapitalkrevende og vil ikke være mulig uten særlige støtteordninger. Slike ordninger kan kanaliseres gjennom eksisterende institusjoner som f.eks. Statens Fiskarbank eller Samisk utviklingsfond. Flertallet viser i denne forbindelse til de særskilte støtteordninger som er etablert for østsamene i den finske skolteloven.

Det er ikke mulig nå å angi hvor stor interessen for sjøfiske vil kunne være blant østsamene. Det antas likevel at en del av østsamene i alle fall på sikt vil ønske å starte med kombinasjonsfiske dersom forholdene blir lagt til rette for det.

Sjøfiske er imidlertid et krevende yrke, der det kreves særlige kvalifikasjoner. Flertallet forutsetter at det ikke gis økonomisk støtte uten at de faglige kvalifikasjonene er tilstede. I første omgang bør en derfor bare foreta nærmere undersøkelser av interessen for slikt fiske blant østsamene. Deretter kan det etableres utdannings- og opplæringstiltak, slik at de interesserte tilegner seg nødvendige faglige kvalifikasjoner. Til dette kommer så mulighetene for økonomiske støtte- og låneordninger.

KAPITTEL 8

Naturinngrep i samiske bruksområder

8.1 INNLEDNING

Som det går frem av utredningens *"Grunnsyn"* i punkt 3.3 Grunnsyn, er det et mål for samerettsutvalget å sikre og bedre vilkårene for den samiske folkegruppens særegne kultur. Det er et bredt spekter av kulturelle uttrykk som samlet utgjør den samiske kulturen. Både materielle sider ved kulturen, som ulike næringer, samisk organisasjonsliv og samfunnsliv for øvrig, og ideelle kulturytringer, som duodji (samisk husflid og håndverk), språk, litteratur, billedkunst, musikk og teater, inngår i kulturbegrepet.[90] Også kunnskaper og forestillinger blant annet knyttet til naturen og naturbruken er en del av kulturen.

Det er antatt at kulturvernet omfatter et nødvendig materielt grunnlag for kulturen.[91] En rekke forhold som angår økonomi, utdanning, næringsvirksomhet, natur og ressurstilfang, bosetting og levekår mer allment, er elementer i det totale materielle grunnlaget for den samiske kulturen. Hvor langt statens forpliktelser strekker seg i forhold til å opprettholde de enkelte materielle grunnlagene, må avgjøres konkret. Her vil det naturlig nok spille inn hvor sentralt det aktuelle området er for å opprettholde samekulturen. De enkelte områdene kan imidlertid ikke vurderes isolert fra tiltak på andre områder. Det er helheten som må være avgjørende når det vurderes om staten oppfyller sine forpliktelser.[92]

Ut fra samerettsutvalgets oppdrag, som er gjengitt i *"Oppdrag"* i punkt 2.3, er naturen – med land, vann og andre naturgoder – det materielle kulturgrunnlaget som er av størst interesse i denne sammenhengen. Den samiske kulturen har til alle tider hatt nære bånd til naturen, og dette avspeiler seg også i samekulturen slik den fremstår i dag. Den sterke tilknytningen samene har og har hatt til naturen, som grunnlag for næringsvirksomhet og som ramme for livsområde, opplevelse av fortiden, kunnskaper og levemåte, gjør samisk kultur spesielt avhengig av naturen, landskapet og naturressursene. Samenes bruk av naturen er omtalt nærmere blant annet i NOU 1988:42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder og NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv.

Utvalget tar i det følgende utgangspunkt i den grunnleggende betydningen naturen har i og for samekulturen – direkte og indirekte. Utvalget ønsker å bidra til at det fortsatt kan være tilfelle. Forslag til ordninger som har til hensikt å legge forholdene til rette for bruk og utnytting av grunnen og andre naturgoder, er lagt frem i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 Forvaltning av grunnen og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 Rett til og forvaltning av utmarksgodene.

For å sikre mulighetene til bruk og utnytting av naturen i samiske bruksområder *også på lengre sikt*, er det etter utvalgets mening nødvendig å skjerme naturen i samiske bruksområder mot tiltak som direkte hindrer eller vanskeliggjør naturbruk eller som av andre grunner har negative følger for samisk kultur og levemåte. De

90. Se NOU 1984: 18 s. 272 flg., der begrepet «kultur» drøftes ut fra artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og s. 435, der «samisk kultur» drøftes i forhold til forslaget om en grunnlovsbestemmelse (nå grunnloven § 110a).
91. Se NOU 1984: 18 s. 437- 438 og NOU 1993: 34 s. 49.
92. Se NOU 1993: 34 del I side 49.

forslag som drøftes i dette kapitlet, har som siktemål å sikre at naturen og naturgodene også i fremtiden kan være et viktig grunnlag for samekulturen.

De foreslåtte reglene vil komme i tillegg til gjeldende lovgivning, blant annet plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og inngrepslovgivningen. Reglene vil – avhengig av saksfeltet og de regler som allerede gjelder – utvide og konkretisere den forberedende saksbehandlingen og avveiingsgrunnlaget, slik at samiske interesser får en mer fremtredende plass enn i dag. Etter forslaget skal reglene dekke samiske bruksområder over hele landet og tas inn i sameloven.

Utvalget står ikke samlet bak alle forslagene som fremmes i dette kapitlet. Det er medlemmenes felles utgangspunkt at det er nødvendig å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og levemåte ut over det som oppnås gjennom de forslag som ellers drøftes i denne utredningen. Det er imidlertid ulike meninger om hvilke regler som er hensiktsmessige og nødvendige i så måte. Det går frem av gjennomgangen nedenfor hvem som går inn for de enkelte forslagene.

De forslagene som legges frem, bygger på at vedtak om naturinngrep kan deles i tre hovedkategorier. Dette er vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep, forskrifter om bruk og utnytting av naturen og vedtak om planer og om konsekvensutredninger som gis med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det legges frem egne forslag for disse tre vedtakskategoriene. De enkelte forslagene er selvstendige forslag, som ikke er avhengig av at de andre forslagene som legges frem i dette kapitlet, får støtte.

Vedtak som gir tillatelse (konsesjon, samtykke, adgang) til enkelttilfelle av tiltak som medfører inngrep i grunnen eller andre naturressurser, står sentralt i denne sammenhengen. I mange tilfeller er dette enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Det fremmes tre forslag til saksbehandlingsregler for slike inngrepsvedtak. Det første forslaget har støtte av et samlet utvalg og er en allmenn bestemmelse om at det skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, når det treffes vedtak om tiltak som medfører inngrep i samiske områder. Vektleggingsregelen vil etter forslaget gjelde ved alle tiltak som skal iverksettes i samiske områder. Det skal i denne avveiingen også tas hensyn til tidligere iverksatte tiltak i området.

Videre fremmes det to forslag som skal gjelde i tillegg til vektleggingsregelen der det er tale om et «betydelige inngrep».[93] For det første foreslår 14 medlemmer en regel om at vedtaksorganet skal gi Sametinget (eventuelt også vedkommende distriktsstyre) anledning til å uttale seg før søknaden avgjøres. Høringsregelen vil innebære en *uttalerett* for Sametinget (eventuelt også distriktsstyret) og en *høringsplikt* for vedtaksorganet.

For det andre foreslår et flertall på ni medlemmer at Sametinget på visse vilkår skal kunne nekte at inngrepstillatelse gis. Et nektingsvedtak skal etter forslaget ha tidsavgrenset varighet og skal kunne settes til side av Stortinget.

Ett medlem går inn for at også reindriften gis en nektingsrett ved at alle inngrep i reindriftsområdene krever tillatelse fra Reindriftsstyret. Det siste forslaget er utformet på en noe annen måte enn de øvrige forslagene som fremmes i dette kapitlet, og er derfor omtalt for seg i *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8.

De nevnte forslagene vil gjelde på ulike trinn i saksgangen. Vektleggingsregelen skal fremheve samiske interesser ved alle inngrepsvedtak i samiske bruksområder, og skal sikre at samiske interesser tas i betraktning når søknaden forberedes og avgjøres, og eventuelt i vilkårssettingen. Ved de betydelige inngrepene vil høringsregelen sikre at Sametinget (eventuelt også distriktsstyret) kommer til orde

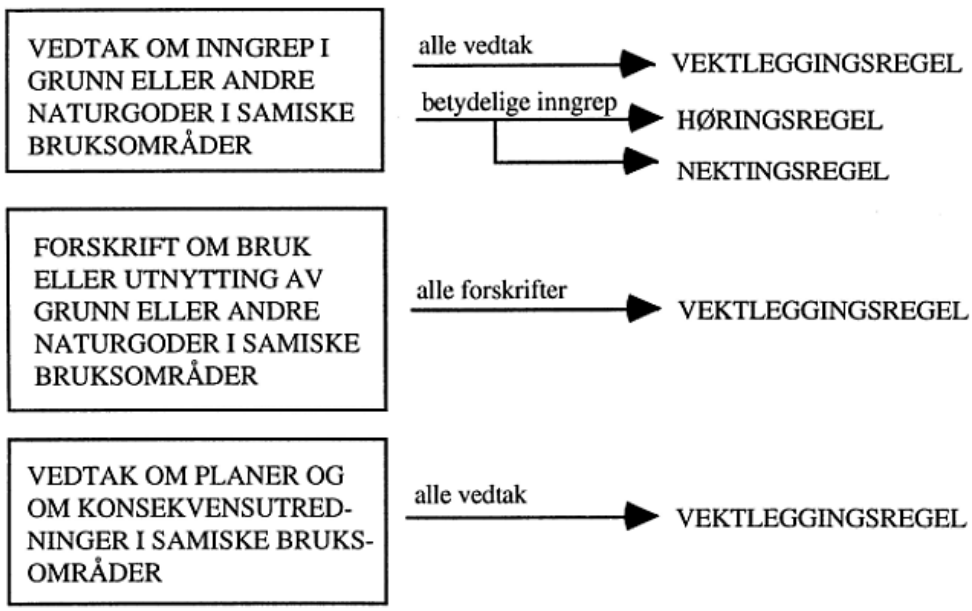
93. Retningslinjer for hva som ligger i dette uttrykket er gitt i *"Omfatter «betydelige inngrep»"* i punkt 8.3.4.2.

i den forberedende saksbehandlingen. Dessuten foreslås det at det i slike saker er en forutsetning for å gi endelig tillatelse til inngrep at Sametinget ikke har truffet et nektingsvedtak. Regelen gir Sametinget mulighet til å gripe inn når et inngrep vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Forskrifter er den andre typen vedtak som det foreslås nye saksbehandlingsregler for. Forskrifter som angår forvaltningen av grunnen og andre naturressurser har stor betydning i et verneperspektiv. På mange saksfelter gis de viktigste vedtak om ressursutnyttingen som forskrifter. Det er for eksempel tilfelle ved regulering av fjordfiske, som i mange samiske bruksområder er en helt sentral næringsvei.[94] Et samlet utvalg foreslår derfor en vektleggingsregel, som skal understreke at det skal tas hensyn til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur når det utformes forskrifter om ressursbruken i samiske bruksområder.

Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 hjemler vidtgående vedtak om grunn- og ressursutnyttingen. Spesielt viktige i denne sammenhengen er planvedtak, se særlig kapitlene VI og VII, og vedtak om konsekvensutredninger, se kapittel VII-a. For å synliggjøre samiske hensyn også i forhold til slike vedtak, legger utvalget frem forslag om tilføyelse til lovens formål og til regelverket om konsekvensutredninger. Også her er det sentrale at det skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, når det gjøres vedtak om planer og om konsekvensutredninger i samiske områder av landet.

"" i Figur 8.1 gir en samlet oversikt over forslagene.



Figur 8.1 Samlet oversikt over forslagene

Det er noen hovedtrekk ved forslagene som kan trekkes frem særskilt. For det første er det et fellestrekk at forslagene skal gjelde ved vedtak som angår utnyttin-

94. Kyst- og fjordfiske er behandlet i utredningens *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6.

gen av grunnen og andre naturgoder i samiske bruksområder. For det andre retter de seg mot offentlige vedtaksorganer som treffer vedtak om naturinngrep, og innebærer forpliktelser for disse. For det tredje legger en del av forslagene opp til at Sametinget, alternativt også vedkommende distriktsstyre for reindriften, skal trekkes mer aktivt inn i denne typen saker.

At både «Statens Myndigheter», ved bestemmende myndigheter i inngrepssaker, og «den samiske folkegruppe» selv får ansvaret for å sikre at naturgrunnlaget for samekulturen bevares, vil være en videreføring og konkretisering av de bærende elementene i grunnloven § 110 a. Også den samhandlingen mellom myndighetene og samene som de foreslåtte saksbehandlingsreglene forutsetter, vil etter utvalgets mening kunne få positive følger, ikke minst på lengre sikt.

Den videre fremstillingen er lagt opp slik at det først, i *"Vern mot naturinngrep"* i kapittel 8.2, gjøres rede for utvalgets overveielser i tilknytning til i hvilke tilfeller det er størst behov for vern av naturgrunnlaget for samekulturen og hvordan skjermende tiltak kan gjennomføres. Deretter presenteres i *"Vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep"* i kapittel 8.3 de forslagene som gjelder vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep. Etter en oversikt over gjeldende inngrepslovgivning, blir de ulike forslagene gjennomgått. Forslaget om en vektleggingsregel behandles før forslaget om en høringsregel, selv om det ut fra saksgangen i den enkelte sak hadde vært mer naturlig med omvendt rekkefølge. Dette skyldes at vektleggingsregelen etter forslaget skal gjelde ved alle naturinngrep, i motsetning til høringsregelen og nektingsregelen, som skal gjelde bare ved de betydelige inngrepene.

I *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4 omtales forslaget om en vektleggingsregel for forskrifter. Vektlegging av samiske interesser i planlegging og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven er behandlet i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5. Deretter gjøres det rede for enkelte forslag til regler som er diskutert, men som utvalget ikke har villet legge frem forslag om, se *"Andre saksbehandlingsregler som er vurdert"* i kapittel 8.6. I *"Innarbeiding i lovverket"* i kapittel 8.7 drøftes det hvordan de foreslåtte saksbehandlingsreglene kan innarbeides i lovverket utenom sameloven. I *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8 er emnet saksbehandlingsfeil og følgene av det. I *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i punkt 8.9 er det inntatt en skjematisk oversikt over gjeldende inngrepslovgivning.

8.2 VERN MOT NATURINNGREP

Utgangspunktet for drøftingene i dette kapitlet er at naturen i samiske bruksområder er av grunnleggende betydning for samekulturen. Dette forholdet er omtalt nærmere foran i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4 Sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur. En viktig forutsetning for å bevare og styrke de deler av samekulturen som er avhengig av naturen – direkte eller indirekte – vil være å unngå at det gjøres inngrep i eller på andre måter disponeres over naturen i samiske bruksområder på en måte som skader eller ødelegger naturgrunnlaget for samekulturen.

En rekke former for bruk og utnytting av naturen vil på ulike måter og i ulik grad kunne ha innvirkning på naturgrunnlaget for samekulturen. En ytterlighet er de store og konsekvensrike tekniske inngrepene, som jevnt over vil ha gjennomgripende virkninger for natur og miljø. I den andre enden av skalaen ligger tradisjonell, alminnelig bruk og utnytting av naturgodene, som også vil kunne påvirke naturgrunnlaget for samekulturen. Et sted mellom disse ytterpunktene må det trekkes en grense mellom bruk som må aksepteres, selv om den har betydning for naturgrunnlaget for samekulturen, og bruk som kan ha så omfattende skadevirkninger at

de nødvendiggjør særlige, skjermende tiltak. I vedlegg 2 til denne utredningen er de fleste naturbruksinteressene og de mest fremtredende naturbrukskonfliktene i Finnmark omtalt.

Når det gjelder utmarkshøstingen og den jevne sankingen av naturens overskudd, har det for utvalget vært viktigst å trygge lokalbefolkningens tilgang på slike ressurser, for derigjennom å sikre disse naturressursene også for den samiske delen av befolkningen. I *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 foreslås det for Finnmarks del regler om lokal utnytting og forvaltning av utmarksgodene. Det er lagt opp til kommunalt avgrensede ordninger, men med muligheter for å opprette bygdebruksområder. Rettighetene vil imidlertid uansett geografisk avgrensing være uavhengig av rettshavernes etniske bakgrunn.

For utmarksressursenes del kommer det også inn at enkelte av dem fritt kan høstes i den utstrekning den alminnelige ferdselsretten gjelder,[95] og utvalget har ikke sett det som aktuelt å gå inn på endringer i disse rettighetene. Det kan vel uansett vanskelig tenkes tilfeller der allmennhetens utnytting av slike ressurser utgjør en så sterk trussel mot naturgrunnlaget for samekulturen at det er behov for tiltak av den typen som omhandles i dette kapitlet.

Utnyttingen av mange av utmarksgodene reguleres gjennom forskrifter. Etter utvalgets syn bør hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen trekkes frem når slike forskrifter utarbeides, se *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4 nedenfor.

I en mellomstilling kommer naturbruk som nok kan påvirke naturgrunnlaget for samekulturen, men hvor det antagelig ikke er tilstrekkelig grunn til å innføre skjermende tiltak av hensyn til samisk kultur. Det kan være fordi det er tvilsomt hvor direkte eller inngripende virkninger tiltaket eller virksomheten har for samekulturen, eller fordi andre grunner tilsier at naturbruken ikke bør dekkes av et samisk begrunnet naturvern. De tiltak som en privat grunneier kan iverksette på grunnlag av grunneierstilling og som ikke behøver særskilt tillatelse eller klarering fra offentlig hold, kommer i denne kategorien. Overfor slike tiltak kan det være praktisk vanskelig å innføre begrensninger av hensyn til samisk kultur. Etter gjeldende regelverk er det heller ikke rom for å iverksette tiltak av særlig inngripende karakter uten en eller annen form for offentlig godkjenning. Reindriftsloven har imidlertid regler rettet mot eier av grunn der det foregår reindrift.

De former for naturbruk som etter utvalgets syn tydeligst skaper behov for tiltak av hensyn til samekulturen, er tekniske inngrep og utbygginger. Selv om det vil variere etter type tiltak, omfang og lokalisering, er det på det rene at slike tiltak ofte har merkbare virkninger for natur og miljø, og dermed også for samiske interesser som på ulike måter er knyttet til det aktuelle området. I noen tilfeller kan et naturinngrep medføre at naturgrunnlaget for samisk næring i et område helt faller bort. Det vil være tilfelle der viktige beiteområder for rein eller bufe går tapt ved etablering av store militære øvings- og skytefelt eller ved vassdragsreguleringer. I andre tilfeller kan tiltaket vanskeliggjøre samisk næringsutøvelse eller skade samiske interesser på annen måte. Bygging av olje- og gassinstallasjoner på land eller i sjøen som rammer stedbundne samiske primærnæringer og bygging av jernbanelinjer eller veier gjennom viktige reindrifts- og utmarksområder er eksempler på det.

Overfor denne typen naturinngrep kan det iverksettes ulike tiltak for å sikre samiske interesser. En mulighet er å båndlegge samiske bruksområder slik at tiltak

95. Etter straffeloven § 400 første ledd kan enhver «paa uindhegnet Sted» plukke ville nøtter som fortæres på stedet, ville bær, sopp, blomster og røtter av ville urter. I § 400 andre ledd er det en særregel om multeplukking i Tromsø Stift, som også omfatter Finnmark. Friluftsloven 28. juni 1957 trekker opp grensene mellom allmennhetens og grunneiers rettigheter på innmark og i utmark.

ikke kan iverksettes i det hele tatt, eventuelt bare i begrenset utstrekning. En annen mulighet er at utbygginger underlegges særskilt styring ut fra hva hensynet til samiske interesser tilsier. Plan- og bygningsloven og naturvernloven kunne vært brukt som virkemidler for slike tiltak.

Utvalget har samlet seg om en annen tilnærming. Man har valgt å gå inn i de forvaltningsordninger som allerede gjelder for naturinngrep, og har innenfor rammen av disse foreslått regler som – på ulike måter – skal tydeliggjøre samiske interesser.

Inngrep i grunn og andre naturressurser er i dag for det meste underlagt offentlig behandling. På viktige samfunnsområder er det offentlige selv utbygger. Der privatpersoner eller selskaper ønsker å sette i gang virksomhet av noen størrelse, kreves det ofte særskilt offentlig tillatelse. Andre benevnelser som brukes er konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning og adgang. I slike saker stilles det til dels omfattende krav til den forberedende saksbehandlingen og til avgjørelsen både i forvaltningsloven, i den enkelte hjemmelsloven og etter reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Igangsettingen av slike utbygginger skal i tillegg innarbeides i ulike planer etter plan- og bygningsloven.

Etter utvalgets syn er det nærliggende å bygge ut det samiske kulturvernet ved å gå inn i de forvaltningsordninger som allerede gjelder ved slike tiltak. En grunn til det er at disse fanger opp de tiltakene som er så store eller på andre måter så inngripende at det offentlige har ønsket å ha styring med iverksettingen av dem. Det må derfor kunne antas at tiltakene også vil ha virkninger for naturavhengige samiske interesser. Et annet moment er at det offentlige gjennom slike ordninger i utstrakt grad regulerer naturbruken ut fra en rekke hensyn, blant annet næringsinteresser, allmenne samfunnsinteresser, vern av natur og miljø og vern av jord- og skogbrukets produksjonsområder. Regelverket kan på en forholdsvis enkel måte utvides, slik at også naturgrunnlaget for samisk kultur blir omfattet. I tillegg har staten et ansvar for å bidra til et samisk kulturvern. Det synes derfor naturlig at staten, gjennom de forskjellige vedtaksmyndighetene, påtar seg sin del av ansvaret for at det blir tatt nødvendige skritt til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen når det offentlige først er trukket inn i slike saker. Behovet for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur i vedtaksprosessen vil etter utvalgets syn være fremtredende, uansett hvilken form vedtaket har.

Ettersom det er ved vedtak om naturbruk utvalget foreslår endringer, vil forslagene innebære et vern av naturen i samiske bruksområder, ut over det som følger av det allmenne ressurs- og miljøvernet.[96] Det vil således være en form for positiv forskjellsbehandling av samiske bruksområder sammenlignet med andre områder. Som det er gjort nærmere rede for i *"Grunnlaget for utredningen"* i punkt 3.2 Utvalgets grunnsyn, er utvalget av den oppfatning at samekulturelle hensyn tilsier et særskilt vern av naturen i de områder der det samiske innslaget gjør seg gjeldende.

Preget av å være et områdevern vil imidlertid føre til at også andre (lokale), ikke-samiske interesser i disse områdene, typisk primærnærings- og naturverninteresser, vil nyte godt av den økte beskyttelsen som reglene vil medføre, selv om de måtte ha andre motiver for å motsette seg et planlagt tiltak. At reglene kan komme også andre (verne)interesser til gode, svekker ikke behovet for eller betydningen av et særskilt naturvern med en samisk forankring.

Det kan også vises til at egne saksbehandlingsregler for områder med samisk bosetting også er diskutert i NOU 1996:11 Forslag til ny minerallov *"Reindrift"* i kapittel 6 Forholdet til samenes rettsstilling (side 113 flg.). Et samlet minerallo-

96. Se bl.a. naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 og motorferdselsloven 10. juni 1977 nr. 82.

vutvalg tar som utgangspunkt at Norges forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler antagelig krever at det av hensyn til samene tas spesielle forholdsregler ved mineralvirksomhet i områder med samisk bosetting. Et flertall foreslår derfor at det lovfestes en hjemmel for å gi egne forskrifter om saksbehandlingen i slike saker. I flertallets forslag til slik forskrift, som er begrenset til Finnmark, gis regler om høring av samiske organer – og derfor også av andre berørte parter – ved søknad om undersøkelsestillatelse, registrering av utmål og avtale eller ekspropriasjonstillatelse. Det foreslås også at det i forskriften understrekes at samiske interesser skal tillegges vekt når avgjørelsen skal treffes. Etter flertallets mening er det ikke behov for særskilte saksbehandlingsregler når det søkes om letetillatelse, fordi slike tiltak er av mindre inngripende karakter. Ved søknad om driftstillatelse er det etter deres syn ikke nødvendig med særregler fordi høring av samiske organer vil følge av de alminnelige saksbehandlingsreglene som foreslås. For slike saker foreslår imidlertid flertallet at det fastsettes at samiske interesser skal tillegges særskilt vekt.

Minerallovutvalgets mindretall (ett medlem) støtter hovedtrekkene i flertallets forslag, men går prinsipalt inn for at de særskilte reglene går frem av loven istedet for av en forskrift. Videre foreslår mindretallet at det geografiske virkeområdet for reglene er samiske områder over hele landet, ikke bare Finnmark, og at det da er naturlig å ta utgangspunkt i landets reinbeitedistrikter, jf. reindriftsloven § 2. I tillegg går mindretallet inn for at det innføres krav om tillatelse til alle former for mineralvirksomhet, dvs. både leting, undersøkelse, registrering og drift, i samiske områder. Slik tillatelse bør i Finnmark gis av Sametinget og i andre samiske områder av landet av fylkesmannen, men da med samtykke fra Sametinget og vedkommende kommune. Subsidiært går mindretallet inn for at endringene tas inn som en forskrift, slik flertallet foreslår, men med det innholdet som følger av mindretallets prinsipale forslag.

Samerettsutvalget har valgt en annen løsning av behandlingen av saker som gjelder mineralvirksomhet i Finnmark, jf. utredningens *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5, men har ellers ikke gått særskilt inn på disse spørsmålene i denne utredningen. Det kan likevel konstateres at minerallovutvalget er inne på lignende drøftinger og forslag til tiltak som samerettsutvalget fremmer i dette kapitlet og i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 Forvaltning av grunnen, og at begge utvalgenes forslag betyr skjerpede saksbehandlingsregler ved naturinngrep i samiske områder.

8.3 VEDTAK OM ENKELTTILFELLE AV NATURINNGREP

8.3.1 Oversikt over gjeldende inngrepslover

En hovedgruppe vedtak utvalget foreslår saksbehandlingsregler for, er enkeltstående vedtak om naturinngrep (inngrepsvedtak). Dette er ofte, men ikke alltid, enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. De mest brukte betegnelsene på slike vedtak er tillatelse, konsesjon, rett, dispensasjon, samtykke, godkjenning og adgang.

Før forslagene rettet mot slike vedtak skal omtales, har utvalget funnet det hensiktsmessig å gi en oversikt over det regelverket som i dag gjelder ved slike vedtak. Det er særlig det rettslige grunnlaget for et tiltak (lovhjemmel), vedtaksorgan, avveiningsgrunnlag og fastsatte saksbehandlingsregler som er av interesse. Oversikten er forsøkt ajourført pr. 1. november 1996.

Det vises også til NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, som danner bakgrunnsmateriale for utvalgets drøftinger. Her finnes det en gjennomgang av gjeldende rett (del I) og gjeldende forvaltningsordninger (del II) for disponering av grunnen og en rekke naturressurser som står sentralt i de spørsmål utvalget arbeider med.

8.3.1.1 Ulike rettslige grunnlag for inngrepsvedtak

Tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder, kan ha ulike rettslige grunnlag. Eierett til grunnen eller en særskilt bruksrett til en naturressurs kan være tilstrekkelig grunnlag for visse tiltak, som for eksempel skogshogst og undersøking etter og drift av kvarts, kalkstein og andre ikke-mutbare mineraler. I Finnmark opptrer Finnmark jordsalgskontor og Statskog som grunneier i slike sammenhenger.

De fleste tiltak som medfører inngrep av noe omfang i grunn og andre naturgoder, er imidlertid avhengig av *tillatelse* eller annet vedtak av offentlig myndighet. For de aller fleste tiltakene kommer plan- og bygningsloven inn med krav både om planer og om ulike tillatelser. Større tiltak omfattes av reglene om konsekvensutredninger, se lovens kapittel VII-a.

Mange tiltak krever også tillatelse etter særlover. Det gjelder for eksempel iverksetting av tiltak i vassdrag som kan ventes å være til skade eller ulempe for allmenne interesser, ferdsel eller fri fiskegang (vassdragsloven §§ 104 og 105), bygging og drift av anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr (fiskeoppdrettsloven § 3) og bygging og drift av elektriske anlegg eller fjernvarmeanlegg (energiloven §§ 3-1, 3-2 og 5-1). Vedtak om å gi tillatelse eller konsesjon til slike tiltak vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

I en del tilfeller kreves det ikke særskilt tillatelse til selve det tiltaket som vil medføre inngrep i grunn eller andre naturgoder, men det kreves konsesjon for å erverve eierett eller bruksrett til grunn eller forekomst med tiltaket som formål. Det gjelder bl.a. erverv av rett til kalksteinsforekomster (lov om erverv av kalkstensforekomster § 4) og kvartsforekomster (lov om erverv av kvartsforekomster § 4). Virkningen av selve tiltaket vil da bli vurdert før ervervskonsesjon blir gitt. Også vedtak om konsesjon til å erverve eierett eller bruksrett vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

I noen tilfeller vil konsesjon til å erverve rett til grunn eller forekomst med tiltaket som formål, også gi uttrykkelig adgang til å gjennomføre selve tiltaket, det vil si til å utnytte ressursen eller forekomsten. For eksempel gir rett til erverv av eiendomsrett til vannfall også rett å utnytte vannfallet som kraftkilde (industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd pkt 2). På samme måte gir rett til erverv av gruver og mutbare metaller etter industrikonsesjonsloven §§ 13 og 17 også rett til drift på forekomstene. I slike tilfeller blir spørsmålet om virkningene av tiltaket vurdert som en del av ervervsspørsmålet.

Dersom den som ønsker å sett i gang et tiltak, ikke har nødvendig eie- eller bruksrett og heller ikke får ervervet slik rett ved avtale, kan vedkommende få tillatelse av offentlig myndighet til å ekspropriere (oreigne, ta med tvang) den rett som trengs for tiltaket. Spørsmål om tiltaket er forsvarlig eller ønskelig, vil da bli vurdert før ekspropriasjonstillatelse blir gitt. Som eksempel på ekspropriasjonshjemler kan nevnes tillatelse til å kreve avstått grunn og rettighet som trengs til utvinning og foredling av mineraler (lov om grunnavståing til mineralutvinning § 1 og bergverksloven § 41) og samtykke til ekspropriasjon for en lang rekke ulike formål med hjemmel i oreigningsloven § 2. Et ekspropriasjonsvedtak betyr imidlertid ikke at det gjøres unntak fra de krav om konsesjon eller annen tillatelse som måtte gjelde for vedkommende tiltak. Også vedtak om å gi tillatelse til ekspropriasjon vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

I noen tilfeller vil tillatelse til selve tiltaket også innebære rett til å ekspropriere grunn m.m. som er nødvendig til gjennomføring av tiltaket. Det er for eksempel tilfelle når det gis tillatelse til vassdragsregulering (vassdragsreguleringsloven § 16).

Enkelte tiltak som medfører inngrep i grunn eller naturgoder setter staten i gang for egen regning og i egen regi. Statsorganer gir vanligvis ikke staten tillatelse eller konsesjon til slike tiltak, og etter mange konsesjonslover er staten unntatt fra kons-

esjonsplikten. Men det gjelder likevel visse regler for vedtak om de fleste slike tiltak. Blant annet skal vassdragsregulering i regi av staten behandles etter stort sett samme regler som andre vassdragsreguleringer, jf. vassdragsreguleringsloven § 22. Reglene i energiloven om bygging av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg gjelder stort sett også for statens anlegg (jf. energiloven § 1-4). Bygging av offentlige veier vedtas av statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt organ og gjennomføres etter reglene i plan- og bygningsloven (jf. vegloven § 12). Også jernbanelinjer skal planlegges og anlegges etter plan- og bygningsloven (jernbaneloven § 4). Slike vedtak om statlige tiltak vil ikke være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Der tiltaket iverksettes av et statsforetak, som Statnett og Statkraft, blir de behandlet som ethvert annet selskap og konsesjonsreglene vil gjelde på vanlig måte.

Selv om vedtakene som her er nevnt, har ulikt rettslig grunnlag, har de det til felles at de gir rett til inngrep i grunn eller andre naturgoder.

8.3.1.2 Vedtaksorgan

En rekke organer har myndighet til å treffe vedtak om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder.

Stortinget har lovfestet myndighet til å treffe vedtak om bygging av riksveier (vegloven § 6). Vedtaket treffes i form av et bevilgningsvedtak. Stortinget er i tillegg vedtaksorgan ved en rekke tiltak som iverksettes i regi av staten og for statens regning, men som ikke krever tillatelse etter særlovgivningen, som for eksempel statlige bygg og anlegg, statlig eide sivile flyplasser og jernbanelinjer for langdistansetrafikk.

Flere lovbestemmelser legger vedtaksmyndigheten til Kongen, det vil si til Kongen i statsråd eller den samlede regjering. Til dels er Kongens myndighet delegert til et departement eller til andre. Vedtak som Kongen – så vidt sees – for tiden har myndighet til å treffe er blant annet:

- Konsesjon til erverv av bruksrett til vannfall som tilhører staten, statsforetak, kommuner eller fylkeskommuner (industrikonsesjonsloven § 5).
- Konsesjon til vassdragsregulering (vassdragsreguleringsloven § 2) og vedtak om vassdragsregulering for statens regning (§ 22). Ved store[97] utbygginger og utbygginger som fører til at «betydelige interesser står mot hverandre», skal konsesjonsspørsmålet forelegges Stortinget.
- Tillatelse etter vassdragsloven § 104 nr. 2 og 3 og § 105 som er tilknyttet kraftutbygging, og etter § 106 nr. 4 (elvekraftverk).
- Tillatelse til enerett til utvinning av petroleum (petroleumsloven § 8).
- Konsesjon til å anlegge landingsplass for luftfartøy til allmenn bruk i sivil luftfart (luftfartsloven § 7-5).

Departementene har i stor utstrekning myndighet til å treffe vedtak om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder. Myndigheten er i loven dels lagt til departementet, dels lagt til Kongen og senere delegert til departementet. Vedtak som departementene har myndighet til å treffe, er blant andre:

- Konsesjon til erverv av eiendomsrett til vannfall og utnytting av vannfallet som kraftkilde (industrikonsesjonsloven § 2, § 4 og § 5). Ved store utbygginger og utbygginger der «betydelige interesser står mot hverandre», skal saken forelegges Stortinget.
- Konsesjon til å erverve og drive gruver eller mutbare forekomster som

97. Utbygginger som øker vannkraften med mer enn 20.000 naturhestekrefter.

andre har mutet eller fått utmål på (industrikonsesjonsloven § 13).
- Konsesjon («skjerpekonsesjon») for fremmede borgere til rettigheter etter bergverksloven (industrikonsesjonsloven § 17).
- Vedtak om ekspropriasjon av grunn og rettigheter som trengs for å bygge demning, kraftverk, fabrikkanlegg m.m., unntatt vassdragsregulering (vassdragsloven § 62).
- Tillatelse til anlegg i vassdrag som ikke er tilknyttet kraftutbygging (vassdragsloven § 104 og § 105).
- Tillatelse til å kreve avstått grunn og rettigheter som trengs til utvinning og foredling av mineraler (lov om grunnavståing til mineralutvinning § 1).
- Vedtak om å avstå til staten eiendomsrett eller bruksrett til grunn med bygning, for å oppfylle plikt etter overenskomst med Sovjet-Samveldet til utnytting av vannkraften i Pasvikelven (lov 27. juni 1958 nr. 1 § 1).
- Tillatelse til å kreve avstått grunn og rettigheter (der ekspropriasjon ikke kan kreves i henhold til mutingsbrev eller utmål) i forbindelse med mineralvirksomhet (bergverksloven § 41 nr. 1, 2 og 3).
- Adgang til undersøkelse etter eller utvinning av petroleum i grunnen under landområde (lov 4. mai 1973 nr. 21 § 2).
- Tillatelse til undersøkelse etter petroleum på havbunnen eller i dens undergrunn (petroleumsloven § 5).
- Adgang til å undersøke eller utnytte andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (lov 21. juni 1963 nr. 12 § 2).
- Godkjenning av jernbanelinje (kjørevei) (jernbaneloven § 4).
- Fastsetting av plan over rådighetsinnskrenkninger rundt landingsplass for luftfartøy (luftfartsloven § 7-13).

Også mange forvaltningsorganer under departementene har myndighet til å treffe vedtak om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder. Vanligvis har de fått myndigheten ved delegasjon fra et departement. Som eksempler kan nevnes:
- Bergvesenet gir rett foran andre til å utnytte mutbare mineraler etter bergverksloven (mutingsrett og utmål). Videre kan Bergvesenet gi konsesjon til å erverve eiendomsrett eller bruksrett til større kalksteinsforekomster (lov om erverv av kalkstensforekomster § 4) og kvartsforekomster (lov om erverv av kvartsforekomster § 4).
- Samtykke til ekspropriasjon av grunn kan gis av en rekke organer til ulike formål, så som:
- Televerket til telefon- og telegrafstell,
- Hovedstyret for Norges statsbaner til jernbane, sporvei mm.
- Norges vassdrags- og energiverk til varmekraftverk, kraftlinjer, transformatorstasjoner og andre elektriske anlegg,
- fylkesmannen til en rekke ulike formål som fyr, hotell, skibakke, skytebane, søppelplass, vannverk, vannledning og kloakkanlegg (se oreigningsloven § 2).

- Fylkestinget og kommunestyret kan treffe vedtak om bygging av fylkesvei og kommunal vei (veiloven § 6).
- Vegdirektoratet, fylkesutvalget og formannskapet kan gjøre vedtak om ekspropriasjon av eiendomsrett eller bruksrett til bygging, vedlikehold og drift av riksvei, fylkesvei og kommunal vei (vegloven § 50).
- Finnmark jordsalgskontor/Statskog Finnmark, kan selge og feste bort «umatrikulert» grunn i Finnmark, utvise lauvskog og torvmyr og gi

enerett til å utnytte utviste multeforekomster (jordsalgsloven §§ 2, 4, 5 og 5 a).
- Fiskeridirektoratet og fiskerisjefen i det enkelte fylke gir konsesjon til å bygge, erverve, drive og eie anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr og for klekking av rogn (fiskeoppdrettsloven § 3).
- Fylkeslandbruksstyret og kommunen kan innen visse grenser gi konsesjon til å erverve eierett og bruksrett til fast eiendom (konsesjonsloven § 2 og § 3) og til omlegging av skogmark til nærmere angitte formål (skogbruksloven § 50 andre til fjerde ledd).
- Norges vassdrags- og energiverk kan gi konsesjon til bygging og drift av anlegg for produksjon (kraftverk), overføring og fordeling (kraftledninger) av elektrisk energi med høy spenning og til å bygge og drive fjernvarmeanlegg (energiloven § 3-1 og § 5-1).

8.3.1.3 Hensynsregler og formålsregler

Ikke alle lovene som hjemler naturinngrep har en uttrykkelig angivelse av det vurderingstemaet som vedtaksorganet skal legge til grunn når vedtak fattes. Der det er tilfelle, har reglene svært ulik utforming. Det er to hovedmåter å angi vurderingstemaet på. En måte er å nevne opp i loven de hensyn som skal stå sentralt når det skal avgjøres om tillatelse skal gis. En annen måte er å oppstille en formålsbestemmelse som skal styre vedtak som fattes med hjemmel i loven, herunder også inngrepsvedtakene.

Gjeldende hensynsregler er formulert på mange måter. En formulering som er brukt flere steder, er «når ikke allmenne hensyn taler i mot det». Dette gjelder blant annet konsesjon etter flere lover på mineralsektoren, for eksempel lov om erverv av kalksteinsforekomster § 4, lov om erverv av kvartsforekomster § 4 og konsesjon til erverv og drift av gruver eller mutbare forekomster, se industrikonsesjonsloven § 13. Etter luftfartsloven § 7-6 kan konsesjon til landingsplass til allmenn bruk (sivil luftfart) bare gis «når det finnes forenlig med allmenne hensyn».

Allmenne hensyn kan også inngå der flere hensyn er angitt som vurderingstema, se for eksempel vassdragsreguleringsloven § 8 første ledd første setning, hvor det fremgår at konsesjon bare bør gis hvis «skader eller ulemper for allmenne eller private interesser anses for å være av mindre betydning i sammenligning med de fordeler som reguleringen vil medføre.»

Hvilke interesser som faller inn under betegnelsen «allmenne hensyn» eller «allmenne interesser», vil variere fra saksområde til saksområde. Generelt kan det sies at allminnelige samfunnsinteresser, som næringsinteresser og naturvern- og friluftsinteresser dekkes av begrepet. En slik formulering vil i stor grad overlate til vedtaksorganets skjønn å avgjøre hvilke allmenne hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak og hvilken vekt de skal tillegges i en avveining.

Samfunnsmessige hensyn blir også uttrykkelig nevnt i flere lover. I vassdragsreguleringsloven § 8 første ledd annen setning heter det at det i tillegg til en avveining mellom skader, ulemper og fordeler, jf. over, dessuten bør tas hensyn til «andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning». Etter vassdragsloven § 106 nr. 1 kan tillatelse til de nevnte tiltakene gis «når det antas at tiltaket medfører slik nytte for samfunnet at skaden for de offentlige eller almene interesser mer enn oppveies». Etter lov om erverv av næringsvirksomhet § 13 skal det foretas en prøving av et erverv hvis «departementet har grunn til å anta at ervervet kan ha vesentlige negative virkninger for foretaket, bransjen eller samfunnet for øvrig, herunder sysselsettingsmessige virkninger ...». Etter § 16 skal ervervet godkjennes «med mindre allmenne hensyn taler imot». Et siste eksempel er jordloven § 12, som

fastsetter at samtykke til deling av eiendom som brukes eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk forutsetter at «samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarleg ut frå omsynet til den avkasting eigedomen kan gi».

Noen lover angir at det skal foretas en avveining mellom gagn og skade, uten å angi nærmere hvilke hensyn og interesser det siktes til. Etter oreigningsloven § 2 er det et krav at «inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade». Etter bergverksloven § 41 nr. 1 kan ekspropriasjon kreves «når grunnens verdi for den som søker avståing, er ganske vesentlig større enn det tap som vil bli voldt vedkommende grunneier og bruker eller eldre utmålshaver.» Tillatelse til ekspropriasjon i forbindelse med private veger kan gis når det er «klårt at inngrepet vil vere meir til gagn enn til skade», jf. vegloven § 53.

Andre lover hjemler tillatelse til ulike inngrep når det er «nødvendig» eller «ønskelig». Slike formuleringer finnes oftest i ekspropriasjonshjemler, se for eksempel vassdragsloven § 62, vegloven § 50 og bergverksloven § 41 nr. 2. Ekspropriasjon blir i disse tilfellene aktuelt som følge av at et tiltak er tillatt iverksatt etter andre bestemmelser, og det er av den grunn ikke angitt nærmere betingelser for at tillatelse kan gis.

En annen formulering er at konsesjon kan gis «i særlige tilfeller», «under særlige omstendigheter» ol. Det gjelder for eksempel konsesjon til erverv av eiendomsrett til vannfall, se industrikonsesjonsloven § 2, og konsesjon til å erverve bruksrett til vannfall som tilhører staten, statsforetak eller kommune, se samme lov § 5.

Som gjennomgangen viser, brukes det en rekke ulike formuleringer for å angi vurderingstemaet for vedtak etter den enkelte loven. Ordlyden i bestemmelsene er veiledende for om tillatelse skal være hovedregelen eller forbeholdt unntakstilfellene. Det må således kunne legges til grunn at det skal mer til for å få tillatelse der det kreves «særlige grunner» enn der det er tilstrekkelig at fordelene «mer enn oppveier» de skadelige følgene av tiltaket. Uansett formulering vil det imidlertid være opp til vedtaksmyndighetenes å foreta den endelige skjønnsmessige vurderingen.

Formålsbestemmelser, som er den andre måten å angi avveiningstemaet på, gir retningslinjer for alle vedtak som treffes etter den aktuelle loven, og vil følgelig ha et bredere virkefelt enn der avveiningstemaet er gitt i bestemmelsen som hjemler tillatelsen. Som eksempel på en formålsbestemmelse kan det vises til konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19 § 1, som vil gjelde ved søknad om konsesjon til erverv av fast eiendom:

> «Denne lov har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:
> 1. jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),
> 2. behovet for utbyggingsgrunn,
> 3. allmenne naturverninteresser og friluftsinteresser,
> 4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom.»

Det er altså et bredt spekter av hensyn som skal ivaretas, men hovedvekten skal ligge på hensynet til landbruksnæringen.

Oppdrettsloven er en annen lov hvor avveiningsgrunnlaget går frem av en formålsbestemmelse. I § 1 heter det:

> «Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring».

Også her vises det til vidtrekkende målsettinger, og det vil måtte avgjøres i hvert enkelt tilfelle om et tiltak er i tråd med denne målsettingen.

Energiloven § 1-2 kan nevnes som et siste eksempel på formålsbestemmelse. Her heter det:

> «Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt».

I de senere årene har bærekraftprinsippet kommet inn i formålsbestemmelsen i en god del lover. Prinsippet kommer til uttrykk – på ulike måter – blant annet i naturvernloven § 1, fjelloven § 12, plan- og bygningsloven § 2, reindriftsloven § 1 og jordlova § 1. Naturvernloven § 1 kan tjene som eksempel:

> «Naturen er en nasjonalverdi som må vernes.
>
> Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.
>
> Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen. Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.»

En god del lover har ingen uttrykkelig avveiningsregel eller formålsbestemmelse. Dette gjelder også lover som regulerer store inngrep, der en rekke interesser normalt blir berørt av en tillatelse. At det ikke går uttrykkelig frem av den enkelte loven hvilke hensyn som skal avveies, betyr likevel ikke at det er overlatt til vedtaksorganet å treffe avgjørelsen på fritt grunnlag. Ofte er det gjennom forskrifter, rundskriv og interne retningslinjer gitt instrukser om hvilke hensyn som i første rekke skal vies oppmerksomhet.

8.3.1.4 Saksbehandlingsregler

Når det søkes om tillatelse til naturinngrep, vil det for berørte personer og interessegrupper være viktig at vedtaksorganet er kjent med de virkninger tiltaket vil ha for dem, slik at det kan bli tatt i betraktning når det avgjøres om tillatelse skal gis og hvilke vilkår som eventuelt skal fastsettes.

En del lover har høringsregler rettet mot berørte interesser. Det varierer hvor omfattende høringer det legges opp til. På enkelte saksfelter skal en lang rekke instanser forelegges saken, mens på andre områder begrenser det seg til noen få, for eksempel kommunen og fylkeskommunen.

Mange inngrepslover har ikke lov- eller forskriftsfestede regler om saksbehandling. For vedtak etter en del av disse lovene er det imidlertid i rundskriv eller retningslinjer satt krav til forutgående saksforberedelse. Der det heller ikke finnes slike, vil uansett forvaltningsloven § 17 om forvaltningens plikt til å opplyse en sak tilstrekkelig før vedtaket fattes, komme inn.

Det kan nevnes at plan- og bygningsloven kapittel VII-a om konsekvensutredninger har egne saksbehandlingsregler for de største tiltakene, med sikte på å klarlegge tiltakets følger for miljø, naturressurser og samfunn. Reglene om konsekvensutredninger er nærmere omtalt i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5.

Også EUs rådskriv nr. 85/377 27. juni 1985[98] om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, er på grunn av EØS-avtalen bindende ved tiltak her til lands. I direktivet er det gitt saksbehandlingsprosedyrer for å kartlegge

sannsynlige miljøvirkningene av et tiltak. Reglene er minstestandarder og dekker endel sakstyper[99] som ikke er uttrykkelig angitt i gjeldende forskrift om konsekvensutredninger. Direktivet omtales ikke nærmere i denne sammenhengen.

For oversiktens skyld skal det også kort nevnes at forurensingsloven 13. mars 1981 nr. 6 i § 13 har en egen hjemmel for melding og konsekvensanalyse ved virksomhet som kan medføre større forurensingsproblemer, som vil gjelde i tillegg til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Av inngrepslover som har regler om saksbehandlingen, kan vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1 nevnes først. Her fastsettes det at søknaden skal legges ut til ettersyn, kunngjøres og sendes på høring til organer og organisasjoner som er særlig berørt av tiltaket. Det skal også utarbeides en informasjonsbrosjyre om tiltaket.[100] Kopi av kunngjøringen skal sendes blant annet til Sametinget.[101] Reindriftsorganisasjonene, reindriftsagronomen, reinbeitedistriktet (distriktsstyret) og samiske organisasjoner omfattes av høringsregelen, det samme gjelder organisasjoner som representerer kystfiske og akvakulturnæringen der en eventuell regulering vil redusere næringsgrunnlaget.[102]

Ved vedtak om konsesjon etter industrikonsesjonsloven skal det «som regel innhentes uttalelse fra vedkommende fylkeskommune og kommunestyre», se § 24 fjerde ledd.

Der det søkes om tillatelse til iverksetting av vassdragstiltak som «kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser» eller tiltak som kan forventes å vil medføre at dyrket og dyrkbar jord ødelegges, skal søknaden legges ut til offentlig ettersyn og kunngjøres og dessuten sendes på høring til visse offentlige oganer (se vassdragsloven § 125 nr. 3).

Lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster har i § 5 regler om uttalerett for eieren og mulige brukere. Der avståingen gjelder dyrket mark, skog eller beiteområder, skal også vedkommende jordstyre, skogråd eller fjellstyre få anledning til å uttale seg.

Oreigningsloven har i § 12 regler om høring. Kommunen, landbrukets sektormyndigheter, samferdselsnemnda, friluftsnemnda og andre sakkyndige organ skal etter denne bestemmelsen vanligvis få uttale seg, forutsatt at inngrepet angår deres saksfelt.

Jordsalgsforskriften 15. juli 1966 har nærmere regler om saksbehandlingen når Finnmark jordsalgskontor disponerer over statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Høringsregelen i § 16 angir følgende instanser av særlig interesse i denne sammenheng:

> «- Sametinget, når det gjelder tiltak som medfører eller kan komme til å medføre større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungtveiende.
>
> - Kommunen, fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret i saker om jord eller rettigheter til jordbruksformål.
>
> - Vedkommende tillitsmannsutvalg samt områdestyret i saker som berører reindriftsnæringas interesser.

98. Se vedlegg 3 til veileder om konsekvensutredninger (T-1015). Rådskrivet var bakgrunnen for lovendringene i reglene om konsekvensutredninger 4. august 1995.
99. Tiltakene er delt i anneks I og anneks II, og tiltak i anneks I *skal* utredes. Kategorien fanger opp tiltak med meget store miljøvirkninger, som installasjoner for oppbevaring og fjerning av radioaktivt avfall og anlegg for utvinning eller bruk av asbest. Det er svært høye størrelsesmessige grenser for utredningsplikt.
100. Rundskriv nr. 45 fra NVE.
101. Rundskriv nr. 37 fra NVE.
102. Ot. prp. nr 50 1992-93 om lov om endringer i vassdragsreguleringsloven m.fl. (s. 112).

- De organer Direktoratet for naturforvaltning til enhver tid bestemmer i saker angående fiske.»

Ved bygging av riks-, fylkes- og kommunale veier skal planlegging[103] foregå etter plan- og bygningslovens regler, se vegloven § 12, jf. plan- og bygningsloven § 9-4. Det samme gjelder for planlegging og anlegg av jernbanetiltak, se jernbaneloven § 4 annet ledd. Henvisningen til plan- og bygningsloven medfører at slike tiltak skal innarbeides i og vedtas som kommunale planer. Saksbehandlingsreglene blir følgelig de samme som ved kommunal arealplanlegging for øvrig, se oversikten i *"Gjeldende regelverk"* i punkt 8.5.1.

Når det holdes utmålsforretning etter bergverkslovens kapittel 4, skal eier og bruker av grunnen så vidt mulig varsles, jf. § 30 tredje ledd.

Før nye havområder åpnes for leteboring eller utvinning av petroleum, skal det foretas en avveining av ulike interesser, planene skal sendes på høring og de skal kunngjøres (petroleumsloven § 7). Når det åpnes for søknader om tillatelse til slik virksomhet, skal dette utlyses (§ 8 annet ledd). Utbygging og drift forutsetter godkjent plan (§ 23).

Energiloven har regler om offentlig gjennomsyn, kunngjøring og høring av forhåndsmelding (§ 2-1) og søknad (§ 2-2) om bygging eller drift av elektrisk anlegg (§ 3-1) og regler om kunngjøring og høring av søknad om fjernvarmeanlegg (§ 5-1).[104] Ved anleggskonsesjoner skal offentlige instanser og andre som tiltaket direkte gjelder få søknaden tilsendt til uttalelse, se § 2-2 sjette ledd. En områdekonsesjon etter energiloven § 3-2 tillater bygging av kraftlinjer for strøm under et visst spenningsnivå, og alle energiverkene i Norge har områdekonsesjon for sitt leveringsområde. Der det skal bygges et anlegg innen rammen av en områdekonsesjon, følger saksbehandlingen egne, mindre omfattende regler.[105] I høringen kan blant andre landbruksmyndighetene uttale seg.

Luftfartsloven har regler om høring i tilknytning til etablering av sivile flyplasser i § 7-6. Her heter det at det skal innhentes uttalelse fra «vedkommende kommunale og andre myndigheter» før avgjørelsen treffes. «Andre myndigheter» vil bl.a. omfatte sektormyndighetene for landbruk, reindrift og fiske.

8.3.1.5 Skjematisk oversikt over inngrepslover

Det er utarbeidet en samlet oversikt over de lover som faller inn under virkeområdet for de foreslåtte reglene. Oversikten er gitt i *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i punkt 8.9. Den omfatter lover som angår tillatelser til tiltak som fører til inngrep i grunn eller andre naturgoder, jf. forslagets § 4-1 nr. 1, og lover som angår tillatelser til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder med slike tiltak som formål, jf. forslagets § 4-1 nr. 2. Også sentrale forskriftshjemler er tatt med, jf. *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i punkt 8.4. Den omfatter således lover som står sentralt ved de forslag til regler som utvalget foreslår.

For hver lov er det gitt opplysninger om vedtaksorgan, vedtaksorganets myndighet, herunder om det er angitt vurderingstema eller formål med loven som styrer de vedtak som fattes, og saksbehandlingsregler. Det er for oversiktens skyld påpekt dersom loven ikke inneholder slike regler.

---

103. Frem til 14. juli 1994 fulgte planlegging av riksveier og fylkesveier forskrift gitt av Samferdselsdepartementet 7. oktober 1980 om utarbeiding og behandling av planer for riksveg og fylkesveg.
104. Utfyllende bestemmelser finnes i energiforskriften, gitt ved kgl. res. 7. desember 1990 nr. 959.
105. Rundskriv fra NVE, 17. desember 1992.

For at fremstillingen ikke skal bli for omfattende, er bare hovedtrekk i lovene tatt med. For eksempel er ikke formelle krav til innholdet i søknaden eller regler om avgifter tatt med. Videre er det bare lovfestede regler og regler som følger av forskrift gitt med hjemmel direkte i den enkelte loven som er tatt med. Det blir stort sett ikke vist til rundskriv og retningslinjer der nærmere bestemmelser om søknadsbehandlingen finnes i slike. Selv om ikke alle enkeltheter i lovene er tatt med, skulle oversikten likevel gi et bilde på hvilke tiltak utvalgets forslag retter seg mot.

Det understrekes at oversikten ikke må oppfattes som en uttømmende oversikt over de lover forslagene vil dekke. Det avgjørende for om reglene skal gjelde, vil være om tiltaket ut fra en konkret vurdering må sies å falle inn under det angitte saksfeltet for reglene, jf. forslaget til § 4-1.

Dessuten vil vedtak som vil følge § 4-1 nr. 3 naturlig nok ikke komme inn under denne oversikten, ettersom slike inngrep ikke hjemles i noen bestemt inngrepslov. Tiltak som dekkes av § 4-1 nr. 3 vil dermed komme i tillegg til de tiltak som går frem av den skjematiske oversikten.

8.3.2 Saksfeltet for forslagene

8.3.2.1 Vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder

Som det er gjort rede for foran, mener utvalget at saksbehandlingsreglene som foreslås for enkelttilfeller av naturinngrep, bør gjelde når det offentlige behandler søknader om tillatelse til ulike former for naturinngrep i områder der samiske interesser gjør seg gjeldende. Forslaget er derfor knyttet til *inngrepsvedtak i samiske bruksområder*, se den foreslåtte § 4-1 og merknader til denne i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

Ved å knytte reglene til vedtak om naturinngrep (inngrepsvedtak), vil man fange opp de tiltakene som krever uttrykkelig tillatelse fra offentlige myndigheter og de tiltakene som det offentlige selv vedtar å igangsette i egen regi. Tiltak som ikke er undergitt offentlig behandling, vil dermed falle utenfor. I praksis blir imidlertid de fleste former for naturbruk styrt gjennom ulike tillatelser, enten etter særlover eller plan- og bygningsloven, i alle fall når tiltaket er av et visst omfang.

Avgrensingen til *vedtak om naturinngrep* fører til at det må trekkes en grense mot andre vedtak som angår bruken av naturen, uten direkte å innebære inngrep i eller utnytting av naturen i den betydningen det her er snakk om. Båndlegging av områder til ulike formål er et eksempel på tiltak som ikke medfører direkte naturinngrep, men som likevel berører landarealene på en måte som – i alle fall for noen brukere – kan ha de samme virkningene for berørte interesser.

Utvalget er av den oppfatning at det avgjørende må være formålet med båndleggingen. Settes det for eksempel av et område til militært øvingsfelt, vil det, i alle fall periodevis, medføre en aktivitet som kan ha store konsekvenser for ferdsel og næringsutøvelse i området. På grunn av slike påregnelige virkninger, virker det naturlig at denne typen båndlegginger omfattes av de foreslåtte reglene.

Annerledes kan det stille seg ved båndlegging av områder etter vernelovgivningen.[106] Selv om også slike båndlegginger kan ha merkbare konsekvenser, særlig for primærnæringene, reiseliv og andre som er avhengig av å kunne gjøre bruk av

106. Se lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 § 34 (friluftsmark), lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 59 kap. II (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat og naturminner), lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 § 6, § 19 (fredet område rundt kulturminne) og § 20 (fredning av kulturmiljø), lov om viltet av 29. mai 1981 nr. 38 § 7 (regulering av utbygging og annen virksomhet i viktige viltområder) og § 8 (ferdselsregulering i utmark) og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk § 7 (regulering av utbygging og annen virksomhet).

områdene, kan det være grunner som taler for at verne- eller båndleggingsvedtak etter vernelovene[107] ikke bør dekkes av de skjerpede saksbehandlingsreglene som foreslås her. Den viktigste grunnen er at båndlegginger etter vernelovgivningen i seg selv ikke innebærer naturinngrep eller annen aktivitet eller virksomhet. Tvert imot er hensikten å begrense mulighetene for tekniske inngrep og andre tiltak som går ut over naturen i området. Selv om det varierer ut fra hva slags verneområde det er tale om, kan tradisjonell bruk av områdene til beite og utmarkshøsting som oftest fortsette, men det kan bli krevd omlegginger i driften, blant annet begrensninger i motorferdsel. For samiske naturbruksinteresser, som ofte nettopp er av denne typen, vil vernevedtak på den måten kunne sikre fortsatt bruk av områdene, og i alle fall være å foretrekke fremfor tekniske inngrep. Også det underliggende verneformålet gjør det lite naturlig å oppstille skjerpede saksbehandlingsregler av hensyn til samiske interesser ved slike tiltak, ettersom man i så fall ville fått regler om «vern mot vern».

Det kan imidlertid nevnes at ved behandlingen av St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre store verneområder, ønsket flertallet i Stortinget at det utarbeides forskrifter om konsekvensutredninger også ved «store naturfredninger og lignende tiltak», jf. plan- og bygningsloven § 33-3 annet ledd, som gir hjemmel for det. I forslag til ny forskrift om konsekvensutredninger,[108] er nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km^2 tatt med i vedlegg I, dvs. tiltak som *skal* konsekvensutredes. Forutsetningen er at «tiltaket fører til en vesentlig endring av dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet». Selv om slike vernevedtak er foreslått tatt inn blant de tiltakene som skal konsekvensutredes, er utvalget fortsatt av den oppfatning at det antagelig ikke er nødvendig at de skjerpede saksbehandlingsreglene som er foreslått i dette kapitlet gjøres gjeldende overfor slike vedtak.

Avgrensingen til vedtak om naturinngrep betyr at vedtak om idelle samiske kulturytringer, blant annet språk, eller vedtak som mer allment angår samiske forhold, som nærings- og distriktspolitikk, helse og utdanning, ikke utløser de utvidede saksbehandlingsreglene. Denne utredningen er etter oppdraget avgrenset til retten til land og vann i samiske bruksområder, se *"Oppdrag"* i punkt 2.3, og slike tilgrensende forhold er dermed ikke behandlet av utvalget. Det kan imidlertid føyes til at de sider av samekulturen som ikke direkte er knyttet til naturbruk, men som er avhengige av at de grunnleggende faktorene i det samiske samfunn har tilstrekkelige betingelser, vil oppnå et avledet vern som følge av forslagene. På den måten vil forslagene – direkte eller indirekte – ha positive virkninger for samekulturen som helhet.

Forslagenes stedlige virkeområde er angitt som *samiske bruksområder*. Hva som skal regnes som samiske bruksområder, er – i motsetning til «inngrepsvedtak» – ikke konkretisert i forslaget til lovtekst.

I utvalgets oppdrag brukes uttrykk som «samiske bosettingsområder» og «områder med samisk befolkning» for å angi hvilke geografiske områder rettighetsdiskusjonen skal knyttes til, se *"Oppdrag"* i punkt 2.3 Utvalgets oppdrag. «Bosettingsområder» må trolig sies å være mindre vidtrekkende enn «bruksområder», i og med at det ikke er (fast) samisk bosetning i alle områder som samene nyttiggjør seg i næringssammenheng. Reindriftens bruk av fjellvidder og utmark kan illustrere det.

107.En gjennomgang av forslag til nye og utvidelse av eksisterende naturvernområder er foretatt i St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge (side 116-117).

108.Høringsbrev av 9. mai 1996. Ny forskrift ventes i januar 1997.

Utvalget har ikke oppfattet ordbruken på dette punktet som avgjørende for utvalgets drøftinger og forslag. I forhold til regler som skal trygge naturgrunnlaget for samekulturen, er oppfatningen at det bør legges opp til en ordbruk som signaliserer at det siktes til de naturområder som faktisk danner et naturmessig fundament for samekulturen.

Det sentrale har derfor vært å finne et uttrykk som favner de deler av landet som faktisk brukes som grunnlag for eller som på annen måte har sterk tilknytning til samiske kultur- eller næringsformer. Uttrykket «samiske bruksområder» vil etter utvalgets syn både fremheve den nære tilknytningen mellom samekulturen og bruken av de aktuelle naturområdene, som utvalget ønsker å befeste, og gi forholdsvis klare rammer for hvilke områder det siktes til ettersom konstatering av bruken er et faktisk spørsmål.

De forslagene som legges frem i dette kapitlet, gjelder ikke bare for Finnmark. I likhet med *"Reindrift"* i kapittel 6 Reindrift – men i motsetning til utvalgets øvrige forslag – har utvalget sett på samiske bruksområder i hele landet under ett. Dette skyldes at de spørsmål som omhandles, gjør seg gjeldende i alle samiske bosettings- og bruksområder, uavhengig av fylkesgrenser. Etter utvalgets oppfatning er det behov for vern mot tiltak i samiske områder i hele landet. I noen områder er det samiske innslaget tydelig. I andre områder er samekulturen mer presset. Samiske interesser kan være lite kjent eller bli betraktet som fremmedartet. Kanskje er det heller ikke alltid like opplagt at samiske interesser blir berørt når tiltaket skal iverksettes utenfor de mest konsentrerte samiske områdene. Av slike grunner skulle det etter utvalgets mening ikke være grunn til å skille mellom ulike samiske områder i landet i forhold til de forslagene som behandles i dette kapitlet.

Et annet moment er at forslagene forutsetter endringer i landsdekkende lovgivning. Utvalget ser det som lite hensiktsmessig å gi regler for de nordligste samiske bruksområdene i denne omgangen, for senere å gjøre de samme reglene gjeldende også i øvrige deler av landet. Først og fremst hensynet til de som berøres av reglene, men også lovtekniske grunner tilsier at alle samiske bruksområder i landet behandles samlet og samtidig i forhold til disse spørsmålene.

Det kan for øvrig vises til at det er reist spørsmål om staten etter ILO-konvensjon nr. 169 har plikt til å identifisere de landområdene som samene har rettigheter til etter konvensjonens artikkel 14, se folkerettsgruppens utredning punkt 2.3.8 , jf. også punkt 6.2.1 Lovfesting av reindriftens grunnlag. Når en slik identifikasjon måtte bli foretatt, er det naturlig at det legges til grunn også i forhold til forslagene i dette kapitlet.

Utvalget legger altså opp til at det i hver enkelt sak må avgjøres om det dreier seg om inngrepsvedtak i samiske bruksområder. Dette kunne vært unngått hvis det ble fastsatt, i lovteksten eller i forskrift, når de foreslåtte reglene skal komme inn, slik det bl.a. er gjort ved reglene om konsekvensutredninger, se plan- og bygningsloven kapittel VII-a.[109]

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gi en tilsvarende detaljert angivelse av når de foreslåtte saksbehandlingsreglene kommer inn. En konkretisering i forhold til type tiltak, størrelse (dvs. arealbehov eller investeringsanslag) og beliggenhet ville nok gjort det lettere å forholde seg til reglene, for alle berørte parter. Man ville også ha sikret at angitte tiltak ble dekket av reglene. På den annen side kunne en oppregning lettere ha ført til at andre, kanskje like skadelige tiltak ble holdt utenfor fordi de ikke var av fastsatt type eller størrelse eller utenfor det angitte

109.Reglene om konsekvensutredninger ble endret ved lov 4. august 1995 nr. 54. Ny forskrift ventes januar 1997.

geografiske området. Trolig ville det i det hele tatt vært problematisk å gi en oppregning av tiltak som fullt ut var dekkende for dagens og fremtidens behov.

Man har derfor valgt å rette søkelyset mot tiltakets lokalisering og de antatte virkningene for samekulturen, men overlatt det til en vurdering i den enkelte saken om tiltaket vil medføre naturinngrep i samiske bruksområder, eventuelt betydelige inngrep. Det antas imidlertid at det ikke skal by på særlige vansker, verken for vedtaksorganer, utbyggere eller samiske aktører, å få fastslått om et tiltak dekkes av de foreslåtte reglene. På de saksområder der det treffes denne typen vedtak, kan det utarbeides faste rutiner for tiltak i samiske bruksområder. Oppregningen av inngrepslover i *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2 vil i den sammenhengen være veiledende.

Selv om utvalget ikke står samlet bak alle forslagene, har de som støtter de enkelte forslagene sett det som viktig at forslagene i hovedsak har *samme saksfelt*. Ved at både vektleggingsregelen, høringsregelen og nektingsregelen skal gjelde ved vedtak om (betydelige) naturinngrep i samiske bruksområder, skulle regelverket bli lettere å forholde seg til, både for aktuelle vedtaksorganer, for utbyggere og for samiske aktører. Forutberegnelighet og hensynet til anvendelige regler for alle parter er stikkord her.

Regelverket får dessuten på den måten et enhetlig preg. Dette poenget anføres både av de som går inn for alle tre forslagene og av de som ikke ønsker å gå så langt. Den først nevnte gruppen ser for seg en treleddet ordning, der samiske interesser bli trukket frem og vurdert på flere trinn i behandlingen av en sak. At reglene underbygger og forsterker hverandre, vil øke muligheten for at samiske interesser får et tilfredsstillende vern ved inngrep i samiske bruksområder. De som ikke går inn for alle tre forslagene, vil poengtere at felles virkeområde sannsynligvis vil overflødiggjøre det eller de forslagene som går lengst. Etter disse medlemmenes syn vil det kunne oppnås et fullgodt vern uten at det eller de sterkeste virkemidlene benyttes.

8.3.2.2 Tiltak som krever flere tillatelser

Det kan vise seg at et tiltak krever flere tillatelser, gjerne fra ulike forvaltningsorganer. For eksempel vil bygging av en høyspentmast kreve både anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 og kanskje også vedtak om ekspropriasjon av nødvendig grunn til anlegget, jf. oreigningsloven § 2 første ledd nr. 19. Utbygging i Finnmark vil ofte kreve erverv av grunn og rettigheter fra Finnmark (Samisk) grunnforvaltning. Behandlingen av tillatelsene fra de ulike organene kan foregå til noe forskjellige tider.

Et spørsmål som vil oppstå i slike tilfeller, er i hvilken utstrekning de foreslåtte saksbehandlingsreglene skal følges for hver enkelt søknad og tillatelse. Vektleggingsregelen vil naturligvis gjelde for den enkelte saken. Den vil måtte tas i betraktning så snart saksforberedelsene tar til og følges opp av alle involverte vedtaksorgan når avgjørelsen i saken treffes. Høringsregelen vil det også være naturlig at alle organer følger, på det tidspunktet det passer i behandlingen av den enkelte saken.

Annerledes kan det stille seg med nektingsregelen. En nektingssak vil være forholdsvis tidkrevende, ikke minst for Sametinget. Spørsmålet om nekting bør derfor ikke vurderes før forslag til alle nødvendige vedtak foreligger for Sametinget. Det er først på dette tidspunktet omfanget og virkningene av tiltaket er fullt utredet og klarlagt fra vedtaksorganenes side.

Hvilke tillatelser som vil måtte innhentes, vil avhenge av saksområdet, lovgivningen og hvilke rettigheter tiltakshaveren allerede har. Vanligvis vil tiltakshaveren først søke tiltakskonsesjon og deretter søke om andre, mer avledede inngrepstillatelser. Men slik trenger det ikke nødvendigvis være.

Tiltakskonsesjonen vil ofte fremstå som hovedtillatelsen, og en mulighet hadde vært å knytte behandlingen av nektingssaken til denne. Den vil som regel være den mest inngripende og omfattende tillatelsen, som også ofte vil inneholde vurderinger som knytter seg til avledede tillatelser. På den annen side er det ikke alltid opplagt hvilken tillatelse som vil fremstå som hovedtillatelsen.

Det synes derfor å være en praktisk og enkel ordning at nektingsspørsmålet avgjøres når siste nødvendige forslag til inngrepstillatelse kommer til Sametinget. En slik regel vil også oppfordre til samtidig saksforberedelse og vurdering av de ulike søknadene, noe som vanligvis må antas å være en fordel.

Det kan imidlertid påpekes at det bare er tillatelser som er nødvendige for iverksettingen av et tiltak, som er av interesse i denne sammenhengen. En virksomhet kan på et senere tidspunkt få behov for nye tillatelser for å kunne legge om eller utvide driften. Det er selvsagt ikke meningen at behandlingen av nektingsspørsmålet skal avvente slike mulige søknader. For øvrig blir det et eget spørsmål om en tilleggssøknad skal ses som en del av en allerede iverksatt virksomhet eller som et selvstendig og nytt tiltak, noe som blant annet vil ha betydning i forhold til den foreslåtte § 4-6 i sameloven.

På enkelte saksfelter, særlig på mineralsektoren, iverksettes et tiltak gjennom flere etapper, med krav om særskilt tillatelse på hver ny etappe. Etter petroleumsloven 22. mars 1985 nr. 11 kreves det undersøkelsestillatelse (§ 5), utvinningstillatelse (§ 8), krav om godkjenning av plan for utbygging og drift (§ 23) og tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og utnyttelse (§ 24) av undersjøiske forekomster. Også uttak av petroleumsforekomster under landjorden krever både undersøkelses- og utvinningstillatelse, se lov 4. mai 1973 nr. 21 § 2. Bergverkslovens regler om utmål mv. bygger på et tilsvarende system.

I denne typen saker er utvalget av den oppfatning at hver tillatelse bør regnes som et selvstendig inngrepsvedtak, slik at de foreslåtte reglene i sameloven vil gjelde fullt ut ved hver enkelt søknad. En letetillatelse og en driftstillatelse kan være svært ulike, både i innhold og omfang, men begge kan ha store konsekvenser for naturen og dermed for naturavhengige samiske interesser. Ofte gis letetillatelser for større områder eller for flere felter samtidig. Driftstillatelser er vanligvis mer begrenset i geografisk utstrekning, men forutsetter til gjengjeld mer intensiv utnytting av naturen. Det kan også gå lang tid mellom to slike søknader, og de kan av den grunn vurderes forskjellig. Dessuten vil Sametingets deltagelse ved de første tillatelsene gi muligheter for å påvirke prosessen på et tidlig tidspunkt. Dermed kan utbygger få signaler om tingets holdning til eventuell senere virksomhet. Det vil på den måten kunne være nyttig for alle parter at alle tillatelsene undergis de skjerpede saksbehandlingsreglene.

8.3.2.3 Inngrepsvedtak ved usolgt grunn i Finnmark

Jordsalgsorganene disponerer i dag over det aller meste av grunnen i Finnmark – ca. 96 % – ut fra reglene i lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) av 12. mars 1965. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan de foreslåtte saksbehandlingsreglene vil virke i forhold til vedtak fattet av jordsalgsorganene. De samme spørsmålene vil reise seg i forhold til Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning, hvis utvalgets forsalg om dette blir vedtatt, jf. *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 og *"Samisk grunnforvaltning"* i 4.4.

I det følgende brukes betegnelsen grunnforvaltningsorganene eller grunnforvaltningene. Begrepene dekker begge forslag som i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 legges frem om fremtidig grunnforvaltningsorgan i Finnmark. Så lenge de samme reglene etter forslaget skal gjelde for disse organenes

disponeringer over grunnen, skulle det ikke være grunn til å skille mellom disse to organene i denne sammenhengen.

Det første som må avklares, er om vedtak av grunnforvaltningsorganene dekkes av saksfeltet for forslagene, jf. den foreslåtte § 4-1. Oppfatningen har tidligere vært at jordsalgsorganenes disposisjoner foretas i kraft av grunneierposisjon, og at det derfor ikke er snakk om «utøvelse av offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2. Synspunktet vil bety at vedtak av grunnforvaltningsorganet ikke dekkes av den foreslåtte § 4-1. Spørsmålet er drøftet i NOU 1993:34 s. 455 flg., hvor det pekes på flere grunner for å se salg, bortfeste og visse andre disposisjoner som gir enerett til særskilte ressurser, som utøving av offentlig myndighet.

I *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 Forvaltning av grunn er det argumentert for at grunnforvaltningsorganenes vedtak bør sees som offentlig myndighetsutøving og at forvaltningsloven bør gjelde fullt ut for vedtak som regnes som enkeltvedtak. Endringen vil være et argument for at grunnforvaltningens vedtak kan sies å falle innenfor området for disse forslagene, jf. § 4-1. Utvalget legger det til grunn i det følgende.

Det kan tilføyes at grunnforvaltningens vedtak bør dekkes av de foreslåtte reglene i sameloven, både fordi det er vedtak som direkte angår grunn- og ressursbruk, som er emnet for denne utredningen, og fordi vedtakene gjelder Finnmark, hvor det samiske innslaget er særlig fremtredende.

Spørsmålet blir så *hvilke* av grunnforvaltningenes vedtak som kan utløse de særskilte saksbehandlingsreglene.[110] En sentral oppgave for grunnforvaltningene vil være disponering over den usolgte grunnen. Gjennom salg, bortfeste eller annen form for tillatelse til særskilt avgrenset bruk av grunnen kan det gis adgang til en rekke ulike inngrepstiltak, som jordbruk, bebyggelse, hytter, kraftlinjer, veier og andre samferdselsanlegg osv.

Enkelte naturressurser regnes for å være en del av grunnen. Mineraler i grunnen og vann og vannsamlinger på grunnen kommer i denne gruppen. Rettigheter til mineraler (det vil si eiendomsrett ved ikke-mutbare mineraler og økonomiske rettigheter ved mutbare mineraler) og vannsamlinger, skal etter den någjeldende jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 3 ikke følge med ved salg av grunnen, men forbli på statens hånd. Etter § 3 annet ledd kan grunnforvaltningen inngå særskilte avtaler om utnytting av disse ressursene. Utvalget foreslår å videreføre disse reglene. Det innebærer at grunnforvaltningen kan gi særskilt tillatelse til å utnytte visse mineralressurser og vannressursene.

I praksis vil grunnforvaltningens avtaler om utnytting av ikke-mutbare mineralske forekomster være mest aktuelle, ettersom de – i motsetning til de mutbare – kan disponeres av grunneierorganet. I dag brukes et system med letetillatelser, håndgivelsesavtaler og driftsavtaler,[111] som har klare paralleller til bergverkslovens regler om skjerping, muting og utmål.[112] Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer av gjeldende regelverk og praksis på dette saksfeltet, jf. *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5.

De fleste vassdragsutbygginger krever konsesjon.[113] Ved utnytting av vannkraftressursene i Finnmark har hovedregelen vært at det avstås fallrettigheter og

110. NOU 1993:34 s. 485 flg. gir en ressursvis gjennomgang av regelverk og praksis ved de viktigste forvaltningsområder jordsalgsorganene befatter seg med.

111. Etter rundskriv fra Direktoratet for statens skoger, MA 17/87, skal det settes bestemte vilkår når det gis tillatelser til uttak av løsmasser og masse fra fast fjell. Vilkårene er de samme som Landbruksdepartementet setter med hjemmel i konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19, jf. NOU 1993:34 s. 564.

112. Systemet er beskrevet i NOU 1993:34 s. 562. Se også foran i *"Oversikt over dagens rettsstilling"* i punkt 4.3.5.5.2.

andre rettigheter i den utstrekning statlige fagmyndigheter bestemmer. Jordsalgsorganene har bare vært aktivt inne i bildet ved etableringen av et par minikraftverk.[114] Utvalget foreslår i utredningens *"Avhendingsskrankene gjelder også ved «tunge» inngrep"* i punkt 4.3.5.6.1 at de fremtidige grunneierorganer skal spille en betydelig sterkere rolle i forhold til denne type (og andre «tunge») inngrep.

Erverv av grunn eller tilhørende naturgoder fra grunneierorganet med det formål å iverksette bestemte inngrepstiltak kan ses både som tillatelse til tiltaket (§ 4-1 nr. 1) og som tillatelse til erverv av rettigheter når formålet er å iverksette tiltak (§ 4-1 nr. 2). Det er ikke nødvendig å ta stilling til om ervervet bør sees på den ene eller andre måten. Erverv fra grunnforvaltningen vil etter utvalgets mening i alle fall gå inn under § 4-1 og vil altså måtte behandles etter de foreslåtte saksbehandlingsreglene.

Det kan for helhetens skyld nevnes at også vedtak som gjelder fornybare naturgoder som finnes på grunnen, som fisk, vilt, skog og bær, i utgangspunktet vil dekkes av reglene. For at saksbehandlingsreglene skal komme inn, må det imidlertid at det dreier seg om et *inngrep i* den aktuelle ressursen. Vedtak om utvisning og bortforpaktning oppfyller neppe dette kravet.[115]

Dersom utvalgets forslag i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 Rett til og forvaltning av utmarksgodene blir fulgt opp, vil forvaltningen av de fornybare utmarksgodene bli overført til finnmarkskommunene. Følgelig blir det de kommunale utmarksstyrene, eventuelt bygdebruksstyrene, som blir vedtaksorgan, jf. utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 3-4 (§ 4-4) flg. og § 4-3 (5-3) flg. Det blir i så fall neppe naturlig at slike vedtak dekkes av forslagene i dette kapitlet. Tatt i betraktning lovens formål, jf. § 1-1, som skal ligge i bunnen også for utmarkforvaltningen, og det begrensede skadepotensiale for samiske interesser som slike vedtak må sies å ha, er det vel heller ikke behov for at samelovens skjerpede saksbehandlingsregler kommer inn ved slike vedtak.

Utvalgets holdning er på bakgrunn av det som her er sagt, at samelovens saksbehandlingsregler i utgangspunktet bør gjelde også for grunnforvaltningens vedtak. Ut fra de foreslåtte reglene om formål, vektlegging ved avhendelse, saksbehandling og muligheten til nekting av inngrep, se utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark bl.a. § 1-1 og §§ 2-2 til 2-7, kan det imidlertid reises spørsmål om det er hensiktsmessig og nødvendig med to regelsett som gjelder ved siden av hverandre når et tiltak skal iversettes i Finnmark.

Den foreslåtte vektleggingsregelen i sameloven § 4-2 vil i praksis ikke ha selvstendig betydning for grunnforvaltningen ved siden av formålsregelen (§ 1-1 i utkastet til grunnforvaltningslov) og vektleggingsregelen ved avhending (§ 2-4). Formålsregelen går ut på at det skal legges til rette for at naturgodene forvaltes og brukes blant annet som grunnlag for samisk kultur. Vektleggingsregelen innebærer at det ved vedtak om avhending skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

Høringsregelen i sameloven § 4-3 vil innebære at Sametinget skal underrettes om og gis anledning til å uttale seg til søknader om rettighetserverv til betydelige naturinngrep. Etter utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 2-13 skal grunnforvaltningen følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler, herunder § 17

113.Se vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17, vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 og industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 *"Sammendrag"* i kapittel 1.

114.Jordsalgsorganenes praksis er beskrevet i NOU 1993:34 s. 575.

115.Hjemmel for utvisning eller bortforpaktning finnes bl.a. i jordsalgsloven § 4 (lauvskog) § 5 (torv) og § 5a (multer). Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn 18. desember 1992 har regler om bortforpaktning av fiskevann (innlandsfiske) og utvisning av faste lakseplasser i sjøen.

som har regler om vedtaksorganets utredningsplikt. Å trekke Sametinget inn i høringen vil sannsynligvis i de fleste tilfeller falle naturlig for grunnforvaltningen, også uten særskilt lovregel. Hvis tiltaket krever tillatelse også fra andre myndighetsorganer, bør Sametinget få det opplyst. Sametinget vil da kunne velge om det bør gis uttalelse til grunnforvaltningen straks eller om saken bør utsettes til det kan foretas en samlet vurdering.

Dersom forslaget om nektingsrett for Sametinget i sameloven § 4-4 til § 4-6 ikke skulle bli vedtatt, vil Sametinget måtte uttale seg til søknadene – også søknaden som behandles av grunnforvaltningsorganet – i høringsrunden. Blir nektingsregelen vedtatt, vil Sametinget kunne komme tilbake til saken når forslag til vedtak blir forelagt Sametinget. I så fall vil det ikke ha avgjørende betydning om Sametinget har gitt uttalelse under saksforberedelsen. Det beste for saksforberedelsen hos grunnforvaltningsorganet vil likevel være at uttalelse gis. Særlig når Sametinget vil fraråde at søknad om rettighetserverv innvilges, vil det være en fordel om Sametinget uttaler seg snarest mulig.

Nektingsregelen vil naturligvis være det mest inngripende forslaget også i forhold til grunnforvaltningsorganet. Det er særlig for denne regelens del det kan spørres om den bør komme til anvendelse også overfor grunnforvaltningsorganets vedtak. Sikring av naturgodene som grunnlag for samisk kultur, som er formålet med nektingsregelen, står jo særlig sterkt etter de foreslåtte formåls- og avhendingsreglene som skal gjelde for grunnforvaltningen. I praksis vil det derfor kanskje være lite behov for en nektingsrett overfor grunnforvaltningsorganets avhendingsvedtak.

Flertallet av de medlemmer som har gått inn for forslaget om en nektingsrett for Sametinget, ser det likevel slik at den bør kunne brukes også overfor grunnforvaltningsorganets vedtak. Det er da lagt vekt på at Sametinget etter forslaget skal velge bare halvparten av styremedlemmene i Finnmark grunnforvaltning. Mindretallsforslaget om Samisk grunnforvaltning vil gi større representasjon for Sametinget i organets styre. Innenfor et eventuelt samisk grunnforvaltningsområde vil dermed dette argumentet bli svekket. En annen grunn, som vil gjelde uansett om det er Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning som skal treffe vedtaket, er at Sametinget er et landsdekkende, politisk organ som ivaretar samenes interesser i hele det samiske bruksområdet, ikke bare Finnmark. Begge disse forholdene vil kunne medføre at vurderingen av hvor stor vekt det skal legges på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og hva som er til beste for samiske interesser i det enkelte tilfellet, kan falle forskjellig ut i de to organene. Det er etter disse medlemmenes syn ingen vektig innvending mot å gjøre nektingsretten gjeldende overfor grunnforvaltningens vedtak at det trolig meget sjelden vil være aktuelt å bruke den.

En mulig innvending mot nektingsrett overfor grunnforvaltningsorganets vedtak kan være at det vil gi nektingsrett overfor to eller flere vedtak i samme sak, dersom det også kreves tillatelse til inngrepet etter andre lover. Dette behøver imidlertid ikke forlenge eller vanskeliggjøre saksbehandlingen dersom behandlingen av sakene samordnes. På dette punktet vises det til de retningslinjer som er trukket opp i *"Tiltak som krever flere tillatelser"* i punkt 8.3.2.2.

Pedersen, som støtter prinsippet om at Sametinget skal kunne treffe et utsettende nektingsvedtak ved betydelige inngrep i samiske bruksområder, vil anføre at han ikke finner det unaturlig at det for anvendelsen av en slik regel i Finnmark bør kunne vurderes et skille mellom vedtak fattet av grunnforvaltningsorganet som er foreslått av samerettsutvalget, og vedtak fattet av andre vedtaksorganer som kan gi tillatelse til større inngrep. Det vil si at der det er et annet organ enn Finnmark grun-

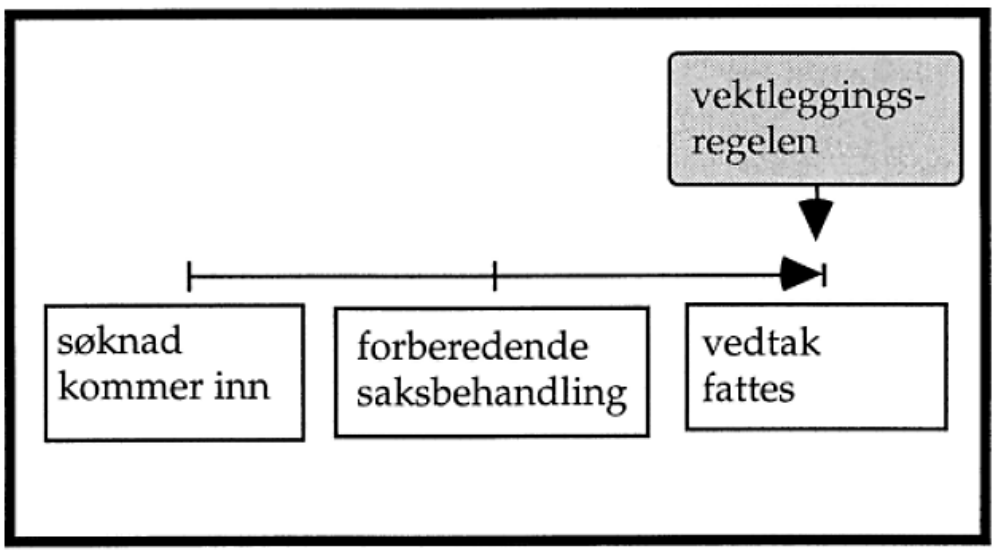
nforvaltning, eventuelt Samisk grunnforvaltning, som er vedtaksorgan, skal nektingsregelen gjelde.

Han er imidlertid i tvil om hvorvidt Sametingets nektingsrett også skal gjelde saker som behandles av Finnmark grunnforvaltning, eventuelt Samisk grunnforvaltning. Det har blant annet sammenheng med utvalgets øvrige forslag i dette kapitlet om vektleggings- og høringsreglene. Det aller viktigste er imidlertid at utvalgets enstemmige forslag om å opprette Finnmark grunnforvaltning, og selvsagt også mindretallets forslag om Samisk grunnforvaltning, allerede vil gi Sametinget en meget sterk innflytelse på inngrep innenfor felter hvor det nye organet har kompetanse. Denne innflytelsen kan sammenlignes med en nektingsrett. Pedersen vil likevel presisere at et slikt mulig unntak fra nektingsregelen for Finnmarks vedkommende er bygd på den absolutte forutsetning at Finnmark grunnforvaltning får den sammensetning og kompetanse som samerettsutvalget foreslår.

8.3.3 Vektlegging

8.3.3.1 Forslag og begrunnelse

Et samlet utvalg foreslår at det gis regler som sikrer at oppmerksomheten er rettet mot naturgrunnlaget for samisk kultur, i vid forstand, når det gis tillatelse til inngrep i grunnen eller andre naturressurser i samiske områder. Det samiske aspektet skal være et moment, både når det avgjøres om tiltaket skal tillates og når det skal settes vilkår for tillatelsen. I vurderingen skal også tidligere inngrep i området trekkes inn. Vektleggingsregelen foreslås tatt inn som § 4-2 i sameloven, jf. merknadene i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. *""* i Figur 8.2 viser når i saksgangen en vektleggingsregel vil komme inn.



Figur 8.2 Vektleggingsregel

Regelen foreslås gjort gjeldende ved inngrepsvedtak i samiske bruksområder, jf. den foreslåtte § 4-1 og omtalen i *"Vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder"* i punkt 8.3.2.1. Uttrykket «naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer

og samfunnsliv» er nærmere kommentert i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4.

Det finnes en rekke vektleggingsregler i gjeldende inngrepslovgivning, jf. *"Hensynsregler og formålsregler"* i punkt 8.3.1.3. Gjennom hensyns- eller formålsregler angis det hvilke hensyn eller interesser som skal vies særlig oppmerksomhet når vedtaket treffes. I mange lover er det på ulike måter formulert krav til interesseovervekt i favør av et tiltak, før iverksettingstillatelse kan gis.

Samiske hensyn eller interesser er ikke påpekt særskilt i noen av inngrepslovene. Samiske interesser vil dermed bare være dekket i den grad de går inn under formuleringer som «allmenne hensyn», «næringsinteresser» osv.

Utvalgets forslag til lov om forvaltning av grunn og naturgoder i Finnmark vil, dersom den blir vedtatt, fremheve hensynet til samisk kultur, i vid forstand, se formålsbestemmelsen i § 1-1 og vektleggingsregelen ved avhending i § 2-4 annet ledd. Disse bestemmelsene er nærmere omtalt i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 Forvaltning av grunnen. Det kan her også vises til de foran omtalte forslagene fra minerallovutvalget, der et samlet utvalg går inn for at samiske interesser vies spesiell oppmerksomhet når det søkes om ulike typer mineralvirksomhet i områder med samisk bosetting.

Forvaltningsloven § 17 pålegger organer som utøver offentlig myndighet å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes. Dette skulle sikre at vedtaket treffes på et bredt grunnlag. I samiske områder vil det være naturlig at forholdet til samiske kultur- og næringsinteresser er blant de spørsmål som vedtaksorganet skaffer seg kjennskap til. Samiske hensyn vil imidlertid for mange vedtaksorganer være et moment som er fremmedartet og som det av den grunn kan være vanskelig å forholde seg til. Samene er i størstedelen av landet, også i mange av de typiske samiske bosettingsområdene, en minoritet. I tillegg er den samiske kultur- og næringsutøvelsen på mange måter særpreget. I alle fall utenfor de mest konsentrerte bosettingsområdene har mange vedtaksorganer heller ikke tradisjon for å se inngrepet i forhold til samiske interesser.

På grunn av slike forhold kan det være behov for å understreke for vedtaksorganene at hensynet til å skjerme naturgrunnlaget i samiske områder skal trekkes inn i de vurderinger som foretas. Gjeldende regelverk gir etter utvalgets mening ikke god nok sikkerhet for at samiske interesser blir fokusert i tilstrekkelig grad.

På bakgrunn av dette foreslås det en regel som skal sikre at samiske interesser blir tatt i betraktning ved naturinngrep i samiske bruksområder. Forslaget forplikter organer som gir slike tillatelser, til å trekke samiske hensyn inn i vurderingen av om inngrepstillatelse skal gis, og i så fall hvilke betingelser som skal settes. Hensikten er å fremheve det samiske aspektet når et naturinngrep er planlagt iverksatt i samiske bruksområder.

Vektleggingsregelen er utdypet i forslaget til § 4-2 annen setning, der det sies uttrykkelig at det skal tas hensyn til tidligere inngrep i området, se nærmere omtale nedenfor i *"Flere inngrep skal sees samlet"* i punkt 8.3.3.4.

8.3.3.2 Omfatter alle inngrepsvedtak

Som det går frem av § 4-2, er denne regelen ikke forbeholdt de «betydelige» inngrepene, slik forslagene om høringsregel og nektingsregel er. Vektleggingsregelen vil dermed omfatte alle inngrep i naturen i samiske bruksområder.

Bakgrunnen for at man har ønsket en regel med et så vidt nedslagsfelt, er en oppfatning om at inngrep i samiske bruksområder i de aller fleste tilfeller vil berøre samiske interesser på en eller annen måte. Ut fra det siktemålet at samisk kultur skal sikres tilfredsstillende vilkår, er det viktig at det samiske aspektet er trukket inn når

det skal treffes vedtak om naturinngrep. Behovet for å fremheve samiske interesser gjør seg imidlertid ikke gjeldende bare ved de omfattende tiltakene. Også mindre naturinngrep kan ha slik innvirkning på naturgrunnlaget for samekulturen at behovet for skjermende tiltak er til stede.

I noen tilfeller kan det være aktuelt å trekke en nedre grense, mot tiltak som er så lite omfattende eller så lite inngripende at det ikke bør forplikte vedtaksorganet som foreslått. Dette må avgjøres i den enkelte sak, og i den vurderingen vil de samme momentene som er avgjørende for om et tiltak er «betydelig», komme inn, se nedenfor i *"Omfatter «betydelige inngrep»"* i punkt 8.3.4.2. Det vil si at tiltakets art, omfang, lokalisering og virkninger på omgivelsene må vurderes. Som et utgangspunkt må det imidlertid kunne sies at tiltak som kan kalles naturinngrep og som følger en av inngrepslovene som er nevnt i *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2, vanligvis vil være tilstrekkelig omfattende til at vektleggingsregelen kommer inn.

8.3.3.3 Forpliktelsen påligger vedtaksorganet

En lovregel som pålegger vedtaksorganene å ta hensyn til naturgrunnlaget for samiske interesser, vil innebære at den allmenne regelen i grunnloven § 110 a om at statens organer skal legge forholdene til rette for sikring og utvikling av samisk kultur og samfunnsliv, blir gjennomført ved en direkte forpliktelse for hvert enkelt offentlig vedtaksorgan som behandler denne typen søknader.

En regel som fremhever hensynet til samisk kultur mv. i slike vedtaksprosesser kan utformes på flere måter. En måte som har vært drøftet, er å gi regler som hever terskelne for tiltak eller inngrep i samiske områder, ved at det legges inn en materiell skranke som fører til at det skal mer til før tillatelse til inngrep kan gis. En slik regel vil gripe inn i vedtaksorganets myndighet. Regelen kan f. eks. formuleres som at inngrepet må være av stor samfunnsmessig betydning før det kan tillates. Grensen må, hvis regelen skal styrke vernet for samiske interesser, nødvendigvis settes høyere enn det som gjelder i dag og i praksis også høyere enn det som gjelder utenfor samiske bruksområder. En annen måte er å gi regler som angir at det skal legges (særlig) vekt på de virkninger tiltaket vil ha for samisk kultur og næring. En slik regel vil rette seg mot den skjønnsutøvelsen som vedtaksorganet skal foreta.

Når utvalget har funnet det mest hensiktsmessig å følge den sist nevnte fremgangsmåten, skyldes det at utformingen av en vektleggingsregel vil være rettsteknisk enklere. Dersom man skulle gitt regler om høyere terskler, måtte man ha gått inn i hver enkelt lov og formulert bestemmelsene på bakgrunn av de krav som allerede er stillt i loven. Som vist i *"Hensynsregler og formålsregler"* i punkt 8.3.1.3, er det i en rekke lover ingen angivelse av hvor stor interesseovervekten i favør av tiltaket skal være, og i slike tilfeller vil en regel om at denne grensen skal heves være uten mening. I de lovene hvor det finnes en slik regel, er disse svært ulikt formulert, og det varierer fra lov til lov hvor mye som skal til før tillatelse kan gis og hvilke hensyn som skal trekkes inn i avveiingen.

Hvor stor vekt samiske interesser skal gis i forhold til andre hensyn, kan dessuten vanskelig angis i form av en gitt skranke. Det vil variere fra sak til sak hvilke hensyn, både samiske og ikke-samiske, som gjør seg gjeldende og hvilken vekt de bør gis i en samlet avveining. Så lenge det går frem av bestemmelsen at samiske hensyn skal trekkes inn og legges vekt på når vedtak fattes, vil det samiske aspektet være synliggjort for vedtaksorganet. Det oppnås neppe noe annet eller noe mer ved å gå inn i hver enkelt lov med regler om høyere terskler.

Et annet moment er at den vurdering vedtaksorganet skal foreta, vil være skjønnsmessig, uansett om man velger den ene eller den andre måten. Så lenge det

ikke lovfestes beregningsregler som angir eksakt hvor mye samiske og andre hensyn skal veie i forhold til hverandre, noe som ikke er mulig, må regelen nødvendigvis overlate et visst skjønn til vedtaksorganet. Om det sies at inngrepet skal være av et bestemt viktighet før det kan tillates, eller om det angis at samiske interesser skal tillegges vekt i den avveiningen som skal skje, er etter utvalgets syn ikke avgjørende for det vern samiske interesser gis. Så lenge samiske interesser kan ivaretas like godt på begge måter, bør hensynet til å få en rettsteknisk enkel regel veie tungt.

Den foreslåtte regelen retter seg altså mot offentlige vedtaksorganer og de vurderingstemaer som skal ligge til grunn når det avgjøres om det skal gis tillatelse til naturinngrep i samiske bruksområder. Vektleggingsregelen er ment som en prinsippbestemmelse som skal ligge i bunnen når det treffes vedtak i slike saker. Det går uttrykkelig frem av bestemmelsen at den ikke bare vil komme inn når innholdet i en tillatelse skal fastsettes, men at den også kan være utslagsgivende for om tillatelse i det hele tatt kan eller bør gis.

Det kanskje viktigste forholdet ved bestemmelsen er at den peker på at samiske hensyn er et relevant hensyn ved denne typen vedtak. Hvor stor vekt det skal legges på samiske forhold sammenlignet med andre hensyn, gis det imidlertid ingen klare retningslinjer for. Et minstekrav for at forpliktelsen kan sies å være fulgt opp, må imidlertid være at det kan fastslås at samiske hensyn er klarlagt, beskrevet og avveid når vedtaket treffes.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes at det skal legges *særlig* eller *avgjørende* vekt på samiske hensyn, slik at samiske interesser får et særlig fortrinn, men fremmer ikke et slikt forslag. Alt i alt har man funnet det tilstrekkelig med en regel som klargjør for vedtaksorganet at samiske interesser skal være blant de interesser som skal avveies når det avgjøres om inngrepet skal tillates. De aller fleste tiltak vil berøre mange ulike samfunns- og næringsinteresser, og vekten av samiske interesser bør etter utvalgets syn avgjøres av vedtaksorganet ut fra forholdene i den enkelte sak. Det sentrale er å få en bestemmelse som understreker vedtaksorganets plikt til å bringe klarhet i hvilke samiske interesser som berøres av tiltaket og viktigheten av disse, og til å ta disse forholdene med i den helhetsvurderingen som må foretas. Å gå nærmere inn på hvilken vekt de ulike hensynene skal gis i forhold til hverandre, eventuelt angi at et bestemt hensyn skal ha forrang, vil etter utvalgets mening på en uheldig måte gripe inn i skjønnsutøvelsen.

Regelen forutsetter ingen medvirkning fra samisk hold, og ansvaret for at bestemmelsen etterleves vil dermed hvile på vedtaksorganet. Det vil bety at det er opp til vedtaksorganet å avgjøre hvilke opplysninger det er nødvendig å innhente i tillegg til den kunnskap man sitter inn med fra før, for å kunne anvende vektleggingsregelen på en forsvarlig måte. Dersom organet ikke har god nok kunnskap om slike spørsmål, vil forslaget føre til at vedtaksorganet må skaffe seg rede på om og i så fall i hvilken grad samiske hensyn gjør seg gjeldende i den enkelte saken. Regelen vil på den måten stille krav til den forberedende saksbehandlingen som skal foregå i vedtaksorganet før vedtaket gjøres, og utvide den saksopplysningsplikten som vedtaksorganet allerede har etter forvaltningsloven § 17.

Opplysninger om følgene av tiltaket for samiske interesser, kan hentes fra Sametinget eller samiske nærings- eller interesseorganisasjoner. Hvilke opplysninger som er nødvendige og hvilke samiske organer og organisasjoner det kan være aktuelt å kontakte, vil variere etter hva slags inngrep det dreier seg om og hvor det er tenkt iverksatt. For vedtaksorganet ligger forpliktelsen i at det skal skaffe seg et tilstrekkelig grunnlag til å fastslå hvilke følger tiltaket kan ventes å få for samiske interesser. Vedtak om inngrepet skal så fattes på bakgrunn av de opplysninger som er innhentet.

Selv om det ikke lovfestes at samiske aktører skal trekkes inn i forbindelse med vektleggingsregelen, ser utvalget på regelen som en effektiv måte å styrke samiske interesser på. Regelen vil føre til at vedtaksorganer som treffer vedtak om naturinngrep må rette søkelyset mot samiske interesser. Dette må man anta fører til bedre kjennskap til og større forståelse for samekulturen, og at egenkompetansen på samiske spørsmål etter hvert vil bli bygget opp. Det vil igjen bety en styrket stilling for samisk kultur og levemåte, også ut over den enkelte saken. Dette vil antagelig særlig gjelde for vedtaksorganer som ikke har brukt å trekke inn samiske hensyn, og i områder av landet der hensynet til samiske tidligere ikke har stått særlig sterkt.

For å se forslagene i sammenheng, er det for de «betydelige inngrepene» foreslått en regel om obligatorisk høring av Sametinget, se *"Høring"* i punkt 8.3.4. I slike saker vil høringsregelen supplere vektleggingsregelen ved at vedtaksorganet kan få en vurdering av tiltaket og dets konsekvenser for samisk kultur mv. fra autoritativt samisk hold. At det legges opp til at Sametinget skal kunne uttale seg, fratar imidlertid ikke vedtaksorganet ansvaret for å sørge for at samiske hensyn blir vurdert i vedtaksfasen. Vektleggingsregelen vil gjelde selv om uttaleretten ikke benyttes. Dersom forslaget om nektingsrett blir innført, se *"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5, vil vektleggingsregelen komme inn i forbindelse med utarbeidingen av forslag til vedtak.

Samiske hensyn skal tillegges den vekt vedtaksorganet finner nødvendig for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Dette vil være en skjønnsmessig avgjørelse. Sametinget – eller andre samiske interesser, for den saks skyld – vil således ikke ha direkte innflytelse på denne vurderingen. Hvis det går frem av vedtaket at forholdet til samiske interesser ikke er undersøkt og vurdert i det hele tatt, kan det imidlertid bli spørsmål om det foreligger en saksbehandlingfeil fra vedtaksorganets side, jf. *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

8.3.3.4 Flere inngrep skal sees samlet

De reelle virkningene av et inngrep vil i stor grad være avhengig av om og i så fall hvilke andre inngrep som allerede er gjennomført i området. I et belastet område vil de negative følgene av et nytt naturinngrep bli forsterket av allerede gjennomførte tiltak. Dette gjelder selv om de allerede gjennomførte tiltakene i seg selv ikke synes særlig omfattende, og også om det nye tiltaket ikke virker særlig inngripende. På den måten vil hvert nytt tiltak i et område gi større utslag, og man kommer tidligere til et punkt der det ikke kan gjennomføres flere naturinngrep uten at det svekker eller ødelegger naturens bæreevne og dermed grunnlaget for fortsatt naturbruk.

Utvalget er av den oppfatning at det i områder der det allerede er gjennomført naturinngrep som berører samiske interesser, er enda større behov for å skjerme det resterende naturgrunnlaget for ytterligere belastning. Derfor foreslås det å pålegge vedtaksmyndighetene å se søknader om nye tiltak og inngrep i sammenheng med tidligere inngrep av en viss betydning og omfang i samme område, jf. den foreslåtte § 4-2 annen setning. Det sentrale er å få vurdert om det – tidligere inngrep tatt i betraktning – kan iverksettes flere naturinngrep uten at det går for sterkt ut over naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Det er særlig reindriftsnæringen som har tatt til orde for at flere naturinngrep i et område må sees i sammenheng. Dette er først og fremst begrunnet i næringens store arealbehov. I dag er deler av reindriftsområdene, ikke minst i Finnmark, allerede på grensen av hva som kan tåles med sikte på en fremtidig bærekraftig utvikling. Dersom inngrepene i de mest utsatte områdene ikke stanses, vil man etter hvert komme til et punkt der selv et inngrep som isolert sett er ubetydelig, vil kunne ha så store konsekvenser at det vanskeliggjør, kanskje til og med umuliggjør videre

reindrift i området. Hvis alle inngrep i et område skal ses i sammenheng, vil det kunne medføre at et inngrep som isolert sett kan gjennomføres, eventuelt mot erstatning, likevel ikke kan iverksettes på grunn av de totale skadevirkningene som inngrepene samlet sett vil påføre reindriften.

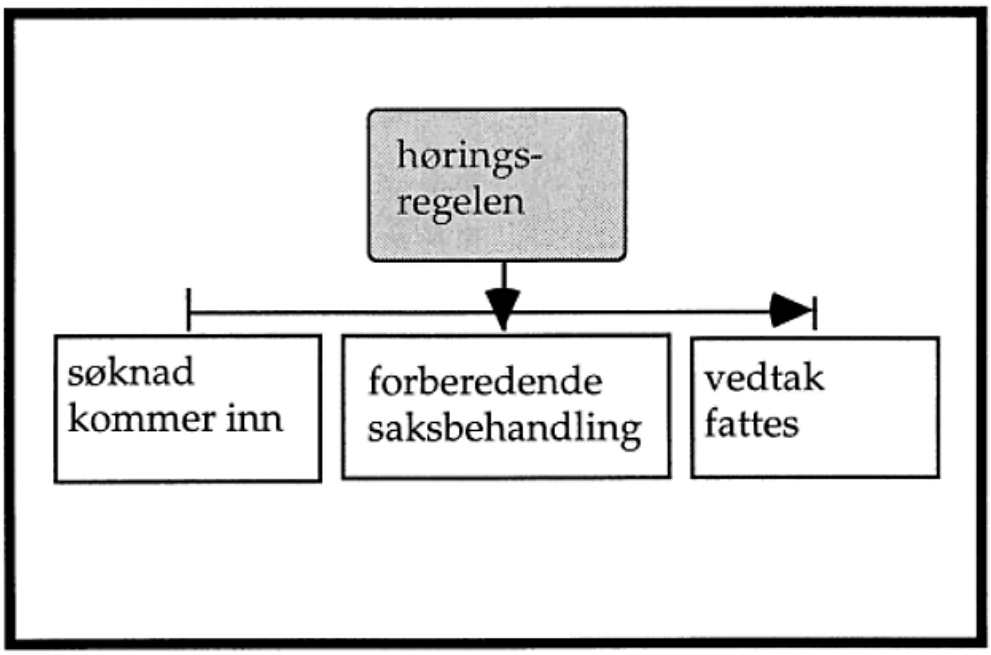
Problemstillingen er imidlertid ikke aktuell bare for reindriften. Også andre naturavhengige samiske interesser, som jordbruk og utmarksnæringer, vil på tilsvarende måte merke konsentrasjonen av flere inngrep i samme område, og har behov for økt vern for de gjenværende områdene. Utvalget har derfor foreslått at regelen gis en allmenn utforming.

Prinsippet må nødvendigvis føre til at man også trekker inn andre tiltak som foreløpig ikke er gjennomført, men som det er gitt klarsignal til og som man kan regne med vil bli realisert. Er det for eksempel truffet politisk vedtak om og satt av midler til etablering av et militært anlegg noen år frem i tid, må det tas med når vektleggingsregelen skal anvendes på foreliggende utbyggingssøknader.

8.3.4 Høring

8.3.4.1 Forslag og begrunnelse

Medlemmene Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik, Rørholt og Varsi går inn for en regel som gjør Sametinget til obligatorisk høringsinstans i betydelige inngrepssaker. Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt foreslår dessuten at distriktsstyret i det eller de reinbeitedistrikt(-er) som direkte berøres av et tiltak, får uttalerett. Høringsregelen er foreslått som ny § 4-3 i sameloven, jf. merknadene i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. Johansen, Johnsen og Kristensen støtter ikke forslaget om en høringsregel, jf. begrunnelsen nedenfor. *""* i Figur 8.3 viser når i saksgangen en høringsregel vil komme inn.



Figur 8.3 Høringsregel

Høringsregelen skal etter forslaget gjelde ved inngrepsvedtak i samiske bruksområder, jf. omtalen av § 4-1 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. Høringsregelen gjelder imidlertid bare der det er tale om et «betydelig» inngrep, jf. *"Omfatter «betydelige inngrep»"* i punkt 8.3.4.2. Retningslinjer for når et inngrep bør regnes som betydelig er gitt i merknadene til § 4-3 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

Også ved dette forslaget tas det utgangspunkt i det regelverket som i dag gjelder når det søkes om tillatelse til ulike naturinngrep. Som vist i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 8.3.1.4, er samiske nærings- og interesseorganisasjoner høringsinstanser på en del områder. Samiske næringsinteresser – det vil i denne sammenheng først og fremst si jordbruk og fiskeri – er dessuten dekket av regler som gir innflytelsesmuligheter til primærnæringene, som har uttalerett i medhold av en rekke bestemmelser. Reindriften, som er den eneste særegent samiske næringen, er også uttrykkelig nevnt på en del saksfelter.

Sametinget er etter gjeldende regelverk obligatorisk høringsorgan bare ved vedtak som treffes av Finnmark jordsalgskontor. I jordsalgsforskriften 15. juli 1966 § 16 heter det (etter en forskriftsendring 16. september 1994) at uttalelse fra Sametinget skal innhentes «når det gjelder tiltak som medfører eller kan komme til å medføre større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungtveiende». Regelen blir ifølge opplysninger fra jordsalgskontoret og Landsbrukdepartementet tolket slik at den omfatter naturområder i hele fylket, men at arealdisponeringssaker av klart begrenset geografisk omfang som hovedregel vil falle utenom, likedan saker som gjelder bebygde områder, tettsteder og dyrkede jordbruksområder.

Det finnes en allmenn regel om høring av Sametinget i sameloven § 2-2. Her heter det:

> «Andre offentlige organer bør gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde.»

Sametingets arbeidsområde er etter § 2-1 første ledd «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe».

Rettslig sett henstiller § 2-2 vedtaksorganer som treffer vedtak på saksområder som særlig berører samene, om å innhente Sametingets syn. Det er imidlertid ikke tale om noen høringsplikt.

Rundskriv H-11/92 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, gitt 13. mai 1992, retter seg mot departementene med underliggende etater og fylkesmennene og gjelder praktiseringen av § 2-2. I rundskrivet understrekes det at visse saker *bør* forelegges Sametinget. Saker som krever konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a er trukket frem særskilt. Rundskrivet styrker oppfordringen om å innlemme Sametinget i høringsrunden, men oppstiller – i likhet med § 2-2 – ingen høringsplikt for vedtaksorganene.

Selv om det altså i utgangspunktet finnes regler som har til hensikt å trekke Sametinget inn i saksbehandlingen, er det for tiden bare Finnmark jordsalgskontor som har regler om høringsplikt i visse saker. Dermed vil Sametingets medvirkning på dette trinnet i saksbehandlingen i stor grad være avhengig av om vedtaksorganene tar initiativ til å innhente uttalelser fra Sametinget. På dette punktet er det i dag ulik praksis hos de vedtaksorganer som er aktuelle i denne sammenheng.[116]

116.Om praksis på det forskjellige saksområdene, se forvaltningsgruppens utredning i NOU 1993: 34.

Dette kan skyldes at vedtaksorganet av ulike grunner ikke er oppmerksomme på Sametinget, eller at Sametinget ikke blir regnet som en aktuell høringsinstans.

Med bakgrunn i det som her er sagt, mener det flertall som støtter forslaget om en høringsregel at dagens inngrepslovgivning ikke gir god nok sikkerhet for at Sametinget, på vegne av den samiske folkegruppen, får fremmet sitt syn under saksforberedelsene. Ved omfattende naturinngrep er det særlig viktig at tinget får anledning til å komme med en uttalelse på vegne av samene. Behovet for en høringsregel er til stede i alle tilfeller der det søkes om tillatelse til betydelige naturinngrep i samiske bruksområder, uavhengig av hvilken særlov inngrepet skjer med hjemmel i.

Forslaget om en høringsregel kan også sees i lys av ILO-konvensjonen artikkel 15, der det heter at myndighetene ikke skal sette i gang eller tillate tiltak for å utforske eller utnytte naturressursene, før det er opprettet eller tatt i bruk rådføringsordninger, slik at det kan fastslås om og i hvilken utstrekning samenes interesser kan bli skadelidende. En regel om obligatorisk høring av Sametinget ved betydelige naturinngrep vil gi samene en kanal til å gi uttrykk for sin vurdering av et planlagt tiltak.

Den i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 foreslåtte vektleggingsregel vil fremheve samiske interesser når det overveies å gi tillatelse til naturinngrep. Regelen vil gjelde også ved de betydelige inngrepene. Hva hensynet til samiske interesser i det enkelte tilfelle tilsier, kan imidlertid for mange vedtaksorganer være en forholdsvis ukjent faktor. Vedtaksorganene kan derfor ha behov for opplysninger og synspunkter om samiske forhold for å foreta de nødvendige avveininger. En høringsregel vil nettopp imøtekomme vedtaksorganets behov for opplysninger om samiske forhold, som kan legges til grunn når søknaden om inngrepstillatelse skal avgjøres. Utgangspunktet blir en antagelse om at alle betydelige inngrep i samiske bruksområder *kan* ha virkning for samiske interesser, og at det derfor bør legges opp til at Sametinget får komme med sitt syn. Det vil likevel være opp til Sametinget å avgjøre om det skal uttale seg om saken.

Forslaget er først og fremst begrunnet ut fra ønsket om å gi Sametinget mulighet til å få innflytelse i denne type saker. Det er etter flertallets mening nødvendig å gi samisk kultur og næringsutøvelse økt beskyttelse ved større naturinngrep i samiske bruksområder, ut fra den sentrale stilling naturen og naturressursene har i samekulturen. Regelen vil sikre at det organ som har best kjennskap til samiske spørsmål og som representerer den samiske befolkningen i Norge, uttaler seg. Dermed blir saken behandlet på høyeste politiske nivå i det samiske samfunn, noe som både gir uttalelsen autoritet og gir sikkerhet for at den gir et representativt uttrykk for samenes syn på det planlagte tiltaket.

Sametingets uttalerett vil bety at det ikke overlates til vedtaksorganet alene å sikre at samiske interesser blir ivaretatt. Dette vil være i tråd med den ansvarsfordelingen som det samiske kulturvernet i dag bygger på. Som det går frem av grunnloven § 110 a, skal statens myndigheter, det vil si Storting og regjering med underliggende forvaltningsorganer, legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. Staten skal altså legge rammene for at samekulturen kan bevares og videreutvikles. Men det vil i stor grad, ut fra de betingelser som blir satt, være den samiske folkegruppes eget ansvar å gjennomføre dette. For at samene skal kunne følge opp dette ansvaret, mener de som står bak høringsregelen at samene selv bør trekkes aktivt med når rammebetingelsene skal legges. Og et tiltak i så måte er å gi innflytelsesmulighet på natur- og ressursbruken i samiske bruksområder.

En uttalerett gir tinget anledning til å forsøke å påvirke utfallet av saker som er viktige for samene. Uttaleretten gir ikke avgjørende myndighet, men gir likevel

muligheter til å få innflytelse på utfallet. Sametingets uttalelser vil antagelig i mange tilfeller være det viktigste bidraget vedtaksorganet får til kunnskap om samiske forhold, og vil av den grunn ventelig være av stor betydning for det materialet vedtaksorganet bygger vedtaket på.

Høringsregelen gir dessuten påvirkningsmulighet på et tidlig tidspunkt i vedtaksprosessen. Sametinget får kjennskap til tiltaket og nærmere opplysninger om viktige forhold ved tiltaket, før saken realitetsbehandles. Dette gir Sametinget oppfordring til å bidra til at en eventuell tillatelse i størst mulig grad tar hensyn til samenes behov. Samtidig kan Sametinget på dette trinnet bli oppmerksom på sider ved tiltaket som bør følges opp nærmere. Dette kan gi grunnlag for en meningsutveksling mellom utbygger og Sametinget, eventuelt vedtaksorganet og Sametinget, som også kan få positive ringvirkninger ut over den aktuelle saken.

Når flertallet ønsker å gi Sametinget større innflytelse, er det fordi man ser det som et naturlig skritt videre i forhold til gjeldende regelverk. Sametinget er som valgt organ for den samiske folkegruppe i landet, det organ som må anses best egnet til å uttale seg om de virkninger et tiltak vil ha for ulike samiske interesser. Når det etter hvert er aktuelt å utvide tingets myndighet, er det etter disse medlemmene syn nærliggende å utforme regler som gir mulighet til å påvirke naturforvaltningen i samiske bruksområder.

At dette synes å være en naturlig utvikling, understrekes også av at jordsalgsforskriften § 16, som gir høringsregler der det med hjemmel i jordsalgsloven skal disponeres over statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 16. september 1994 fikk en tilføyelse som gjør Sametinget til høringsinstans «ved større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungtveiende». Selv om uttrykksmåten er noe forskjellig, vil den foreslåtte høringsregelen i det vesentlige ha samme innhold. At Landbruksdepartementet har tatt Sametinget med blant de organer som skal kunne uttale seg, viser at man ønsker å trekke inn Sametingets kompetanse når et inngrep må forventes å få følger for samene i området.

Etter flertallet mening bør Sametinget ha en tilsvarende myndighet også når det er tale om andre typer inngrep, som styres av andre vedtaksorganer, og også når inngrepet er lokalisert til samiske bruksområder andre steder i landet. Lik praksis i vedtaksorganene vil være den beste garantien for at samiske interesser blir ivaretatt på de saksfelter og i de deler av landet hvor de gjør seg gjeldende.

Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt støtter regelen om høring av Sametinget, men mener at forslaget også bør gjelde for vedkommende reinbeitedistrikts distriktsstyre. Det vil sikre at både allmenne samiske interesser og særlige interesser knyttet til reindriften, kommer frem. Reindriften er en bærebjelke i den samiske kulturen, både som en egen kulturytring og som en grunnleggende faktor for andre sider av kulturen. Reindriftsnæringen er dessuten særlig utsatt ved naturinngrep, fordi næringen er arealkrevende og sårbar for ytre påvirkning. Reindriften blir av slike grunner ofte berørt når det iverksettes tiltak i samiske bruksområder, og bør derfor komme til orde i vedtaksprosessen.

Som oversikten i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 8.3.1.4 viser, har ikke reindriftens organer uttalerett på alle saksområder der det må sies å være behov for det. Disse medlemmene er enige i forutsetningen om at Sametinget også vil ivareta reindriftsnæringens interesser. Det er imidlertid også behov for å la næringen selv fremme sitt syn, i tillegg til Sametinget. Det gir ekstra trygghet for næringen at dens egne organer får anledning til å delta i denne typen saker.

Det foreslås at distriktsstyrene gis denne retten på vegne av reindriften. Distriktsstyrene representerer de enkelte beitedistrikter og vil ha den nødvendige nærhet til områdene og dermed også kunnskap om de forventede følgene av et tiltak. En oversikt over reindriftens organer er for øvrig gitt i NOU 1993:34 s. 495 flg.

De øvrige medlemmer som støtter forslaget om en høringsregel (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi), har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste i sameloven en allmenn uttalerett for reindriftens organer. Det avgjørende for dette synet er at Sametinget er øverste politiske organ i det samiske samfunnet. Man må derfor forutsette at en uttalelse fra tinget også dekker reindriftens interesser. Antagelig vil en dialog med reindriftsnæringen inngå som en naturlig del av forberedelsene av en uttalelse.

Det er dessuten snakk om å innføre en høringsregel *i tillegg til* gjeldende regler. Oversikten i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 8.3.1.4 viser at reindriftens organer og organisasjoner på mange områder har uttalerett før vedtak treffes, og forslaget om en uttalerett for Sametinget vil selvsagt ikke innebære noen endring i disse reglene. Man kan imidlertid ikke se at det er behov for å innføre en regel som gir reindriften en uttalerett i alle betydelige inngrepssaker i samiske bruksområder, så lenge slike saker skal forelegges Sametinget.

Et siste moment er at dersom høringsregelen utvides på en slik måte, må det også vurderes om andre samiske næringer, som jordbruk og fiske, skal trekkes frem på tilsvarende måte. Dermed vil man stå overfor en langt mer vidtfavnende høringsregel enn det disse medlemmene synes er ønskelig. Det skal imidlertid understrekes at vedtaksorganet selvsagt har full anledning til å gi reindriftens organer og andre samiske nærings- eller interesseorganisasjoner adgang til å uttale seg, selv om dette ikke er uttrykkelig fastsatt. I mange tilfeller vil det også være påkrevd for å få saken tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17.

Johansen, Johnsen og Kristensen støtter ikke forslaget om en høringsregel. Som begrunnelse for dette vises det til utvalgets forslag om en vektleggingsregel, jf. *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3. Dette forslaget vil dekke alle vedtak om naturinngrep, også de betydelige inngrepene, og skal sikre at samiske interesser blir tatt i betraktning. Det må forventes at en slik regel gir god sikkerhet for at samiske interesser blir fokusert på og tatt nødvendig hensyn til når det vurderes å gi tillatelse til tiltak i samiske bruksområder.

Et annet motargument er at den skisserte høringsregelen vil gi Sametinget innflytelse over virksomheter i samiske områder over hele landet. Disse medlemmene har betenkeligheter med å gi Sametinget en slik posisjon.

Det skal også anføres at de vedtaksorganer regelen retter seg mot, allerede har en allmenn saksopplysningsplikt etter forvaltningsloven § 17, og denne plikten omfatter også de virkninger tiltaket måtte ha for samiske kultur- og næringsinteresser. Selv om dagens regelverk ikke uttrykkelig angir at samiske organer og organisasjoner skal gis anledning til å uttale seg, må man regne med at vedtaksorganene som fatter denne type vedtak, trekker inn det samiske aspektet så lenge tiltaket faktisk vil ha virkninger for samiske interesser.

I forlengelsen av dette argumentet skal det påpekes at så lenge det ikke er dokumentert noe annet, må det legges til grunn at vedtaksorganenes saksopplysningsplikt etterleves på en tilfredsstillende måte. Å fremme forslag om saksbehandlingsregler i tillegg til de som allerede gjelder, vil kunne oppfattes som manglende tillit til den saksbehandling som i dag foretas. Et slik syn er det ikke grunnlag for ut fra de opplysninger utvalget bygger på.

Videre vil en høringsplikt vanskeliggjøre saksbehandlingen ved denne typen vedtak. Som vist i det bakgrunnsmaterialet som er utarbeidet for samerettsutvalget og utgitt i NOU 1993:34, jf. også *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 8.3.1.4, gjelder det allerede omfattende saksbehandlingsregler ved mange, i alle fall de viktigste inngrep som dekkes av forslaget. Det synes derfor ikke å være behov for å etablere en ordning som vil forvanske gjeldende saksbehandlingsregler ytterligere. Sett fra Sametingets side kan forslaget dessuten bety en betydelig saksbelastning.

Et siste argument, som bare angår vedtak i Finnmark, knytter seg til forslaget foran i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 om å opprette Finnmark grunnforvaltning. Etter forslaget skal dette organet bestå av representanter oppnevnt av Sametinget og Finnmark fylkeskommune. Ved at Sametinget innføres som høringsinstans ved de større inngrepssakene – også der Finnmark grunnforvaltning er vedtaksorgan – vil det få større innflytelse på de vedtak som treffes i Finnmark enn fylkeskommunen. Forslaget vil derfor forrykke den balansen mellom Sametinget og fylkeskommunen som det i forslaget er lagt opp til.

Slik høringsregelen er utformet, skal alle utmålingssaker til jordbruksformål sendes Sametinget til vurdering. Samerettsutvalget fremmer to forslag om forvaltning av grunnen i Finnmark, Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning. I begge forslagene, jf. *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i punkt 4.3.5.3.5 og punkt *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i 4.4.6.3.5, er det presisert at det ikke skal «være tillatt å ta hensyn til søkerens etnisitet.» Det er derfor uforståelig for disse medlemmene at den store saksmengden dette gjelder, etter flertallets tilråding skal sendes Sametinget til vurdering.

Avslutningsvis skal det anføres at Sametinget i dag er et organ som skal høres der Finnmark jordsalgskontor treffer vedtak som i særlig grad berører samiske interesser, jf. jordsalgsforskriften § 16. Denne praksisen må man forvente blir videreført i saksbehandlingen ved Finnmark grunnforvaltning, eventuelt også Samisk grunnforvaltning. Det skulle således heller ikke være behov for å lovfeste en plikt til å forelegge slike saker for Sametinget.

8.3.4.2 Omfatter «betydelige inngrep»

For høringsregelen er det i vilkår at det dreier seg om et *betydelig naturinngrep* i samiske bruksområder.

Det synes lite hensiktsmessig å fastsette konkret når et tiltak skal regnes som betydelig slik det f.eks. er gjort i forskriftene om konsekvensutredning. Dette skyldes at en detaljert oppregning kan føre til at tiltak som bør omfattes av de utvidede saksbehandlingsreglene, utilsiktet blir holdt utenfor. Antagelig vil det også være vanskelig å angi klare kjennetegn på de tiltakene som gir behov for et særskilt vern, i dag og i fremtiden. Det må dessuten trekkes inn i hvilken grad det allerede er iverksatt naturinngrep i det aktuelle området, jf. *"Flere inngrep skal sees samlet"* i punkt 8.3.3.4. Det er liten tvil om at den samlede virkningen av flere inngrep som hver for seg er så små at de verken kan stanses av hensyn til motinteressene eller utløser noe erstatningskrav, kan være like skadegjørende som ett stort inngrep. Både forskning og praktisk erfaring viser dette.

Selv om grensene ikke fastsettes konkret, vil betydelighetskravet bety at tiltaket må representere et forholdsvis omfattende naturinngrep. Nærmere retningslinjer for når et inngrep etter utvalgets syn må kunne betegnes som betydelig, er gitt i merknadene til § 4-3 i utredningens *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

Avgrensingen av virkeområdet for høringsregelen til å omfatte bare de mest inngripende tiltakene er begrunnet i et ønske om å stille strengere krav til saksbehandlingen ved de tiltakene som har størst skadepotensiale. Også de følger regelen har for saksgangen i inngrepssaker og for arbeidsmengden som faller på Sametinget, tilsier at høringsplikten bør forbeholdes de tilfellene der det er av størst betydning at Sametinget trekkes inn.

Om inngrepet er betydelig, vil under behandlingen av en sak i første omgang måtte vurderes av vedtaksorganet, som i så fall skal sende saken til høring i Sametinget. For at reglene skal innebære et styrket vern for samiske interesser,

forutsettes det at vedtaksorganene har en romslig praksis her. I tvilstilfeller kan også Sametingets kontor rådspørres.

Men Sametinget kan også på eget initiativ henvende seg til vedtaksorganet og be om å få uttale seg til saken, hvis tinget mener vilkårene for høring er til stede. At det i første omgang overlates til vedtaksorganet å vurdere om tiltaket utløser de særskilte reglene, er ikke ment som noen innskrenking i Sametingets selvstendige rett til å komme med uttalelser om «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe», se sameloven § 2-1.

Vurderingen av om et tiltak er betydelig skal foretas ut fra en samisk synsvinkel. I det ligger det at det avgjørende for betydelighetsvurderingen skal være de følgene tiltaket vil ha for samisk kultur og næringsutøvelse i området. En slik tilnærming vil innebære at et tiltak som i og for seg kan sies å være betydelig, likevel ikke utløser reglene, dersom det ikke har konsekvenser for samiske interesser. Omvendt kan et tiltak regnes som betydelig ut fra de virkninger det har for naturgrunnlaget for samisk kultur, selv om det ut fra en vurdering av tiltaket i seg selv ikke synes å være det. I slike tilfeller kan blant annet områdets sårbarhet, næringsstrukturen i området, tiltakets varighet og hvilke samiske interesser tiltaket kommer i konflikt med, være avgjørende momenter.

For å unngå mulige misforståelser, vil utvalget presisere at den betydelighetsvurderingen det legges opp til, skal skje på grunnlag av sider ved tiltaket og dets virkninger på omgivelse. Det siktes altså ikke til hvor viktig eller betydningsfullt det er for søkeren å få den omsøkte tillatelsen. Med andre ord er det tiltaket i seg selv som skal vurderes og ikke subjektive forhold på tiltakshaversiden. Det er særlig ved inngrepstillatelser til enkeltpersoner slike meningsforskjeller kan komme opp. I den forbindelsen kan det tilføyes at ved søknader fra enkeltpersoner, for eksempel om tillatelse til utmål av tilleggsjord eller konsesjon til fiskeoppdrettsanlegg, er det utvalgets holdning at søkerens etnisitet ikke skal være avgjørende. Synspunktet er nærmere gjort rede for foran i *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 Likebehandling av alle som bor i samme område.

8.3.4.3 Høringsorgan

Å styrke samisk innflytelse ved inngrep i samiske bruksområder er begrunnelsen for høringsregelen. Dette forutsetter at uttalelsene kommer fra et samisk organ. Et samisk organ vil være nærmest til å definere innholdet av samiske interesser og til å vurdere hvilke virkninger et bestemt inngrep vil ha på disse interessene.

De medlemmer som går inn for forslaget, er enige om at Sametinget bør tillegges denne myndigheten. Sametinget er et folkevalgt, representativt organ for samer i hele landet. Høringsregelen skal gi et vern for samisk kultur i vid forstand, og vil gjelde ved tiltak som i mange tilfeller vil ha betydning for det materielle grunnlaget for samiske interesser generelt, i mange tilfeller også ulike samiske interesser. Dette gjør det nødvendig å legge myndigheten til et organ som ikke har særlige næringsinteresser eller mindre geografiske områders interesser for øye.

Det har vært et ønske fra myndighetenes side å få et organ som kan opptre på vegne av landets samiske befolkning. Under behandlingen av forslaget om å opprette Sametinget, uttalte Stortingets justiskomite (Innst. O. nr. 79 for 1986-87 s. 7):

> «... dersom man ved utformingen av myndighetenes samepolitikk skal kunne ta tilstrekkelig hensyn til samenes egen rettsoppfatning og verdiforestillinger, forutsettes etablering av ordninger der samenes syn kommer fram. Det er viktig at disse ordningene blir representative og at de gjenspeiler det samiske folks mangfold i standpunkter og politiske holdninger.»

Etter at Sametinget ble etablert, har tingets rolle som talerør for den samiske folkegruppe blitt befestet. I St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk (s. 9) uttaler regjeringen:

> «*Regjeringen* har som mål å kunne føre en mest mulig helhetlig samepolitikk. Regjeringen legger videre vekt på at samepolitikken i størst mulig grad er basert på samenes egne premisser. I denne politikken vil Sametinget, som samisk folkevalgt organ, være den viktigste premissgiveren.»

De medlemmene som står bak forslaget, er enige i disse synspunktene, selv om noen av medlemmene anser det som nødvendig å fastsette at også reindriftens organer skal trekkes inn. Høringsregelen vil legge forholdene til rette for at Sametinget kan bli en viktig premissgiver når det skal avgjøres om tillatelse til naturinngrep i samiske bruksområder skal gis.

Etter forslaget kan Sametinget delegere adgangen til å uttale seg om saken, jf. formuleringen «eller den tinget har gitt fullmakt». Dette betyr at Sametingets plenum – i den enkelte sak eller mer allment – kan bemyndige et annet organ til å komme med en uttalelse på vegne av Sametinget.

Delegasjonsadgangen er begrunnet i praktiske hensyn. Det er behov for en ordning som gjør Sametinget i stand til å komme med en uttalelse om en sak, uten at den er behandlet av et samlet Sameting. Man må regne med at høringsregelen vil medføre at en god del saker blir oversendt til uttalelse, slik at arbeidsmengden vil øke. Sametingets plenum har imidlertid bare et begrenset antall samlinger årlig, og det vil ikke være mulig å drøfte samtlige saker i plenum. Det må også antas at en god del saker ikke trenger å bli behandlet i plenum.

Hvilket organ det kan være aktuelt å delegere myndigheten til, er et spørsmål som bør avgjøres av Sametinget. Myndigheten kan for eksempel delegeres til Sametingsrådet, Sametingets president, et av Sametingets fagråd eller et nyopprettet organ. Forutsetningen er at organet hører under Sametinget.

Fem medlemmer går som nevnt inn for at vedkommende distriktsstyre skal være høringsorgan ved siden av Sametinget. Begrunnelsen for dette er gitt i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.3.4.1 og er i hovedtrekk at reindriftens organer kan bidra med sakkunnskap og faktiske vurderinger ut fra reindriftens ståsted, som i slike saker kan være et nyttig tillegg til Sametingets uttalelser.

8.3.4.4 Rett for Sametinget, plikt for vedtaksorganet

I det følgende omtales for enkelhets skyld bare Sametinget som høringsorgan. Det som sies vil imidlertid for en stor del gjelde tilsvarende dersom uttaleretten også legges til vedkommende distriktsstyre.

Spørsmålet om obligatorisk høring av Sametinget ble drøftet i forbindelse med at gjeldende § 2-2 ble foreslått, se NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling, punkt 11.10.4 Spørsmålet om obligatorisk høring (s. 515). Her heter det blant annet:

> «Selve utformingen av en foreleggelsesplikt vil dessuten by på vanskelige avgrensingsproblemer. Det er som nevnt neppe mulig å foreta noen uttømmende beskrivelse av hva som skal anses for samiske saker, og det vil i det konkrete tilfelle ofte kunne oppstå tvil med hensyn til hva som skal anses for «viktige økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske befolkning», for å benytte uttrykket fra Norsk sameråds vedtekter. Det er betenkelig å avgrense en rettsplikt etter kriterier som ulike grupper ventelig vil kunne tolke nokså forskjellig. Disse mer rettstekniske problemer vil riktignok kunne avbøtes noe dersom foreleggelsesplikten ble knyttet til konkret avg-

> rensete samiske saksfelter i stedet for å gjelde alle typer samiske saker mer generelt.
>
> Men en ordning med obligatorisk høring er også forbundet med prinsipielle betenkeligheter. Et representativt samisk organ bør selv ha mest mulig herredømme over hvilke saker det vil ta opp. Obligatorisk høring vil lett kunne medføre at organet i stor grad bare blir mottager av initiativ fra andre, med reduserte muligheter for egne utspill og selvstendig prioritering av sakene.
>
> Det kan for øvrig i denne sammenheng pekes på at det allerede i dag gjelder en alminnelig utredningsplikt i forvaltningen, som kommer inn også i forhold til de samiske interesser. ...»

Innvendingene preges av at utvalget på det tidspunktet diskuterte en allmenn høringsregel, som skulle dekke i et vidt spekter av saker som på ulike måter kunne berøre den samiske befolkningen. De som står bak forslaget om en høringsregel ved betydelige inngrep i naturen i samiske bruksområder, mener både de rettstekniske og de prinsipielle motforestillingene er svekket når det nå er tale om et klart avgrenset saksområde, noe som også er påpekt i sitatet. Oppfatningen er at det er lite trolig at Sametingets rolle som initiativtager i denne typen saker vil bli svekket som følge av forslaget – tvert imot mener man det er behov for og store fordeler forbundet med systematisk høring av Sametinget ved slike tiltak, og at regelen etter alt å dømme vil styrke tingets totale muligheter for å påvirke naturutnyttingen i samiske bruksområder.

For vedtaksorganet vil regelen bety en høringsplikt. Forslaget er et pålegg, og betyr at vedtaksorganet er forpliktet til å sende saken til Sametinget. Vedtaksorganet får dermed ansvaret for å undersøke om tiltaket faller innenfor området for høringsregelen, og i så fall sørge for at Sametinget får saken til behandling. Det innbefatter betryggende rutiner, slik at tinget mottar de aktuelle sakene, og det i tide. For øvrig må Sametinget kunne inngå i høringsrunden på lik linje med de øvrige høringsinstansene, blant annet må det kunne stilles samme krav til frister ol.

Sammenlignet med § 2-2 i sameloven, som henstiller om at Sametinget bør få uttale seg i saker som særlig berører samene, vil forslaget bety at vedtaksorganet ikke kan unnlate å forelegge visse saker for Sametinget. Forpliktelsen vil imidlertid være begrenset i forhold til § 2-2 ved at den bare vil gjelde for de organer som treffer vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder, og bare hvis det er tale om betydelige inngrep.

Sett fra Sametingets side gir regelen en uttalerett. Sametinget, eller den tinget bemyndiger, skal få anledning til å uttale seg til tiltak av denne typen. Det foreligger imidlertid ingen uttaleplikt. Det sentrale er at Sametinget skal få mulighet til å komme med sitt syn dersom tinget selv finner det ønskelig og nødvendig.

I den praktiske saksbehandlingen vil det i første omgang bli vedtaksorganet som tar stilling til om høringsplikten foreligger. Vedtaksorganets vurderinger kan imidlertid ikke være bindende for Sametingets rett etter sameloven § 2-1 til å uttale seg om «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe». Denne allmenne uttaleretten, som foreligger når Sametinget ønsker det, er en selvstendig rett som må kunne påberopes også i slike saker. Et viktig moment i den forbindelse er at vurderingen av om et tiltak er betydelig skal foretas ut fra de virkninger det må ventes å få for samiske interesser. En naturlig følge av det er at det åpnes for at Sametinget kan mene at høringsregelen kommer inn, selv om vedtaksorganet har kommet til motsatt resultat. Et annet moment er at Sametingets uttalerett er det sentrale ved forslaget. Vedtaksorganets høringsplikt er avledet av uttaleretten og innført for å få en praktisk og forpliktende ordning som sikrer at Sametinget får forelagt seg slike saker. Hvis vedtaksorganenes vurderinger på dette

punktet skal være avgjørende, kan det dessuten være en fare for at regelverket uthules. Det kan ikke utelukkes at vedtaksorganets vurderinger kan farges av at organet, ved å komme til at inngrepet ikke er betydelig, unngår at høringregelen (og nektingsregelen) kommer inn. En selvstendig uttalerett for Sametinget kan avverge at slike motiver styrer vedtaksorganets vurderinger, og kanskje like viktig, også forhindre spekulasjoner om at det er tilfelle.

For at Sametinget skal kunne ta skritt til å uttale seg om et tiltak som ikke er oversendt til høring, forutsetter det at tinget er klar over at saken er under behandling. Der det ikke er tilfelle, kan søknaden avgjøres, uten at Sametinget får anledning til å uttale seg. I slike tilfeller kan det spørres om de inngrepstillatelser som gis kan angripes med påstand om saksbehandlingsfeil som gjør inngrepsvedtaket ugyldig. Problemstillingen er behandlet i *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8 Saksbehandlingsfeil.

8.3.5 Tidsavgrenset nekting

8.3.5.1 Forslag og begrunnelse

Et flertall i utvalget bestående av Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Rørholt og Sandvik foreslår at Sametinget på visse vilkår gis myndighet til å forhindre at det treffes vedtak om betydelige naturinngrep i samiske bruksområder. Begrunnelsen for forslaget er gitt nedenfor. Rørholt foreslår at det, ved siden av Sametingets nektingsrett, innføres en egen nektingsrett for Reindriftsstyret innenfor reindriftens bruksområder. Denne nektingsretten er behandlet for seg i *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8. Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi ønsker ikke å gå inn for forslaget om en nektingsregel. De argumenter disse medlemmene vil anføre mot ordningen, er gitt nedenfor.

For det flertall som foreslår en nektingsrett for Sametinget, har hovedsaken vært å få en ordning som medfører at Sametinget på en eller annen måte gis myndighet til å gripe inn når det treffes vedtak om større naturinngrep i samiske bruksområder.

Det kan tenkes flere måter å gi Sametinget en slik myndighet på. En mulighet som har vært fremme i drøftingene, er å innføre en form for innsigelsesmyndighet for Sametinget etter modell av plan- og bygningsloven §§ 20-5 og 27-2. En innsigelse fra Sametinget mot et tiltak kunne i så fall ha ført til at myndigheten til å treffe vedtak i saken ble flyttet opp til et departement, eventuelt til regjeringen. En annen mulighet er å innføre plikt til forhandlinger eller samråd mellom myndighetene og Sametinget, slik det ble gjort i Finland i 1995, jf. NOU 1997:5 del II *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3. I ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 omtales rådføringsordninger mellom staten og vedkommende urfolk, jf. nedenfor.

De som går inn for nektingsregelen, ønsker å gå lenger i å gi Sametinget innflytelse når det i konkrete saker avgjøres hvordan grunnen og naturgodene i samiske områder skal forvaltes enn hva som følger av de her nevnte påvirkningsmåtene. Man forutsetter imidlertid at slike mindre vidtrekkende alternativer blir utredet nærmere dersom forslaget om en nektingsrett ikke blir fulgt opp.

Det flertall som står bak forslaget, har samlet seg om at Sametinget gjennom en tidsavgrenset nektingsrett gis myndighet til å forhindre at det gis tillatelse til betydelige naturinngrep i samiske bruksområder. Forutsetningen for at nektingsretten kan tas i bruk, er at tiltaket vil ha skadelig virkning på samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Nærmere regler om forslaget er gitt i §§ 4-4 – 4-6, jf. merknadene til disse bestemmelser i utredningens *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

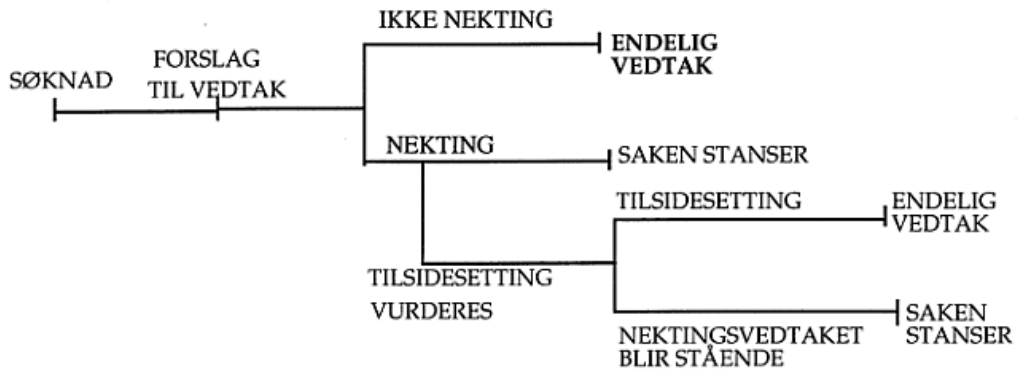
Etter forslaget vil et nektingsvedtak ikke være et absolutt og varig hinder for en inngrepstillatelse. For det første er virkningen av et nektingsvedtak foreslått avgrenset til 6 år. For det andre vil et nektingsvedtak kunne settes til side av Stortinget. Etter flertallets syn vil man på den måten få en modifisert nektingsrett, som vil imøtekomme behovet for betydelig samisk innflytelse ved naturinngrep, men uten at samiske interesser gis et ubetinget fortrinn.

En absolutt eller total nektingsrett for Sametinget, der et nektingsvedtak verken er tidsbegrenset eller tilsidesettbart, har vært fremme i drøftingene, og er av ett medlem foreslått for reindriftens nektingsrett, se *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8. Det er imidlertid ingen av medlemmene som ønsker en så omfattende nektingsrett for Sametinget. Spørsmålet kan likevel bli aktualisert dersom det blir fastslått at enkelte samiske bruksområder dekkes av det sterkeste alternativet i ILO-konvensjonens artikkel 14, og som samene skal ha rett til å «eie og besitte». ILO-konvensjonen er behandlet av folkerettsgruppen i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av en nektingsordning, bør spørsmålet om nekting forelegges Sametinget *før* det gis tillatelse til et tiltak, men *etter* at innholdet i vedtaket er klarlagt fra vedtaksorganets side. For å oppnå dette, foreslås det at *forslag til vedtak* først skal oversendes Sametinget, slik at nektingsspørsmålet kan bli avklart. Godtar Sametinget vedtaksorganets forslag, kan inngrepstillatelsen gis på vanlig måte. Treffes det et nektingsvedtak, må vedtaksorganet avslå søknaden. Et nektingsvedtak vil utløse en tidsmessig sperre, slik at ny søknad om samme tiltak ikke kan fremmes før det har gått en viss tid. Disse virkningene av et nektingsvedtak er betinget av at Stortinget ikke setter nektingsvedtaket til side.

Etter at nektingstiden er utløpt, kan det på nytt søkes om tillatelse til tiltaket. Ved en senere søknad om samme tiltak skal saken forelegges for Sametinget på vanlig måte, men uten at det kan treffes nytt nektingsvedtak. Sagt med andre ord skal nektingsretten bare kunne benyttes én gang ved samme tiltak.

Saksgangen i betydelige inngrepssaker blir i så fall som illustrert i figur 8.4.



Figur 8.4 Saksgangen i nektingssaker

Skissen viser hvilke stadier en søknad om tillatelse til betydelige inngrep i samiske bruksområder må gjennom. Tillatelse til betydelige naturinngrep kan gis *enten* etter at Sametinget er forelagt saken, uten å ha brukt nektingsretten, *eller* etter at et nektingsvedtak er satt til side av Stortinget. Og motsatt kan en tillatelse til bety-

delige naturinngrep ikke gis der det treffes et nektingsvedtak i Sametinget og det *enten* ikke reises krav om tilsidesetting *eller* kravet om tilsidesetting ikke tas til følge av Stortinget.

Det kan nevnes at det har vært overveiet å utforme nektingsregelen som en samtykkeregel. Inngrepssamtykke fra Sametinget ville etter en slik ordning vært et vilkår for tillatelse til betydelige inngrep i samiske bruksområder, men med mulighet for Sametinget til å nekte å samtykke etter de samme regler som foreslått her. Man har gått bort fra denne ordningen fordi den utløste endel praktiske problemer, samtidig som omveien om samtykke virket unødvendig så lenge nektingsretten er det sentrale ved forslaget.

De medlemmer som går inn for forslaget om nektingsrett, vil som begrunnelse for forslaget særlig trekke frem følgende grunner:

Den norske stat har internrettslig og folkerettslig påtatt seg å sikre samenes rettigheter som urfolk, og herunder legge forholdende til rette for sikring og utvikling av samisk kultur. I tilknytning til drøftelsen av en nektingsregel vil særlig *ILO-konvensjon nr. 169* være av interesse. I artikkel 7 nr. 1 er det fastsatt som et generelt prinsipp, som blant annet skal gjelde ved naturforvaltningen i områder der urfolk bor, at:

> «1. Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelig velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I tillegg skal de delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og -programmer som kan få direkte konsekvenser for dem.»

Nektingsretten vil imøtekomme behovet for å kunne vedta egne prioriteringer, samtidig som det vil gi større kontroll med og innflytelse over naturbruken i samiske bruksområder.

Etter artikkel 7 nr. 4 pålegges statene å treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områder der urfolkene lever. Forpliktelsen konkretiseres i artikkel 15, som legger bånd på det offentliges myndighet til å forvalte naturressursene i områder som urfolket har rettigheter til. Hovedtrekk i bestemmelsen er at urfolks rett til naturressursene skal sikres spesielt, og at urfolk skal gis rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene. De sakkyndige som har utredet ulike folkerettslige spørsmål for Samerettsutvalget sier om denne bestemmelsen (NOU 1997:5 s. 39):

> «Den rett urfolk etter artikkel 15 nr. 1 har til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder, innebærer ikke bare at urfolk har krav på å bli hørt før det foretas reguleringsmessige inngrep i forhold til å utnyttelsen av naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til. De har også krav på å få delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til, skal utnyttes.»

Artikkel 15 kommer til anvendelse, uavhengig av hvor sterke rettigheter til landområdene urbefolkningen har krav på å få anerkjent etter artikkel 14. De som står bak forslaget om nektingsretten, mener artikkel 15 og de folkerettssakkyndiges vurderinger av bestemmelsen må føre til at det iverksettes tiltak som gir samene sterk innflytelse over naturbruken i samiske bruksområder. En nektingsrett ved de betydelige naturinngrepene vil være et tiltak som vil oppfylle de forpliktelsene som følger av denne bestemmelsen.

Økt vektlegging av samiske hensyn når vedtak fattes og uttalerett for Sametinget er behandlet i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 og *"Høring"* i 8.3.4. De

medlemmene som står bak forslaget om nektingsretten, ser på disse forslagene som viktige i et verneperspektiv, og har også sluttet seg til dem. Disse medlemmene anser det imidlertid som nødvendig, ikke minst sett i lys av artikkel 15 i ILO-konvensjonen og folkerettsgruppens tolking av den, å opprette ordninger som går lenger enn disse forslagene. Ut fra den grunnleggende stilling naturen og naturressursene har i samisk kultur- og næringsutøvelse, er det etter disse medlemmenes mening påkrevd å gi Sametinget tilgang på redskaper som setter samene i stand til å øve direkte og sterk innflytelse på denne delen av naturforvaltningen.

Nektingsrett for Sametinget overfor vedtak av andre forvaltningsorganer vil innebære en nyordning i norsk forvaltning. Sametingets nektingsvedtak vil begrense de ordinære myndighetenes vedtakskompetanse. Samisk kulturs stilling i vårt samfunn er etter disse medlemmenes syn en naturlig og tungtveiende grunn til å innføre en slik nyordning i forvaltningen. De ser en slik nyordning nødvendig for å sikre at de samiske interessene blir tilstrekkelig ivaretatt.

Forslaget vil gi Sametinget reell innflytelse i saker som gjelder betydelige naturinngrep i samiske bruksområder. Behovet for dette må etter disse medlemmenes syn ses på bakgrunn av at samisk kultur og næring i mange deler av landet er presset, og at samiske interesser ofte er mindretallets interesser. I forbindelse med naturinngrep kan forholdet bli at mindretallets ønske om å bevare naturen slik at den fortsatt kan tjene som grunnlag for samisk nærings- og kulturutøvelse, kommer i motsetning til utbyggingsinteressene. I tillegg er samiske interesser i mange tilfeller den marginale interessen ved et inngrep eller tiltak, som relativt sett vil bli mest skadelidende ved en feil i sin disfavør. Det er nettopp ønsket om å gi muligheten til en sterk reaksjon mot tiltak som kan skade eller ødelegge naturgrunnlaget for naturavhengige samiske interesser, som ligger bak forslaget om en nektingsrett.

Selv om et nektingsvedtak ikke blir et absolutt hinder for at tiltaket senere kan tillates iverksatt, vil det etter disse medlemmenes syn likevel bety en klar styrking av samiske interesser. Et nektingsvedtak vil innebære at søknaden må avslås, og nektingstiden blir avgjørende for når Sametinget tidligst kan forelegges nytt forslag til samme inngrepsvedtak.

I tiden frem til en eventuell senere søknadsbehandling kan synet på tiltaket – i vedtaksorganet og ellers – og behovet for tiltaket endres. Det kan legges frem nye argumenter, ny eller ytterligere dokumentasjon kan skaffes, og det kan foretas undersøkelser med sikte på en mulig ny søknadsomgang. Også grunnlaget for å etablere tiltaket kan endres. Et område hvor det kan være aktuelt, er utvinning av mineralforekomster. I nektingstiden kan det foretas nye undersøkelser, som kan vise at forekomsten er dårligere enn først antatt. Dette er også en sektor hvor markedsforholdene lett kan endre seg, og forekomsten kan av den grunn bli lite drivverdig. Kraftutbygging er et annet eksempel. Etter en tid kan det vise seg at en utbygging likevel ikke er lønnsom eller nødvendig, enten fordi behovet for denne type energi avtar, fordi det legges om til større grad av import av energi isteden for egenproduksjon, fordi kraftprisene endrer seg eller fordi det blir større ønske om å gå over til andre former for kraftproduksjon.

I slike tilfeller kan nektingsvedtaket føre til at det ikke blir gjennomført utbygginger som det senere viser seg det ikke er grunnlag for. Dette har særlig betydning ved inngrep som gir uopprettelige skader på naturen og dermed de naturavhengige deler av samekulturen.

I en eventuell ny søknadsbehandling etter nektingstidens utløp må det forventes at det legges betydelig vekt på at tiltaket i sin tid ledet til et nektingsvedtak. Dette tilsier større oppmerksomhet mot samiske spørsmål i den aktuelle saken og også ved

behandlingen av andre lignende saker. På den måten kan et nektingsvedtak ha ringvirkninger også i en større sammenheng.

Et annet moment er at Stortingets tilsidesettingsadgang vil føre til at tiltak som ikke kan aksepteres fra samisk hold, bare kan iverksettes der Stortinget ønsker det. Både de forpliktelser som statens myndigheter har til å trygge grunnlaget for samekulturen, og den omfattende saksbehandlingen og den offentlige oppmerksomheten tiltaket dermed vil bli gjenstand for, gjør at det antagelig skal en del til for at et nektingsvedtak settes til side.

Et nektingsvedtak vil være et sterkt virkemiddel, som man regner med ikke vil bli brukt i særlig mange tilfeller. I praksis vil nok den viktigste konsekvens av Sametingets nektingsmulighet være at den bidrar til at det både fra utbyggerens og fra vedtaksmyndighetenes side i større grad legges vekt på å få frem og å ta hensyn til anførsler fra samisk hold. Muligheten for at nektingsretten *kan* bli benyttet, kan på den måten virke som et ris bak speilet, som i seg selv kan minke behovet for å gripe til en slik utvei.

Nektingsregelen vil videre føre til økt fokusering på og vektlegging av samiske synspunkter og verdistandpunkter. Nektingsadgangen gir tinget mulighet til å avveie ulike hensyn mot hverandre og til å ta stilling til om tiltaket er i strid med samiske interesser, og i så fall om tiltaket er så inngripende at nektingsretten bør benyttes.

Samiske hensyn har tradisjonelt hatt en beskjeden plass i forvaltningen og i rettsanvendelsen. Gjennom nektingsregelen vil samiske synspunkter og vurderinger på visse saksfelt få klart større betydning. Dette bør lovfestes for inngrep som angår grunn- og ressursdisponeringer, ut fra den betydning slike vedtak har for å opprettholde naturgrunnlaget for samisk kultur og næring. Det er antagelig på dette området at forskjellen mellom samiske og ikke-samiske normer og verdier er størst. Det er trolig også her eventuelle misforhold vil kunne ha størst konsekvenser.

Nektingsregelen vil gi hensynet til naturgrunnlaget for samekulturen en fremtredende stilling. Det er også hensikten med forslaget. Et virksomt forutsetter samisk kulturvern at samiske interesser fremheves i slike saker.

Dette trenger imidlertid ikke bety at Sametingets syn på tiltaket vil avvike fra den allmenne oppfatningen i området. Tvert imot viser det seg at uenigheten i mange tilfeller står mellom lokale interesser og verneinteresser, herunder samiske interesser, på den ene siden, og utbyggingsinteresser på den andre siden. Det vises her til vedlegg 2 til denne utredningen, der det i punkt 3 er foretatt en gjennomgang av ulike naturbruksinteresser i Finnmark. I et slikt perspektiv bør lokale interesser og verneinteresser gis et fortrinn, nettopp fordi skjerming av naturen i samiske bruksområder er nødvendig for at ulike former for naturbruk som inngår i samekulturen, skal kunne bestå.

Sametinget er heller ikke engasjert bare i saker som kan kalles samepolitiske. Representantene i Sametinget kommer fra ulike organisasjoner og politiske partier. Dette tilsier at også andre hensyn enn de rent samiske blir trukket inn når et bestemt tiltak skal vurderes i forhold til nektingsretten. I mange saker vil antagelig mer allmenne hensyn, som arbeidsplasser, næringsutvikling og bosetting, bli tillagt betydelig vekt. Det er således ikke grunn til å tro at tinget skal bygge sine avgjørelser på et for snevert grunnlag.

Samisk kultur og samiske interesser er ikke entydige begreper, og man må regne med at det kan være motstridende samiske interesser der det er på tale å treffe nektingsvedtak. For eksempel kan noen gå inn for at en søknad om bergverksvirksomhet bør innvilges ut fra hensynet til å trygge arbeidsplasser og bosetting i samiske områder. Andre kan gå inn for nekting fordi et slikt tiltak forutsetter direkte inngrep i grunnen, både til selve mineraluttaket og til nødvendige driftsanlegg og

veier, noe som kan ødelegge viktige naturområder, samtidig som det kan medføre støy og annen forurensing og forstyrre reindriften.

Som i andre politiske organer vil det ved uenighet være opp til flertallet – i denne sammenhengen mer enn to-tredels flertall – å bestemme hvilke interesser som veier tyngst. I en så uensartet gruppe som samene utgjør, kan det ikke oppstilles som et mål å oppnå full enighet i alle eller viktige spørsmål. Sametinget er et representativt, politisk organ som består av samer fra ulike samiske grupperinger og områder av landet. Behandling av en sak i Sametinget vil imidlertid lede til et vedtak som flertallet av tingets representanter finner best i samsvar med hensynet til samiske interesser. Ordningen kan dermed begrunnes med de samme argumenter som anføres for representativt folkestyre ellers.

Bruk av nektingsretten vil kunne møte motstand, både i det samiske samfunn og i samfunnet for øvrig. Det flertall som foreslår en nektingsrett, vil imidlertid understreke at det som utgangspunkt er bedre at en tvilsom sak ender med at naturinngrep ikke foretas, selv om nektingsvedtaket møter kritikk, enn at inngrepet gjennomføres. Skulle nektingsvedtaket vise seg å inneholde feilvurderinger kan tiltaket senere tillates, og de økonomiske og praktiske ulemper for utbyggingsinteressene som et nektingsvedtak vil føre med seg, vil for en stor del kunne bøtes på. Det er ikke tilfelle der et naturinngrep blir tillatt gjennomført. Mange naturinngrep medfører betydelige og varige skader og endringer av naturen og naturmiljøet, som vil ramme de samiske interessene som på ulike måter er knyttet til naturen i det aktuelle området. Denne forskjellen gjør det lettere å forsvare muligheten for et «tvilsomt» nektingsvedtak enn en «tvilsom» inngrepstillatelse.

I den forbindelse skal det også påpekes at vurderingen av om vedtaket betraktes som riktig eller feil lett vil være farget av interessetilknytning og verdisyn. I de saker der det er aktuelt å bruke nektingsretten, må det forventes at sterke interesser står mot hverandre, og disse kan nødvendigvis ikke oppfylles samtidig, i alle fall ikke fullt ut. Det er i slike situasjoner de som står bak nektingsregelen ønsker at samiske synspunkter og verdivalg skal få økt gjennomslagskraft, ut fra det synspunktet at det er nødvendig for å trygge en viktig del av det materielle grunnlaget for samekulturen.

Et siste argument er at nektingsretten vil være et viktig tillegg til det øvrige regelverk som skal ivareta samiske interesser. For å illustrere dette, vil for eksempel en høring i betydelige inngrepssaker lede til at mange ulike interesser, også samiske, uttaler seg. Virkningen av høringen som et vern om samiske interesser vil imidlertid være avhengig av at vedtaksmyndighetene forstår innholdet og rekkevidden av uttalelsene og, ikke minst, at uttalelsene faktisk blir tatt hensyn til når avgjørelsen fattes. Samiske hensyn vil i slike saker være ett av mange hensyn, som i tillegg kan bli ansett som (mest) fremmedartet. Også interessetilknytning og verdisyn i vedtaksorganet kan være med på å prege forståelsen for og tolkingen av de ulike hensyn som skal avveies mot hverandre, herunder hvilken vekt samiske hensyn bør få i dette bildet. Avveiningen i slike saker vanskeliggjøres av at betydningen av et særskilt samiske begrunnet naturvern skal veies opp mot betydningen av å iverksette et tiltak. Dette må sies å være størrelser som ikke er direkte sammenlignbare.

Disse forholdene kan føre til at samiske interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt på felter som er av grunnleggende betydning for muligheten til fortsatt å kunne utøve samisk kultur og næring. Forslaget om en nektingsrett innebærer for så vidt en erkjennelse av at samiske interesser ikke i alle tilfeller kan bli tilfredsstillende ivaretatt av ikke-samiske organer.

Det *mindretall* (Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi) som ikke går inn for forslaget om en nektingsregel, jf. foran, vil anføre følgende argumenter for sitt syn:

Alle disse medlemmene går inn for forslaget som er presentert i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 om at det skal gis en vektleggingsregel som sikrer at oppmerksomheten er rettet mot naturgrunnlaget for samisk kultur og samfunn når det gis tillatelse til inngrep i samiske bruksområder. Samiske hensyn skal være med i vurderingen både når det avgjøres om et tiltak skal tillates, og når det skal settes vilkår for tillatelsen. Fem av dem (Abelvik, Austenå, Husabø, Owe og Varsi) står også bak forslaget i *"Høring"* i punkt 8.3.4 om at Sametinget skal være obligatorisk høringsinstans når det gjelder tillatelse til betydelige inngrep i samiske bruksområder.

Videre vil forslaget om endringer i plan- og bygningsloven, jf. *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i punkt 8.5, som alle disse medlemmene støtter, for det første innebære at det skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv ved alle planvedtak, jf. forslaget om tilføyelse til lovens formålsbestemmelse. Samiske interesser er dermed et relevant hensyn som må trekkes inn i vurderingen av alle planvedtak i samiske områder, enten de innebærer små eller større inngrep i naturgrunnlaget. I og med at plan- og bygningsloven er sektorovergripende i arealdisponeringen, betyr dette at inngrepsvedtak i medhold av annet regelverk ikke kan gjennomføres uten at det også er i samsvar med gjeldende plan. For det andre vil de foreslåtte endringer i lovens bestemmelser om konsekvensutredninger medføre at det ved alle de store tiltak som omfattes av utredningsplikten, enten de er hjemlet i plan- og bygningsloven, konsesjonslover eller forvaltningsavtaler, er satt krav om utvidet saksbehandling med høringer i forhold til berørte interesser og utlegging til offentlig ettersyn både ved oppstart og gjennom utredningsprosessen. Dette betyr samlet at areal- og ressursdisponeringen i samiske områder skal vurderes spesifikt i forhold til samiske interesser.

Ved at disse forslagene innføres, i tillegg til de saksbehandlingskrav som allerede gjelder, er disse medlemmene av den oppfatning at det er lagt til rette for at samiske interesser trekkes aktivt inn i behandlingen av store naturinngrep i samiske bruksområder. Reglene vil øke sikkerheten for at grunn og andre naturressurser ikke tas i bruk uten at samiske hensyn er vurdert. Sametinget vil få en fremtredende rolle i beslutningsprosessen. Samtidig vil vedkommende forvaltningsmyndighet få et autoritativt uttrykk for samenes syn. Det må forutsettes at en uttalelse fra Sametinget vil veie tungt i vedtaksmyndighetenes vurderinger. Dersom Sametinget mener at inngrepet har store negative virkninger for samisk kultur, næringer og samfunnsliv, vil det være i samsvar med god forvaltningsskikk at vedkommende myndighet søker å komme frem til løsninger som kan tilfredsstille Sametingets krav. Det vises i den sammenheng til at når det gjelder konsekvensutredninger, skal det som hovedregel holdes møte om tiltaket, se plan- og bygningsloven § 33-6. Et viktig moment er det også at Regjeringen og statens myndigheter for øvrig er forpliktet til å vurdere slike situasjoner i forhold til de krav som stilles i grunnloven § 110 a og sameloven.

For mindretallet er det videre et viktig argument at en nektingsrett som foreslått vil innebære en nyordning i vår forvaltning. Statens utøvende myndighetsorganer begrenses i sin kompetanse til å gjøre rettslig bindende vedtak, noe som kan reise forfatningsrettslige problemer. Spørsmålet er i realiteten om en vil gå inn med slike kompetansebegrensende regler generelt, i denne situasjon til fordel for samiske interesser.

Ved forslaget om opprettelsen av Sametinget, jf. NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling, var oppfatningen at Sametinget først og fremst skulle ha rådgivende myndighet, jf. s. 514. Unntak ble gjort for saker som utelukkende berører samene selv. Sametingets myndighet er omhandlet i sameloven § 2-1, som lyder:

> «Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.
>
> Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.v.
>
> Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte.»

Hvordan en videre skal løse spørsmålene i sammenheng med Sametingets myndighetsutøvelse er et eget tema. Innvendingene mot nektingsregelen knytter seg til at den vil gi Sametinget en svært vidtgående myndighet på flere saksområder. Tinget vil få en sterk stilling i areal- og naturressursforvaltningen, der mange viktige samfunnshensyn gjør seg gjeldende. Nektingsretten vil gi myndighet – riktig nok begrenset i tid – til å hindre at konsesjon eller annen tillatelse som de ordinære vedtaksorganer går inn for, blir gitt. Det er et gjennomgående trekk på de saksfelter der nektingsregelen vil gjelde, det vil si de betydelige inngrep, at vedtaksmyndigheten ligger på et høyt statlig nivå, for eksempel departement eller Regjering. Nektingsregelen vil føre til at Sametinget kommer inn som et organ over disse. Slik forslaget er skissert, vil bare Stortinget stå over Sametinget i betydelige utbyggingssaker som innebærer inngrep i naturgrunnlaget i samiske bruksområder. I realiteten betyr det at vedtak av departementene eller Regjering overprøves av Sametinget og at saken tas ut av ordinær forvaltningsutøvelse og tvinges opp til behandling i Stortinget. Et moment i den sammenheng er at Stortinget ikke utøver forvaltningsmyndighet, men bare kan pålegge Regjeringen å gjøre vedtak i samsvar med Stortingets vedtak.

Det anses lite heldig at Sametinget får en posisjon som her skissert, som et overordnet organ i forhold til fagmyndighetene på det enkelte saksområde og Regjeringen. Det innføres med dette et nytt nivå i forvaltningen som disse medlemmene stiller seg avvisende til. I den forbindelse skal det også understrekes at Sametinget i første rekke er et samepolitisk organ som ikke uten videre har den innsikt i faglige og tekniske sider ved tiltakene som de respektive sektordepartementer sitter inne med.

Et annet argument angår Sametingets representativitet. Samene er i mindretall i de fleste samiske bruksområder. Sametinget velges av og blant samer, og andre kan verken stemme eller velges inn. Sametinget kan således ikke regnes som et representativt organ for hele befolkningen i samiske bruksområder. Ettersom den ikke-samiske del av befolkningen i området, som utgjør et flertall, er avskåret fra å få innflytelse i Sametinget, anser en det som uheldig at Sametinget kan treffe vedtak som vil være av stor betydning også for den øvrige befolkningen og som til og med kan være i strid med flertallets interesser.

Videre vil en adgang til å kunne utsette inngrep nødvendigvis forsinke gjennomføringen av et tiltak, uten at det kan stoppe tiltaket for godt. Denne forsinkelsen vil føre med seg økte kostnader for utbyggeren, i enkelte tilfeller ganske sikkert betydelige merkostnader. Dette vil kunne bety at tiltaket ikke blir satt ut i livet i det hele tatt når nektingstiden er ute. Dette vil igjen kunne føre til at enkeltpersoner eller selskaper i det hele tatt vil unngå å sette i gang tiltak i Finnmark og andre samiske områder, hvis det er muligheter til å få det gjennomført andre steder. Konsekvensen vil i så fall bli at disse områdene, og særlig Finnmark, kan miste muligheten til hardt tiltrengte nye arbeidsplasser, med de samfunnsmessige følger det vil ha. Tar en i betraktning at det gjennom bruk av ulike virkemidler har vært et klart siktemål å legge forholdene til rette for å etablere nye og flere arbeidsplasser i fylket, vil en slik tidsavgrenset nektingsadgang kunne få negative konsekvenser for dette arbeidet.

En kan vel heller ikke se bort fra at en slik ordning vil kunne føre til en noe mer lettvint saksbehandling, både fra utbyggerens side og fra de som skal behandle saken underveis. I så fall vil også det være en uheldig og uønsket følge av forslaget.

Disse medlemmer erkjenner fullt ut landets forpliktelser etter ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolks rett til egne prioriteringer, om så langt som mulig kontroll med egen økonomisk, sosial og kulturell utvikling, om rett til å delta i nasjonal og regional utvikling og deres krav på å få delta aktivt i avgjørelser om hvordan naturressursene der de har rettigheter skal kunne utnyttes, jf. foran der disse kravene er nærmere gjennomgått.

Disse medlemmene er imidlertid av den oppfatning at flertallets forslag om nektingsrett i forhold til vedtak som tilligger regjeringen, ikke er veien å gå. Flertallet har selv vært inne på andre løsninger, f.eks. etablering av lovfastsatt krav om tvungen rådslagning mellom Sameting og regjering når Sametinget er i mot et inngrep, eller innføring av en innsigelsesordning slik at Sametinget kan bringe inngrepsvedtak inn for regjerinen til endelig avgjørelse. Slike virkemidler ville sikre en rimelig rask avgjørelsesprosess i forhold til den lange tiden som flertallets forslag innebærer. Når disse medlemmene ikke har funnet å ville gå inn på alternative forslag til nektingsrett, er det fordi en mener at de saksbehandlingskrav som foreslås i tillegg til de som allerede gjelder, vil sikre en forsvarlig behandling i forhold til samiske interesser.

Videre er mindretallet av den oppfatning at landets øverste forvaltningsmyndighet, Kongen i statsråd, vil følge grunnloven, sameloven og de internasjonale forpliktelser landet har tatt på seg i vurderingen frem til endelig avgjørelse.

Inngrepsvern med nektingsrett for å sikre samisk kultur, må også ses i sammenheng med de forslag utvalget for øvrig fremmer om forvaltningen av grunnen og utmarksgodene i Finnmark. Forslagene om formålsbestemmelse og om grunnforvaltningsorganets organisasjon og kompetanse har fått sitt innhold nettopp med sikte på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Etter flertallets forslag vil bestemmelsene om nektingsrett også gjelde for vedtak av grunnforvaltningen, jf. foran om de problemstillinger dette medfører. Videre vil nektingsretten omfatte betydelige inngrep etter lover både med og uten henvisningsbestemmelse til sameloven, samtidig som nektingsretten etter §4-1 nr. 3 også vil gjelde vedtak av offentlige myndigheter om tiltak, f.eks. i stortingsmeldninger, avtaler mv. Etter mindretallets mening vil Sametingets nektingsrett innebære kompliserte saksbehandlingsrutiner og eventuelt medføre konfrontasjoner i stedet for samarbeid om løsninger, både i forhold til grunnforvaltningen og i forhold til regjeringen.

At Stortinget skal kunne sette til side et nektingsvedtak vil som foran nevnt også reise spesielle problemer av forfatningsrettslig karakter. Skal et nektingsvedtak oppheves av Stortinget, kan det bare skje ved fremlegg fra regjeringen, som som regel vil være den samme som har ønsket å gi tillatelse til inngrepet. Dersom Stortinget setter Sametingets nektingsvedtak til side i samsvar med tilråding fra regjeringen, kan regjering eller annen kompetent myndighet gjøre inngrepsvedtak. I motsatt fall, dvs. dersom Stortinget sier seg enig med Sametinget i strid med regjeringens tilråding, vil Sametingets vedtak, alt etter hvor sterkt regjeringen står på sitt standpunkt, kunne få konstitusjonelle følger som kan bli vanskelige i vårt parlamentariske system. De ordninger som er etablert i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven om fremlegg for Stortinget før vedtak, innebærer parlamentarisk avklaring før vedkommende myndighet gjør vedtak, dvs. mellom Stortinget og forvaltningen, og kan ikke sammenlignes med Sametingets nektingsrett.

Owe vil for sin del fremheve det som i det foregående er sagt om at de ulike forslag må ses i sammenheng med hverandre. Owe går inn for forslaget om Samisk

grunnforvaltning. I de områder som blir omfattet av denne forvaltningsformen, vil samiske hensyn stå sterkt og Sametinget vil ha alternative former for innflytelse, slik at det neppe vil være behov for en nektingsrett. Også i forslaget om Finnmark grunnforvaltning har Sametinget en betydelig indirekte innflytelse. I tillegg inneholder utvalgets forslag ulike elementer som tar sikte på å gi samiske hensyn en betydelig grad av fokus og beskyttelse. Owe er også med på forslaget om å etablere en vetorett for Finnmark grunnforvaltning ikke bare overfor mineralutvinning, men også i forhold til kraftutbygging, samferdselstiltak og større forsvarsanlegg. Utvalget må veie ulike hensyn mot hverandre. Etter Owes oppfatning skulle de forslag han har gitt sin tilslutning, samlet sett gi et tilstrekkelig vern for samiske interesser. En nektingsrett fremstår i denne sammenhengen som mer enn nødvendig og rimelig.

Owe vil for øvrig bemerke at ILO-konvensjonens artikkel 15 om urbefolkningenes rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder, kan oppfylles på andre måter enn ved å gi Sametinget en slik nektingsrett som her foreslått.

8.3.5.2 Forslag til vedtak

De som står bak forslaget om en nektingsrett, vil i de følgende punkter skissere hvordan en nektingsrettsordning kan gjennomføres i praksis.

Et viktig spørsmål er på hvilket tidspunkt i saksgangen Sametingets vurdering av nektingsspørsmålet bør foretas. En mulighet er at spørsmålet avklares forholdsvis tidlig i saksbehandlingen, for eksempel i forbindelse med at Sametinget som følge av høringsregelen får saken til uttalelse. På den måten kunne det på et tidlig tidspunkt blitt avklart om nektingsretten blir brukt, med de fordeler det hadde ført med seg. Mot en slik løsning taler det at sakene på det trinnet i saksbehandlingen vil være lite utredet og lite egnet for avveining av alle forhold.

En annen mulighet er at spørsmålet avklares etter at det er truffet inngrepsvedtak, altså en etterfølgende nektingsadgang. Det viktigste argumentet mot en slik ordning er at den ville gitt Sametinget myndighet til å komme inn i etterkant og overprøve eller sette til side endelige vedtak av forvaltningen, som i noen saker vil være Kongen (regjeringen). Dermed kommer man inn på problemstillinger som Sametingets konstitusjonelle stilling og tingets ansvar overfor Stortinget. Det kunne vært unngått ved at de saker der Kongen (regjeringen) har vedtaksmyndigheten, ble unntatt fra regelens virkeområde. Følgen ville imidlertid da ha vært at viktige saker ikke ble gjenstand for behandling i Sametinget. Resultatet hadde blitt en uheldig beskjæring av nektingsregelen i forhold til hva disse medlemmene ønsker.

Man har derfor samlet seg om en ordning som innebærer at Sametingets vedtak skal komme *før* endelig tillatelse gis, men *etter* at saken er ferdig utredet og innholdet i vedtaket er fastlagt fra vedtaksorganets side. For å oppnå dette, må vedtaksorganene pålegges å utarbeide *forslag til vedtak*, som sendes Sametinget, slik at nektingsspørsmålet kan avklares.

Denne løsningen vil ha flere fordeler. Saksforberedelsene er gjennomført og alle forutsetninger for et endelig vedtak fra vedtaksorganets side vil dermed foreligge. Samtidig er det ennå ikke fattet et formelt vedtak. Søkeren har dermed ikke fått inngrepstillatelse, og vil av den grunn heller ikke ved et nektingsvedtak bli fratatt en tilstått rett.

Foreløpige vedtak eller forslag til vedtak er ikke noe nytt på de forvaltningsområder hvor nektingsregelen etter forslaget vil komme inn. En variant som brukes, er at forslag til vedtak eller foreløpig vedtak utarbeides av et underordnet organ, som så legges frem for et overordnet organ, for eksempel øverste fagmyndighet eller

regjeringen, som har den endelige vedtaksmyndigheten på saksfeltet. Det er også vanlig at forslag til vedtak eller foreløpig vedtak er ledd i den interne saksbehandlingen i et organ, der en sak behandles av flere og på flere trinn, før tillatelse gis.

De forslag til vedtak det her er tale om, vil være av en annen type. Hovedforskjellene ligger i at Sametinget vil komme inn som *et utenforstående organ*, som skal sikre at *et annet vurderingstema* enn det vedtaksorganet vanligvis befatter seg med, i nødvendig grad blir tatt hensyn til.

Det vil variere fra saksfelt til saksfelt hvilket organ som er vedtaksorgan og om organet selv utarbeider forslag til vedtak eller om et underordnet organ står for det. Ved vedtak av organer nedover i forvaltningshierarkiet, forberedes og fattes vedtaket som oftest av samme organ. Forslag til vedtak vil dermed måtte utarbeides av organet selv. Ved vedtak som treffes av Kongen (regjeringen), blir forslag til vedtak utarbeidet av vedkommende fagdepartement eller et direktorat. Det er dette som vil måtte forelegges Sametinget. Er Stortinget vedtaksorgan, er vedtaket basert enten på stortingsmelding eller stortingsproposisjon fra Kongen (regjeringen) ved vedkommende fagdepartement. Meldingen eller proposisjonen kan i slike tilfeller sees som forslag til vedtak. Behandlingen i saker der Stortinget er inne i bildet, omtales særskilt i *"Saksbehandlingen i nektingssaker"* i punkt 8.3.5.5.

Innholdsmessig sett må et forslag til vedtak gi uttrykk for hvilket innhold vedtaksorganet går inn for at inngrepstillatelsen skal ha, herunder hvilke vilkår som vil bli satt.

For å kunne vurdere forslaget til vedtak, vil Sametinget også trenge den begrunnelsen som vedtaksorganet har gitt for sitt standpunkt. Det er derfor foreslått at forslag til vedtak *med grunngiving* oversendes Sametinget, se § 4-4 første ledd. På den måten får Sametinget innsyn i de avveininger vedtaksorganet har foretatt og den begrunnelsen som vedtaksorganet gir for sitt endelige standpunkt.

Ellers vil Sametinget også kunne ha behov for det grunnlagsmaterialet som foreligger, som søknader, utredninger og uttalelser, og det forutsettes at dette materialet gjøres tilgjengelig i den utstrekning Sametinget har behov for det.

8.3.5.3 Oversendingsplikt

Det foreslås at forslag til vedtak med grunngiving skal legges frem for Sametinget, se forslaget § 4-4 første ledd. Forutsetningsvis betyr det en oversendingsplikt for vedtaksorganet.

Selv om en slik oversendingsplikt bare vil gjelde de «betydelige» tiltakene, som er vilkåret for at nektingsretten kommer inn, er det neppe tvil om at det betyr noe merarbeid for vedtaksorganet og at det vil forlenge saksbehandlingstiden. En mulighet hadde derfor vært at plikten bare inntrådte der Sametinget på forhånd, for eksempel i forbindelse med høringen, hadde krevd det. Fordelen ved en slik løsning ville være at man kunne unngå et nytt saksbehandlingstrinn der det ikke var påkrevd. På den annen side er det vel sannsynlig at Sametinget ved en slik regel ville ha krevd å få seg forelagt de fleste litt større inngrepssakene for ikke å ha utelukket bruk av nektingsretten. Antagelig hadde det derfor vært lite å vinne ved en regel som overlot initiativet til Sametinget. Et annet viktig poeng er at en oversendingsplikt i større grad vil sikre at de større inngrepssakene faktisk blir forelagt Sametinget.

Når plikten legges på vedtaksorganene, vil det markere at alle offentlige forvaltningsorganer skal ha ansvaret for gjennomføringen av samelovens saksbehandlingsregler. Nektingsregelen vil dessuten være en begrensning i vedtaksorganets myndighet. Det synes derfor naturlig at vedtaksorganet trekkes aktivt inn når det skal avklares om myndighetsbegrensningen gjør seg gjeldende i den enkelte saken.

Oversendingsplikten innebærer at vedtaksorganet får ansvaret for at forslag til vedtak forelegges Sametinget. I de betydelige inngrepssakene vil det på grunn av høringsregelen vanligvis allerede være avklart at de særlige reglene i sameloven kommer inn, og Sametinget vil kjenne til at saken er under behandling. Når saken er kommet så langt i behandlingsprosessen at det er utarbeidet forslag til vedtak, kan det vanskelig tenkes grunner for at saken skal stanse. Går det lang tid uten at Sametinget blir orientert om noe forslag til vedtak, kan tinget rette en henvendelse til vedtaksorganet for å etterlyse saken. Sametinget vil – som ved høring – ha en selvstendig initiativrett etter sameloven § 2-1, selv om vedtaksorganet ikke tar skritt til å få saken oversendt til Sametinget.

Ut fra det som her er sagt, antar man at faren for at et inngrepsvedtak blir truffet uten at Sametinget har tatt del i saksbehandlingen, ikke skulle være særlig stor. Det vises likevel til drøftingen av spørsmålet om ugyldige vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil i *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

Det er derfor først og fremst på det praktiske plan oversendingsplikten vil ha betydning. Vedtaksorganet må sørge for at Sametinget får forslaget til vedtak i hende. Praktiseringen av en nektingsregel vil kreve at det innarbeides egne saksrutiner i slike saker, uten at det skulle være nødvendig å gå i detalj på det her. Frister for Sametingets saksbehandling i nektingssaker følger av § 4-5, se omtalen i *"Saksbehandlingen i nektingssaker"* i punkt 8.3.5.5.

8.3.5.4 Nektingsvedtak

Den nektingsregelen som her foreslås, vil ha som følge at ordinære vedtaksmyndigheter bare kan gi tillatelse til et betydelig naturinngrep i samiske bruksområder hvis Sametinget ikke har motsatt seg det, se § 4-4 annet ledd annen setning. Nektingsretten vil således være en kompetanse- eller myndighetsbegrensende regel.

Følgene av at en slik skranke innføres, er at vedtaksorganet ikke kan unnlate å trekke inn Sametinget før det fattes slike vedtak, og at en tillatelse til naturinngrep er betinget av at nektingsretten ikke benyttes. Hvis det treffes vedtak i saken, uten at Sametinget er trukket inn, kan det foreligge både kompetansemangel og saksbehandlingsfeil, se *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

Etter gjeldende rett finnes det godkjennings- eller samtykkeordninger på noen saksområder.[117] Reglene i vassdragsreguleringsloven § 2 annet ledd er av særlig interesse i denne sammenhengen. Her heter det:

> «Vil reguleringen øke vannkraften i vassdraget med minst 20.000 naturhestekrefter, eller står betydelige interesser mot hverandre, bør tillatelse ikke gis før saken har vært forelagt Stortinget.»

Også industrikonsesjonsloven § 2 gir anvisning på at Stortinget skal trekkes inn i konsesjonsspørsmålet:

> «Hvis ervervet gjelder vannfall som ved reguleringen antas å kunne utbringes til mer enn 20.000 naturhestekrefter, eller hvis betydelige interesser står mot hverandre, bør konsesjon ikke gis før saken har vært forelagt Stortinget.»

117. Et saksområde der Stortinget skal trekkes inn, er bygging av atomkraftverk. Etter lov om atomenergivirksomhet av 12. mai 1972 § 4 kan det ikke gis konsesjon til bygging av atomkraftverk uten at Stortinget har gitt sitt samtykke. Også vedtak om omklassifisering av kommunal veg eller fylkesveg til riksveg (vegloven § 3 andre ledd) og fra riksveg til fylkesveg eller kommunal veg (§ 7 første ledd) eller nedlegging av riksveg (§ 7 første ledd) skal «godkjennes av Stortinget». Begrunnelsen for denne regelen er det økonomiske og vedlikeholdsmessige ansvaret som staten har for riksveger.

Bestemmelsene krever at Kongen (regjeringen) som konsesjonsmyndighet må forelegge visse utbygginger for Stortinget. Reglene tolkes som at konsesjon er betinget av samtykke fra Stortinget, med andre ord dreier det seg om kompetanse- eller myndighetsbegrensende regler.

Det finnes altså allerede ordninger i norsk forvaltning som krever at saker skal forelegges Stortinget før forvaltningen kan gi tillatelse til naturinngrep, og det er således ikke noe nytt at et vedtaksorgan på den måten får innskrenket sin myndighet i visse saker. Det som er nytt ved nektingsregelen, er at det er Sametinget, som et folkevalgt organ for den samiske folkegruppen i Norge, som foreslås tillagt denne myndigheten.

Sammenlignet med reglene som gjelder ved vassdragsreguleringer, vil nektingsregelen ha et videre saksfelt, i og med at den vil gjelde også andre naturinngrep enn vannkraftutbygginger. I likhet med reglene om vassdragsreguleringer vil nektingsregelen dekke også tiltak av mindre omfang. Etter vassdragsreguleringsloven § 2 annet ledd og industrikonsesjonsloven § 2 er vilkåret i så fall at «betydelige interesser står imot hverandre».

Etter disse medlemmenes syn er nettopp bestemmelsene om at utbygginger som utløser betydelige interessemotsetninger skal stortingsbehandles, av særlig interesse i forhold til nektingsregelen. Kjernen i reglene er at enkelte vassdragsutbygginger forutsettes å være så politisk omstridte at Stortinget bør ha det avgjørende ordet. Tilsvarende tankegang ligger bak forslaget om nektingsrett for Sametinget, men da med en samisk begrunnelse. Tanken er at iverksettingen av større naturinngrep i samiske bruksområder vil kunne utløse så stor uenighet at det bør overlates til Sametinget å avgjøre om tiltaket kan aksepteres ut fra hensynet til samiske interesser. Slik nektingsregelen er skissert, vil Sametinget imidlertid ikke ha en absolutt myndighet ettersom Stortinget vil kunne sette et nektingsvedtak til side. Stortinget vil således uansett ha det avgjørende ordet.

Etter disse medlemmenes syn må nektingsretten sees på samme måte som andre betingelser som må være oppfylt for at en inngrepssøknad kan innfris.[118] Slike betingelser kan være skjønnsmessige begrensinger, se *"Hensynsregler og formålsregler"* i punkt 8.3.1.3, som har en oversikt over formåls- og hensynsregler som følger av den enkelte hjemmelslov og som på ulike måter og i ulik grad skal styre organets avveininger. Men det kan også være kompetansebegrensende regler, og kravet om stortingsbehandling i visse vassdragssaker, som innebærer at et annet organ skal gå inn i de samme vurderinger og avgjøre spørsmålet med bindende virkning for vedtaksorganet, faller i den gruppen. Nektingsregelen vil, slik den er foreslått, være av den sist nevnte typen.

Etter disse medlemmenes syn skulle det rettslig sett ikke være noe hinder for at Stortinget ved lov kan innføre en form for godkjenning fra Sametinget som en materiell skranke for vedtaksorganets myndighet i visse saker. Slik disse medlemmene ser det, er det opp til lovgiveren å vurdere hvilke prosessuelle og materielle skranker det er nødvendig å oppstille i visse saker. På samme måte som Stortinget har fastsatt at Stortinget selv skal ha det avgjørende ordet i større vassdragsutbygginger og en del andre sakstyper, må Stortinget kunne legge en lignende, men mindre inngripende myndighet til Sametinget ved betydelige naturinngrep i samiske bruksområder.

Dermed blir det springende punktet om man ønsker å tillegge Sametinget denne myndigheten. Som det er argumentert for, ser disse medlemmene naturbruk i

118. Kravene om tillatelser fra fag- eller sektormyndigheter etter andre lover, f. eks. kulturminnelov, forurensingslov, jordlov osv, regnes ikke som skranker for vedtaksorganets myndighet til å treffe vedtak etter eget regelverk, og kan derfor holdes utenfor i denne sammenheng.

samiske bruksområder som en av de faktorene som er av mest avgjørende betydning for de vilkår samekulturen gis, både på kortere og lengre sikt. Følgelig er det både ønskelig og nødvendig å gi Sametinget en sterk grad av innflytelse over de disponeringer som foretas. En nektingsrett som skissert vil, selv om den ikke gir avgjørende myndighet da den er både tidsavgrenset og tilsidesettbar, imøtekomme dette behovet når naturressursene i samiske bruksområder skal forvaltes.

Nektingsretten skal etter forslaget kunne brukes når et inngrep «vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», se § 4-4 annet ledd. Kriteriene er omtalt nærmere i merknadene til § 4-4 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt, skal etter forslaget foretas av Sametinget.

Dersom vilkårene er oppfylt, «kan» Sametinget etter forslaget treffe et nektingsvedtak. Sametinget skal eller må altså ikke gå imot alle tiltak med skadelig virkning. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er tilstrekkelig grunn til å bruke nektingsadgangen. Det vil være avhengig av skadens omfang eller, om man vil, av hvor betydelig skaden vil bli. Antagelig vil det være grunn til å avfinne seg med enkelte tiltak, selv om de har uheldige konsekvenser, enten fordi de skadelige virkningene er små, fordi de er en naturlig følge av utviklingen på andre områder eller fordi andre motstående hensyn gjør det rimelig. Det vil også kunne være grunn til å se hen til om nektingen og nektingsgrunnene vil bli forstått, blant annet i forvaltningsorganene og i politiske organer. Dersom det skulle danne seg en oppfatning av at nektingsretten blir misbrukt, vil det kunne svekke Sametingets stilling, ikke bare i forhold til spørsmålet om tilsidesetting av et foreliggende nektingsvedtak, men også i senere saker. Det vil således i høyeste grad være en politisk vurdering Sametinget må foreta. De medlemmer som går inn for forslaget om nektingsrett, har derfor ikke funnet det naturlig å forsøke å angi noen nærmere rettslig grense for adgangen til nekting ut over det som følger av § 4-4 annet ledd.

Et spørsmål som kan oppstå når en nektingssak behandles, er om det skal være adgang for Sametinget til å gå inn på de innholdsmessige sidene i vedtaksforslaget, for eksempel ved å endre på tillatelsens varighet eller sette andre betingelser for tillatelsen enn det vedtaksorganet har lagt opp til.

En adgang til å foreta slike innholdsmessige endringer ville ha gitt Sametinget en sterk posisjon. Trolig ville bruk av nektingsretten i mange tilfeller kunne unngås, fordi uheldige virkninger av tiltaket kunne blitt avhjulpet ved at det ble satt nye eller andre vilkår i tillatelsen. På den andre siden ser man en fare for at adgangen kunne bli lett å gripe til. Mange tiltak kan ha uheldige eller skadelige følger for samiske interesser, som ikke er så vektige at det er aktuelt å benytte nektingsretten, men som man likevel kunne ha bøtet på gjennom vilkårsendringer. Vilkårene er dessuten satt ut fra faglige og tekniske hensyn og ut fra allmenne interesser som gjør seg gjeldende. I slike spørsmål må man regne med at vedkommende vedtaksorgan har best kjennskap til hvilke vilkår det er hensiktsmessig og nødvendig å ta med og hvilke andre vilkår som bør settes ut fra forholdene i den aktuelle saken.

De beste grunner taler derfor for at det bør være bare to muligheter når spørsmålet forelegges Sametinget; *enten* treffes det ikke noe nektingsvedtak, med den følge at tillatelsen får det innhold vedtaksorganet har gått inn for, *eller* så treffes det vedtak om nekting, med de virkninger som her er skissert. En slik regel vil etter disse medlemmenes mening være lettest å forholde seg til, for alle berørte parter, og det vil gi klare linjer. Det er forslaget til vedtak fra vedtaksorganet som skal vurderes i forhold til samiske interesser, og man bør derfor ikke legge opp til mellomløsninger som gjør regelverket vanskelig å praktisere. Den samme linjen følges for øvrig også når søknad om vassdragsutbygging forelegges Stortinget, der konsesjon-

sfremlegg sendes tilbake til regjeringen dersom det er ønske om innholdsmessige endringer.

Annerledes vil det kunne stille seg hvis *vedtaksorganet* skulle gå inn for å endre innholdet i tillatelsen, etter at Sametinget har behandlet saken, men uten å ha fattet et nektingsvedtak. Under nektingsbehandlingen vil det kunne komme frem nye forhold som vedtaksorganet mener det bør tas hensyn til. Trolig bør denne muligheten stå åpen. Forutsetning må imidlertid være at endringene er foreslått av Sametinget eller at de utvilsomt er til fordel for samiske interesser. Det synes naturlig at Sametinget blir rådspurt i slike tilfeller.

For øvrig vil det være naturlig at spørsmålet om vilkårssetting av hensyn til samiske interesser tas opp av Sametinget allerede under den forutgående høringen. Men også ellers hører slike spørsmål naturlig med i den kommunikasjonen som vil måtte foregå mellom Sametinget, vedtaksorganet og utbygger under søknadsbehandlingen.

Med en slik regel vil Sametingets nektingsrett ikke frata det ordinære vedtaksorganet dets myndighet. Det vil fortsatt være opp til vedtaksorganet å vurdere faglige sider ved et tiltak, om tillatelse kan og bør gis og å sette vilkår. Sametinget skal etter forslaget behandle nektingsspørsmålet først når det er avklart at vedtaksorganet går inn for å innvilge søknaden, og da legge et annet vurderingstema til grunn. Sametinget vil imidlertid ikke selv kunne gi inngrepstillatelser. Det er en negativ myndighet som legges til Sametinget, som gir mulighet til å kunne forhindre at en søknad innvilges, i strid med vedtaksorganets syn, men ikke til å innvilge en søknad uten at vedtaksorganet har går inn for det.

Spørsmålet om adgang til vilkårssetting er foreslått løst annerledes i forslaget om nektingsrett for Reindriftsstyret, som utvalgsmedlem Rørholt har fremmet, se *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8.

Som følge av at Sametingets nektingsrett er foreslått å være tidsavgrenset, vil et nektingsvedtak føre til at det inntrer en nærmere bestemt nektingstid, som vil være avgjørende for når det tidligst kan fremmes ny søknad om samme tiltak. Det er vurdert om man i steden for en fast nektingstid burde overlate til Sametinget å fastsette – innenfor visse rammer – den nektingstiden som anses nødvendig i det enkelte tilfelle.

Med en adgang til skjønnsmessig fastsettelse kunne nektingstiden bli avpasset etter forholdene i den enkelte saken. For eksempel kunne det bli satt en nektingstid på tre år der det var klart at det innen den tid ville være vedtatt planer eller lover som ville ivaretatt samiske interesser på en bedre måte enn gjeldende regler. På den måten hadde et nektingsvedtak ikke avskåret ny søknad om tiltaket for lengre tid enn nødvendig.

Selv om man ser fordeler med en fleksibel ordning, er det enighet om at det bør være en fast tidsmessig grense som trer i kraft i alle tilfeller der det treffes et nektingsvedtak. Den viktigste grunnen er at nektingsretten ellers kan bli for lett å gripe til. Hvis Sametinget kunne fastsette en nektingstid ut fra en vurdering i det enkelte tilfelle, kunne grensen for når nektingsretten ble brukt, bli senket, slik at nektingsvedtak ble fattet i flere og mindre inngripende tilfeller. Dette ville i seg selv være uheldig. Men det kunne også ha som følge at nektingsretten etterhvert ikke ble det ekstraordinære virkemidlet den er tenkt å være. Nektingsretten er ment å være et sterkt vern for samiske interesser, også over tid. For at regelen skal få denne virkningen, er det viktig at den fremstår som et mest mulig tungtveiende uttrykk for Sametingets syn på et tiltak. At et nektingsvedtak har en slik autoritet, vil også være av betydning for den vekt de ordinære vedtaksorganene legger på innvendingene fra Sametinget og fra samisk hold for øvrig når det fattes vedtak om inngrep i samiske områder, og trolig også for hvor mye som skal til før et nektingsvedtak settes til side.

Lengden på nektingstiden foreslås til 6 år, jf. § 4-4 annet ledd tredje setning. Etter disse medlemmenes syn er en så lang tidsperiode nødvendig for at nektingsvedtaket skal få tilsiktet virkning. Et nektingsvedtak skal være et tungtveiende uttrykk for Sametingets syn, noe som krever at nektingstiden er forholdsvis lang. Videre forutsettes det at nektingsvedtak bare fattes i tilfeller hvor samiske interesser blir særlig skadelidende av tiltaket. I slike tilfeller må man anta at en nektingstid på 6 år ikke er for lang tid. For utbyggere vil det ikke gi svært langvarige virkninger, og de virkelig betydningsfulle tiltak sett fra et samfunnsmessig perspektiv, som det er ønske om å iverksette på tross av motstanden fra samisk hold, vil oftest tåle en så lang utsetting. Det antas også at nektingstiden vil virke inn på hvor ofte nektingsretten vil bli benyttet. En så lang tidsperiode som 6 år vil føre til at det kreves sterke grunner for nekting, og det vil motvirke at nektingsretten benyttes utenom særlige tilfeller.

En kortere nektingstid er også drøftet. Det ville riktig nok hindret etablering av tiltaket for en tid, men hvis denne tidsperioden blir for kort, vil det unektelig svekke regelens preg av å være en vektig markering fra samisk hold. Det kan heller ikke utelukkes at det kan være fare for omgåing av regelverket dersom nektingstiden blir for kort. Et nektingsvedtak kan bli ansett som en påregnelig men forbigående hindring. Dette kan føre til at det ikke legges særlig arbeid i den første søknaden, mens det er en senere søknad som er den reelle. Etter forslaget skal Sametingets nektingsrett bare kunne brukes én gang ved samme tiltak, se § 4-6 annet ledd. Sametinget har dermed ikke muligheten til å gripe inn med et nektingsvedtak hvis det på nytt gis tillatelse til inngrep, selv om den har et innhold som etter Sametinget mening er i strid med samiske interesser.

Det kan tenkes at det før 6 år er gått, inntrer forhold som gjør at det ikke lenger er behov for å opprettholde nektingsvedtaket. I slike tilfeller bør Sametinget kunne oppheve den gjenstående delen av nektingstiden. Saken kan i så fall tas opp til fornyet behandling i Sametinget. Man regner med at en slik adgang ikke trenger noen nærmere begrunnelse, da man i slike tilfeller bare begrenser virkningene av et nektingsvedtak i forhold til hva som etter forslaget skal være det vanlige.

8.3.5.5 Saksbehandlingen i nektingssaker

Et nektingsvedtak er et inngripende vedtak, og alle interesser og all kompetanse som er samlet i Sametinget, bør være representert når denne type vedtak treffes. Det foreslås derfor at nektingsvedtak skal treffes av Sametinget – det vil si Sametinget i plenum – og det er ikke foreslått at myndigheten til å treffe nektingsvedtak skal kunne delegeres, se § 4-4 annet ledd første setning.

Samme sted er det også foreslått at det i tillegg skal kreves kvalifisert flertall (to tre-dels flertall) blant representantene i Sametinget for et nektingsvedtak. En slik regel vil understreke viktigheten av vedtaket.

Hvordan nektingsvedtaket skal utformes, har man ikke gått nærmere inn på. Det får være opp til Sametinget å avgjøre hvordan tinget skal formulere et nektingsvedtak i den enkelte saken. Det må imidlertid gå klart frem at det er tale om et vedtak om nekting, med de virkninger som er beskrevet i § 4-4 annet ledd annen setning.

Etter disse medlemmenes syn er det viktig å unngå at behandlingen av nektingsspørsmålet i Sametinget fører til langvarig forsinkelse og usikkerhet om utfallet. Det foreslås derfor to frister for behandlingen av nektingssaker i Sametinget, se § 4-5. Begge fristene regnes fra det tidspunkt da forslag til vedtak kom inn til Sametingets kontor.

Etter forslaget inntrer det i første omgang en frist på en måned for å gi melding om at Sametinget ønsker å vurdere nektingsspørsmålet i plenum. En enmåneds frist

gir Sametinget forholdsvis knapp tid til å avgjøre om saken skal behandles i plenum. Ut fra arbeidsmåten i Sametinget, med et begrenset antall samlinger årlig, kan fristen synes vanskelig å etterleve.

På den andre siden vil spørsmålet om nektingsretten bør vurderes av tinget i plenum antagelig i de fleste tilfellene ikke være særlig tvilsomt, ettersom dette er saker der Sametinget skal ha hatt anledning til å avgi en høringsuttalelse om tiltaket. Den forholdsvis korte fristen må også sees i lys av at det åpnes for at Sametinget kan delegere myndigheten til å gi melding om at nektingsspørsmålet skal behandles i plenum, til et annet organ innenfor sametingssystemet. Et slikt organ vil kunne arbeide raskere og ha jevnligere møter enn Sametinget i plenum, slik at det heller ikke av den grunn skulle være nødvendig å ha lengre behandlingstid.

Hvis Sametinget, eller det organ Sametinget gir fullmakt, vil at plenum skal behandle saken, må vedtaksorganet få uttrykkelig melding om dette før en-månedsfristen går ut. Trolig trenger det ikke stilles andre krav til form og innhold i meldingen enn at det fremgår at Sametinget skal behandle nektingsspørsmålet i plenum og at den forlengede saksbehandlingsfristen derfor kommer inn. Etter forslaget vil meldingen automatisk føre til en lengre saksbehandlingsfrist. Det blir altså ikke snakk om noen godkjenning eller annen form for behandling av meldingen fra vedtaksorganets side.

Dersom det ved enmånedsfristens utløp ikke foreligger slik melding fra Sametinget, kan det gis tillatelse med det innhold som vedtaksorganet har lagt opp til i forslag til vedtak. Forutsetningen er selvsagt at forslag til vedtak faktisk har kommet til Sametingets kontor.

Blir det innen fristen gitt melding om at saken skal behandles av Sametingets plenum, inntrer en frist på seks måneder til å behandle nektingsspørsmålet. Det er selvsagt ikke gitt at Sametinget fatter et nektingsvedtak selv om det gis melding om at saken skal behandles i plenum. Den utvidede saksbehandlingstiden skal imidlertid sikre at Sametinget får rimelig tid til å vurdere nektingsspørsmålet. I slike saker kan det være aktuelt med ulike saksforberedelser, blant annet møter, befaringer, innhenting av dokumentasjon og så videre. Skulle det bli nødvendig, kan Sametinget sammenkalles også utenom fastsatte samlinger.

Et nektingsvedtak vil være et så inngripende vedtak at Sametinget bør få tilstrekkelig tid på seg til en grundig behandling av saken. Fristen bør derfor ikke være for kort. På den annen side trekker kravet om forholdsvis rask saksbehandling og hensynet til berørte parter i retning av at fristen heller ikke bør være for lang. Etter disse medlemmenes syn virker 6 måneder som en egnet tidsperiode, som ivaretar hensynet både til Sametinget og til berørte parter. En nektingsperiode på flere år kan bli resultatet hvis Sametinget først ønsker å overveie nekting. Avklaringen på om det blir utfallet vil sett på den bakgrunnen komme innen rimelig tid.

Hvis et tiltak krever flere tillatelser, som alle oppfyller vilkårene for at nektingsregelen kommer inn, skal seksmånedersfristen regnes fra det tidspunktet da siste forslag til vedtak kom til Sametingets kontor, jf. § 4-5 annet ledd annen setning, og omtalen av slike saker i *"Tiltak som krever flere tillatelser"* i punkt 8.3.2.2.

En del særlige spørsmål oppstår når behandling i Stortinget inngår i saksbehandlingen. Av interesse i denne sammenhengen er saker der Stortinget kan sies å treffe vedtak om naturinngrep. Policydokumenter og andre retningslinjer for fremtidig politikkutforming som ikke behandler konkrete utbygginger, kan derfor holdes utenfor.

En type saker er der Stortinget forelegges planer om fremtidige statlige utbygginger på et saksområde i løpet av en viss periode. Eksempler her er planer for samferdselsutbygginger, blant annet innen luftfart, veier og jernbane,[119] og skyte- og øvingsområder for forsvaret.[120] En annen type saker er der Stortinget treffer prin-

sippvedtak om bygging eller lokalisering av tiltak som skal iverksettes i regi av staten, som statlige bygg og institusjoner. En tredje type saker er der Stortinget som ledd i den ordinære saksbehandlingen skal forelegges og godkjenne et fremlagt forslag til tillatelse (konsesjon). Vassdragsreguleringsloven § 2 annet ledd, industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd og atomenergivirksomhetsloven § 4 annet ledd er eksempler her.

Nå kan det spørres om tiltak der Stortinget er inne i bildet, ikke bør holdes utenfor nektingsregelen. Der Stortinget behandler et tiltak, vil utbyggingen bli vurdert på høyeste politiske plan. På den annen side vil et inngrep utvilsomt kunne ha like omfattende konsekvenser for natur og miljø, herunder samiske interesser, selv om Stortinget skal ta stilling til utbyggingen, og det kan være behov for en særskilt vurdering av tiltaket ut fra samiske hensyn også i slike tilfeller. Mange vil ha utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget i tankene, og se på dette som en type tiltak som bør dekkes av de foreslåtte vernereglene. Dessuten vil mange slike utbygginger måtte regnes som betydelige inngrep, og det gir klarere linjer dersom det ikke gjøres unntak fra saksbehandlingsreglene, selv om Stortinget skal trekkes inn. Dessuten har staten forpliktet seg til å sikre samekulturen, og det kan derfor virke lite konsekvent dersom saker der staten ved Stortinget har det avgjørende ordet, skal holdes utenfor de vernetiltak som foreslås. Utvalgets syn er derfor at Sametinget bør trekkes inn i saksbehandlingen, selv om et tiltak skal behandles av Stortinget.

Der det dreier seg om utbygginger eller tiltak som skal iverksettes i statlig regi, er Stortingets tilslutning en politisk klarering. Som oftest krever gjennomføringen av tiltaket vedtak fra andre myndigheter, blant annet planmyndighetene, på et senere tidspunkt, men ut over det kreves det ofte ikke ytterligere offentlig tillatelse. Dersom Sametinget skal få innflytelse i slike saker, virker det derfor mest nærliggende at Sametinget trekkes inn i tilknytning til behandlingen av meldingen eller proposisjonen som forelegges Stortinget. Den praktiske gjennomføringen blir dermed at stortingsmeldingen eller stortingsproposisjonen fra vedkommende fagdepartement sees som forslag til vedtak, som forelegges Sametinget før den behandles av Stortinget.

I mange tilfeller omhandles flere tiltak i en melding eller proposisjon, og Stortinget står da fritt til å gi sin tilslutning til alle eller bare noen av tiltakene. Det samme må gjelde for Sametingets vedkommende. På mange saksområder vil mange, kanskje de fleste tiltakene som omhandles, ikke berøre samiske bruksområder i det hele tatt. Innenfor samiske bruksområder vil planlagte tiltak kunne berøre samiske interesser på ulike måter og i ulik grad, men uten at det nødvendiggjør bruk av nektingsretten. Enkelte tiltak kan imidlertid peke seg ut som særlig inngripende, og i så fall bør Sametinget kunne treffe nektingsvedtak for det eller de tiltakene.

Også der stortingsbehandling inngår i den ordinære saksbehandlingen, som tilfelle er blant annet ved store eller konfliktfylte vassdragsutbygginger, er det mest naturlig at Sametinget behandler saken, etter at saken er forberedt av vedkommende departement, men før den forelegges Stortinget. Selv om det formelt sett er Kongen som gir konsesjon i slike saker, etter at den er behandlet av Stortinget, virker det lite naturlig at Sametinget skal forelegges saken etter at den er stortingsbehandlet. Stortingets samtykke ville i så fall ha vært betinget av at Sametinget ikke traff nektingsvedtak. Hvis et nektingsvedtak hadde ledet til krav om tilsidesetting, måtte des-

119.Se senest St. meld. nr. 47 (1991-92) Norsk luftfartsplan for 1993-97, St. meld. nr. 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1994-97 og St. meld. nr. 35 (1992-93) Norsk jernbaneplan for 1994-97. De konkrete utbyggingsprosjekter må senere følges opp med bevilgninger.

120.Se senest St. meld nr 16 (1992-93)om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98.

suten Stortinget ha satt til side nektingsvedtaket dersom Stortinget fortsatt ønsket at tillatelse til tiltaket ble gitt.

Det kan derfor være gode grunner for at Sametinget behandler nektingsspørsmålet *før* saken forelegges Stortinget, og ikke i forbindelse med at vedkommende fagmyndighet etterpå gir den formelle tillatelsen, se forslaget § 4-4 fjerde ledd.[121] Den praktiske fremgangsmåten vil i så fall bli at det på vanlig måte utarbeides en stortingsproposisjon der tiltaket eller tiltakene omtales og vurderes, og at Sametinget behandler nektingsspørsmålet på grunnlag av den.

Det er lagt opp til at Stortinget skal kunne sette til side Sametingets nektingsvedtak, se § 4-4 tredje ledd, og denne adgangen vil være tilstede også i slike saker. Treffes det vedtak om nekting og det reises krav om at Stortinget setter det til side, vil Stortinget først måtte vurdere om det er grunn til å gjøre det. Dersom det gjøres, vil spørsmålet om Stortingets samtykke til konsesjonsfremlegget deretter måtte behandles på vanlig måte. Stortinget får dermed det avgjørende ordet. En nektingsrett vil likevel ha sin hensikt, fordi Sametinget får muligheten til å gi uttrykk for at tiltaket etter tingets syn ikke kan godtas, og tingets synspunkter vil foreligge når Stortinget skal ta stilling til det aktuelle tiltaket.

8.3.5.6 Tilsidesetting av nektingsvedtak, domstolskontroll

Temaet i det følgende er hvilke muligheter det skal være for å angripe et vedtak om nekting. Vedtak om å avstå fra å bruke nektingsretten vil neppe gi grunnlag for innvendinger, i alle fall ikke fra parter utenfor sametingssystemet. Det er derfor ikke gått nærmere inn på den problemstillingen.

De medlemmene som står bak forslaget om en nektingsrett, tar utgangspunkt i at Sametinget er et landsdekkende, folkevalgt organ med særlig kompetanse i samiske spørsmål. Tinget har vedtaksmyndighet i de saker som ved lov eller ved delegasjon er lagt til Sametinget, se sameloven § 2-1 tredje ledd, og den foreslåtte nektingsretten vil utvide Sametingets myndighet ved at den gir rett til å hindre iverksettelsen av betydelig naturinngrep i samiske bruksområder.

Dersom nektingsregelen innføres, må det forutsettes at Sametingets integritet som vedtaksorgan i denne typen saker blir respektert. Ut fra den særlige stilling Sametinget har i landets politiske system, bør Sametinget kunne utøve tillagt myndighet etter eget skjønn, uten at andre organer overprøver Sametingets standpunkt.

På tross av dette allmenne utgangspunktet, mener de som står bak forslaget om nektingsregelen at det bør være en mulighet for å kunne sette til side et nektingsvedtak. Nektingsretten vil gjelde ved betydelige naturinngrep, og i denne typen saker må det forventes at også andre hensyn enn de samiske er tungt inne i bildet. Et tilsidesettingsvedtak vil rette seg mot de politiske sidene ved vedtaket, altså om nektingsvedtaket, ut fra en samlet vurdering, bør bli stående.

Behovet for en mulighet for politisk kontroll med Sametingets vedtak er den viktigste begrunnelsen for en slik regel. Et annet argument er at en tilsidesettingsadgang trolig vil medvirke til at nektingsadgangen forbeholdes de særlig inngripende tiltakene. En mulig behandling på høyeste politiske nivå vil markere det alvorlige i et nektingsvedtak. Tilsidesettingsadgangen vil dessuten gi mulighet til å sette til side vedtak av Sametinget som ikke synes tilfredsstillende begrunnet. Den kan på

121.St. meld. nr. 31 (1992-93) om den regionale planleggingen og arealpolitikken legger i punkt 12.3.5 opp til at saker der Stortinget er vedtaksorgan skal konsekvensutredes, før Stortinget treffer sin beslutning, for på den måten å sikre et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. I slike saker kan det i en senere fase bli aktuelt med konsekvensutredning av det konkrete utbyggingsprosjektet.

den måten bidra til at saksbehandlingen og vedtaksprosessen i Sametinget ved slike vedtak blir så omfattende og grundig som mulig.

I spørsmålet om hvem som skal tillegges denne tilsidesettingsadgangen, har Kongen, det vil i praksis si regjeringen, vært drøftet som et alternativ. Regjeringen har det øverste ansvaret for den offentlige forvaltningen og står til ansvar overfor Stortinget for hvordan forvaltningsmyndigheten utøves. Dette kunne tale for at regjeringen hadde myndighet til å sette til side et nektingsvedtak der sterke samfunnsmessige hensyn etter regjeringens syn tilsa det.

Det er likevel enighet blant de som støtter dette forslaget om at Stortinget bør være det organ som kan sette et nektingsvedtak til side, se forslagets § 4-4 tredje ledd. Sametingets politiske vedtak av slik art bør bare kunne settes til side av landets øverste politiske myndighet. Nektingsretten gir muligheter for å forhindre særlig inngripende tiltak, ut fra en samisk vurdering. Det må forventes at dette er større tiltak, som det står betydelige utbyggingsinteresser og allmenne samfunnsinteresser bak. Etter disse medlemmenes mening er Stortinget den instansen som i slike tilfeller bør ha muligheten til å foreta den endelige avveiningen mellom de allmenne hensyn og de samisk begrunnede hensyn. Dermed vil myndigheten til å avgjøre om tiltaket skal iverksettes bli flyttet opp på øverste politiske nivå i de tilfeller der saken har ledet til et nektingsvedtak.

Som omtalt foran, har Stortinget på enkelte saksfelt allerede en lignende rolle. Denne ordningen finner disse medlemmene det naturlig å føre videre, slik at Stortinget kan trekkes inn også ved andre konfliktfylte naturinngrep. At myndigheten legges til Stortinget, kan trolig også ha en konfliktdempende effekt. Det er dessuten et viktig moment at behandlingen av en sak i Stortinget er offentlig, i motsetning til behandlingen av saker i statsråd.

Det foreslås ikke nærmere vilkår for Stortingets tilsidesettingsadgang. Sametingets stilling og kompetanse i samiske spørsmål taler likevel for at adgangen bare benyttes der viktige samfunnshensyn tilsier et annet resultat enn det Sametinget har kommet til. Ved denne avgjørelsen vil grunnloven § 110 a og de folkerettslige forpliktelser myndighetene har påtatt seg, være rettesnorer.

Et tilsidesettingsvedtak vil bety at vedtaksforslaget, som har utløst bruk av nektingsretten, kan gi grunnlag for et endelig vedtak. Sametingets nektingsvedtak blir virkningsløst, og stillingen blir som om nektingsvedtaket ikke var fattet.

Tilsidesettingsadgang krever at Stortinget må gjøres kjent med de nektingsvedtak som fattes. Man har vurdert å knytte dette til den årlige meldingen som Sametinget etter sameloven § 1-3 skal utarbeide og sende Kongen (regjeringen). Denne legges også i dag frem med en stortingsmelding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Fordelen med en slik ordning er at den ville vært enkel å praktisere, ettersom man ville fulgt en praksis som allerede fungerer. På den annen side er en samlet oversikt over Sametingets virksomhet i løpet av et år ikke særlig egnet til å gjøre rede for eventuelle nektingsvedtak. Vedtaksorganet og vedkommende fagdepartement bør i hver enkelt sak ta stilling til om et nektingsvedtak skal forelegges Stortinget, og i så fall må det fremmes en egen proposisjon om saken. Videre er det forutsatt at nektingsretten bare skal brukes i særlige tilfeller, der tungtveiende grunner er inne i bildet. For at den enkelte saks særpreg ikke skal forsvinne, bør slike saker legges frem og behandles enkeltvis. Skulle det bli truffet flere nektingsvedtak samme år, kunne en samlet orientering om disse også ført til en uheldig og uønsket sammenligning og avveining mellom flere nektingsvedtak. Og endelig ville behandlingen av årsmeldingen i Stortinget ha kommet forholdsvis lenge etter at nektingsvedtaket ble fattet. Det ligger i sakens natur at det er behov for en snarlig avklaring på om nektingsvedtaket blir stående.

Adgangen for Stortinget til å sette Sametingets nektingsvedtak til side er ikke foreslått knyttet til klage. Det legges opp til at Kongen (regjeringen), av eget tiltak eller etter henstilling fra vedtaksorganet eller vedkommende fagdepartement, vil kunne ta opp spørsmålet om tilsidesetting og legge det frem for Stortinget.

Ettersom et nektingsvedtak vil være til hinder for at det foreslåtte inngrepsvedtaket blir vedtatt, og nektingsvedtaket etter lovforslaget bare kan settes til side av Stortinget, vil det måtte innebære at forvaltningslovens hovedregel[122] om adgang til å klage over vedtak, jf. § 28, ikke vil gjelde selve nektingsvedtaket. Nektingsvedtaket vil imidlertid føre til at vedkommende vedtaksorgan må treffe vedtak om å avslå den søknaden som foreligger. Et slikt avslag vil i prinsippet kunne påklages av søkeren til høyere forvaltningsorgan. Men klageorganet ville ikke kunne overprøve selve nektingsvedtaket, og klagen ville dermed være fåfengt.

Det har derfor vært vurdert om det likevel burde gis rett til å klage til Stortinget over Sametingets nektingsvedtak. Det synes imidlertid ikke hensiktsmessig at en utbygger skal ha rettskrav på å få nektingsvedtaket vurdert av Stortinget hvis vedtaksorganet eller vedkommende fagdepartement ikke går inn for det. Hvis vedtaksorganet eller overordnet myndighet ønsker tilsidesetting, vil saken kunne fremmes for Stortinget, uten forutgående klage. Det er heller ikke ønskelig at krav om tilsidesetting blir et fast trinn i nektingssaker. Innføres det klagerett, må man regne med at den vil bli benyttet i de tilfeller det treffes nektingsvedtak. Dermed vil man miste den silingen av saker som man ønsker at vedtaksorganet og fagdepartementet skal foreta, samtidig som det vil medføre økt saksbelastning for Stortinget.

En annen måte å angripe et nektingsvedtak på, er at utbyggeren eller andre som berøres av tiltaket reiser sak for domstolene for å få prøvd nektingsvedtaket. Rettslig prøving vil fortrinnsvis være aktuelt der vedtaket ikke settes til side.

De alminnelige reglene om domstolenes prøving av forvaltningens avgjørelser vil da måtte legges til grunn. I motsetning til hva som gjelder ved tilsidesetting, er det ved domstolsprøving ikke den samepolitiske begrunnelsen for nektingsvedtaket – det vil si skjønnsutøvelsen – men de rettslige vilkårene for nektingsretten (rettsanvendelsen), som kan prøves. Det innebærer at domstolene kan prøve om vilkårene for bruk av nektingsretten var til stede, om saksbehandlingsreglene ble fulgt og om vedtaket innholdsmessig sett var lovlig. Domstolene kan ikke uten særskilt hjemmel gå inn på om nektingsvedtaket er hensiktsmessig eller ønskelig i den enkelte sak. Her vil imidlertid tilsidesettingsadgangen komme inn.

8.3.5.7 Ny behandling

Etter at nektingstiden er ute – dvs. etter 6 år, forutsatt at nektingsvedtaket ikke er satt til side – kan det på nytt fremmes forslag om tillatelse til tiltaket, dersom det fortsatt er ønskelig. Seksårsfristen regnes fra den dagen vedtaket som ledet til et nektingsvedtak, kom inn til Sametinget. Seksårsfristen er bestemmende for til når en sak på nytt kan legges frem for Sametinget, og er således ikke til hinder for at søknadsbehandlingen påbegynnes før den tid.

De som står bak forslaget om en nektingsregel, ser det som viktig at saksbehandlingen ved en eventuell ny søknad om samme tiltak i størst mulig grad underlegges samme saksbehandling som forrige søknad. Det legges derfor opp til hørings- og vektleggingsreglene skal gjelde på vanlig måte og at forslag til vedtak skal legges frem for Sametinget etter reglene i § 4-4 første ledd.

122. Unntatt fra klage er vedtak truffet ved kgl.res. Vassdragsreguleringsloven § 8 gir utbygger krav på å få avslag på konsesjonssøknad forelagt Stortinget.

Man er imidlertid av den oppfatning at retten til å treffe vedtak om nekting, med den virkning at inngrepstillatelse ikke kan gis, ikke bør kunne benyttes når det er tale om et nytt forslag til vedtak som gjelder *samme tiltak*. I forslaget til lovtekst går dette frem av § 4-6 annet ledd.

Begrunnelsen er at gjentatte nektinger ved samme tiltak i realiteten vil åpne for en tidsuavgrenset nektingsrett, noe man som tidligere nevnt ikke har ønsket å foreslå. Det vil trolig heller ikke være like stort behov for å ha adgang til gjentatte nektinger overfor samme tiltak. Det må forventes at en tidligere nekting og de argumenter som ble fremført i den forbindelsen, vil bli tillagt betydelig vekt også i en senere søknadsbehandling. Høringsrunden og behandlingen av forslag til vedtak i den nye saken gir Sametinget anledning til å opprettholde sin motstand mot tiltaket.

Det kan hevdes at det ikke har noen hensikt å forelegge den nye søknaden for Sametinget, når dette ikke skal kunne nekte tiltaket iverksatt enda en gang. Men de medlemmer som går inn for en nektingsrett, mener at nettopp det forhold at Sametinget ikke har noen rett til ny nekting, tilsier at organet gis anledning til å fremme sine synspunkter direkte overfor vedtaksorganet.

Ved ny behandling av samme sak skal det regelverk som gjelder på behandlingstidspunktet, legges til grunn. Dette følger av at en eventuell ny søknad vil være en selvstendig sak, som skal behandles uavhengig av den forrige søknaden. Foretatte endringer i lovgivning eller arealplaner i tidsrommet mellom den første søknaden og en senere søknad, vil dermed kunne ha betydning for utfallet av søknadsbehandlingen.

De reglene som er omtalt, gjelder ved ny behandling av samme tiltak, og forutsetter at det trekkes et skille mellom saker som gjelder *samme* tiltak og de som gjelder et *annet* tiltak. Retningslinjer for denne vurderingen er gitt i merknadene til § 4-6 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

8.3.5.8 Nektingsrett for reindriften

Den mest omfattende form for vern som er diskutert av hensyn til reindriften spesielt, er å gi reindriftens organer rett til å bestemme over naturbruken i reindriftsområdene gjennom en veto- eller nektingsrett. Dette har vært et sentralt krav fra Norske Reindriftsamers Landsforbund siden forberedelsen av gjeldende reindriftslov (1978) og frem til i dag.[123]

Nektingsretten for Sametinget skal som nevnt gjelde overfor inngripende tiltak i samiske bruksområder, og vil følgelig også gi reindriften et styrket vern. Dette kunne tale for at man, ut fra en antakelse om at en mer generell nektingsrett vil gi reindriften et tilstrekkelig vern, lot en drøftelse av spørsmålet om en nektingsrett for reindriften ligge. Kravet om nektingsrett reiser imidlertid enkelte særlige spørsmål for reindriftens del, og har som sagt stått svært sentralt de siste årene. Det kan derfor spørres om det er behov for en særskilt nektingsrett for reindriften.

Sametingets nektingsrett skal bygge på hva som gagner samisk kultur og næring som helhet. Det som samlet sett er til beste for samekulturen, skal være utslagsgivende når nektingsretten vurderes brukt. En kan imidlertid ikke se bort fra at det kan oppstå situasjoner der et tiltak vil ha negative konsekvenser for reindriften, men virke positivt for andre sider av samisk kultur, for eksempel ved at det kan bidra til å opprettholde bosettingen i sentrale samiske områder. Dermed kan hensynet til skadevirkningene for reindriften komme til kort i en helhetsavveining. Spørsmålet blir derfor om en allment anlagt nektingsrett vil gi et tilstrekkelig vern for reindriften.

123.Se vedlegg 2 Oversikt over krav og uttalelser.

Spørsmålet kommer på spissen ved inngrep som i hovedsak vil angå reindriften, og hvor reindriften går mot inngrepet. Det kan tenkes at Sametinget etter reindriftens mening har for liten kjennskap til særskilte reindriftsforhold til å avgjøre hva som er vesentlige eller betydelige skadevirkninger for reindriften, slik at det ikke vil kunne ivareta næringens interesser på en tilfredsstillende måte. For eksempel kan et inngrep som isolert sett ikke synes særlig vidtrekkende, når det ses i sammenheng med tidligere inngrep i området, likevel ha betydelige skadevirkninger på det gjenværende reindriftsarealet. Reindriften selv vil lettere enn Sametinget kunne få øye på slike sammenhenger. Det kan også tenkes at reindriften, som en egen gren innen samekulturen med spesielle næringsmessige og kulturelle behov, kan risikere å bli for lite vektlagt når det avgjørende er hensynet til samiske interesser totalt sett. Reindriftssamene utgjør et lite mindretall av de stemmeberettigete til Sametinget (5 – 10 %).

Rørholt mener disse forholdene taler for at reindriften ved Reindriftsstyret gis en egen nektingsrett overfor tiltak som skal iverksettes innenfor reindriftens bruksområder. Reindriftens nektingsrett bør etter hennes mening komme inn i tillegg til Sametingets nektingsrett, og bør utformes som en tillatelsesordning. Rammene for reindriftens nektingsrett vil dermed ikke bli begrenset på samme måte som den tidsavgrensede og tilsidesettbare nektingsretten som er foreslått for Sametinget. Reindriftens nektingsrett bør gjelde bare hvis inngrepet har betydelige negative virkninger for reindriften i området. En slik differensiering har også NRL gått inn for. Rørholt foreslår at hjemmelen for nekting tas inn i sameloven, jf. forslag til ny § 4-8 og merknadene i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

Som begrunnelse for forslaget vil Rørholt vise til reindriftens helt sentrale stilling i samekulturen og næringens utsatthet ved naturinngrep. Behovet for en slik regel har bare blitt sterkere som følge av den utviklingen som har funnet sted i reindriftsområdene de siste femti til hundre åra. De interessekollisjoner og motsetninger som har oppstått, gjør det nødvendig å sikre reindriften et best mulig vern direkte i lovgivningen, og ikke bare gjennom det allmenne vern som ligger i grunnloven § 110 a, artikkel 27 i FN-konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk. En lovregel om nektingsrett som foreslått vil inngå som en viktig del av en slik sikringen.

Det dreier seg nemlig her om retten til utnyttelse av naturressursene i de områder hvor reindriftsutøverne fra gammel tid var alene, eller nesten alene, om utnyttelsen av de rettigheter som har tilknytning til reindrift, jakt og fiske, og hvor de har utstrakte hevdvunne rettigheter. Reindriftsutøverne bør derfor rent prinsipielt ha førsteretten i disse områdene. Reindriftens rettigheter er i realiteten en slags servitutt som hviler på all grunn i områder hvor det fra gammelt av har vært utøvd reindrift, uavhengig av reindriftsloven.

Reineierne hevder at næringen har fått det vanskeligere og vanskeligere etter hvert som andre næringer eller interesser har tatt til å utnytte naturressursene i reinbeiteområdene. Ikke bare mister de beiteland og får vanskeligere driftsmuligheter på grunn av oppdyrking til jordbruksland, bruk av utmarka til bufebeite, tekniske inngrep, militær virksomhet, hyttebygging osv. Også deres rettigheter for øvrig, blant annet til jakt og fiske, blir undergravd og i praksis gjort verdiløse av den økte konkurransen fra lokale og tilreisende brukere. Naturvern og rovdyrvern oppleves også, i alle fall i enkelte områder, som en trussel for reindriften. Det er derfor et allment krav fra reineierne at ved annen utnytting av reindriftsområdene må reindriftsnæringens rettigheter respekteres fullt ut.

Rørholt ser innføring av en egen nektingsrett for Reindriftsstyret som en viktig og nødvendig del av sikringen av reindriftens rettigheter. Det er i den forbindelse et viktig poeng at omfanget av og innholdet i reindriftens rettigheter slik de er fra gam-

melt av, ennå ikke er identifisert ut over det som fremgår av reindriftsloven og enkelte rettsavgjørelser, og at det ennå ikke er etablert hensiktsmessige ordninger for å avgjøre rettskrav fra reindriften. Det må derfor regnes med at slike rettskrav bare i liten utstrekning er fremmet, og i enda mindre utstrekning registrert. Reindriftens rettigheter undergraves og gjøres verdiløse i tidens løp hvis de ikke hevdes aktivt, noe dagens lover, regler og politikk i mange tilfelle bremser eller hindrer.

Det må også tas i betraktning at reindriftens praktiske muligheter til å være aktive i forbindelse med de utallige tiltak som planlegges og søkes eller foreslås utført i reindriftsområdene er meget begrenset, selv om det måtte bli lagt bedre til rette økonomisk og organisasjonsmessig for det. Det skulle her være tilstrekkelig å vise til at reindriftsområdene omfatter vel 40 % av Norge, og at det finnes knapt 700 reindriftsfamilier som i tillegg til å passe sin egen reindrift skal ivareta reindriftens interesser ved alle typer tiltak som planlegges og foreslås i disse store områdene. Nektingsrett for reindriften vil kunne fungere som en hardt tiltrengt sikkerhetsventil hvis man på et tidligere tidspunkt ikke har maktet å gjøre sitt syn gjeldende, vel og merke i tilfeller der tiltak kan medføre alvorlig skade eller ulempe for reindriften.

Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Sandvik vil som viktigste argument mot en nektingsrett for Reindriftsstyret vise til sitt forslag om en nektingsrett for Sametinget, som også vil ta opp i seg reindriftens interesser. Ved at reindriften får del i det vern som ligger i en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget, vil det neppe være behov for at næringen gis en egen nektingsrett.

Etter disse medlemmenes mening bør hensynet til samekulturen totalt sett være avgjørende dersom det – som foreslått – innføres en samisk begrunnet nektingsrett. Og et så bredt vurderingsgrunnlag tilsier at myndigheten legges til Sametinget, som landets sentrale og øverste samepolitiske organ. Sametinget vil ha størst kompetanse i de samlede samiske spørsmål, og tingets politiske stilling vil antagelig også lettere gi aksept – både innad i det samiske samfunn og utad – for de avgjørelser som treffes. Selv en begrenset nektingsrett som disse medlemmene har foreslått lagt til Sametinget, vil kunne virke ganske dramatisk. En slik myndighet bør derfor ikke forvaltes ut fra bestemte næringsinteresser, men etter en bred vurdering av inngrepets betydning for samisk kultur i vid forstand. Det kan dessuten være grunn til å anta at det heller vil øke enn dempe konfliktene mellom reindriften og andre interesser å tillegge reindriften en egen nektingsrett, og at det derfor kanskje vil være mer belastende enn nyttig for næringen å få en slik myndighet.

Selv om en nektingsrett for Sametinget vil kunne bety at reindriftsinteressene ikke alltid får gjennomslag, er det all grunn til å tro at tinget vil legge betydelig vekt på reindriftens interesser. Dessuten vil reindriften under behandlingen av en sak ha anledning til å tilkjennegi sitt syn, både overfor vedtaksorganet og overfor Sametinget, som etter disse medlemmenes forslag skal vurdere bruk av nektingsretten. Det burde således ikke være grunn til å frykte at reindriftsinteressene ikke blir ivaretatt på en betryggende måte.

Det kan tilføyes at det, uansett nektingsorgan, virker svært sterkt med en nektingsrett som er tidsubegrenset og ikke kan settes tilside. Disse sidene ved Rørholts forslag underbygger betenkelighetene med en egen nektingsrett for Reindriftsstyret.

Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi mener at en nektingsrett, såvel allment som for reindriften spesielt, er en lite formålstjenlig måte å verne samisk kultur og næring på. Disse medlemmene har derfor verken støttet forslaget om en nektingsrett for Sametinget, jf. argumentasjonen mot dette forslaget i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.3.5.1, eller utvalgsmedlem Rørholts forslag om en egen nektingsrett for Reindriftsstyret. Disse medlemmene er av den oppfatning at de forslagene til styrking av saksbehandlingsvernet ved inngrepsvedtak, forskrifter og vedtak etter plan- og bygningsloven som er fremmet i dette kapit-

let, sammenholdt med visse endringer i reindriftsloven, jf. *"Reindrift"* i kapittel 6 Reindrift, vil gi et reelt og effektivt vern av reindriftens bruksområder. Det er verken ønskelig eller nødvendig at det i tillegg innføres krav om tillatelse fra reindriftens organer for at det skal kunne foretas naturinngrep i reindriftens bruksområder.

Et eget spørsmål, som er knyttet til spørsmålet om nektingsrett for reindriften, er om Reindriftsstyret, som et alternativ til å treffe nektingsvedtak, skal ha adgang til å sette eller endre vilkårene i en sak som forelegges. Begrunnelsen kan i så fall være at når reindriftsstyret skal kunne forhindre at naturinngrep gjøres, må de også kunne gjøre det mindre, nemlig å endre på betingelsene for en inngrepstillatelse. I dag åpner de fleste lover som hjemler tillatelser til naturinngrep for at vedtaksorganet kan sette vilkår. Spørsmålet er drøftet i forhold til Sametingets nektingsrett i *"Nektingsvedtak"* i punkt 8.3.5.4. For reindriftens del har spørsmålet vært fremme tidligere, i andre sammenhenger. Blant annet ga Landbruksdepartementet i Ot. prp. nr. 9 for 1976-77 om ny reindriftslov på s. 43 uttrykk for at mye kan tale for at reindriften ofte kan være bedre tjent med en adgang til å fastsette vilkår, pålegg og tiltak enn en ren ekspropriasjonserstatning. Det ble imidlertid ikke gitt noen regler om dette i loven.

Dersom reindriftens organer opptrer aktivt under saksbehandlingen og fremmer forslag overfor vedtaksmyndighetene, vil de i praksis kunne øve en viss innflytelse på hvilke vilkår som eventuelt skal settes for inngrepet. Dette krever imidlertid, foruten aktivitet fra utøvernes side, at de får gjennomslag for sitt syn.

Rørholt går som vist overfor inn for at betydelige naturinngrep i reindriftsområdene krever tillatelse fra Reindriftsstyret, og etter hennes syn bør en slik myndighet omfatte adgang til å sette vilkår. Dette åpner for en mer fleksibel ordning, der tillatelsen kan avpasses forholdene i den enkelte saken. Dermed kan det gis tillatelse til inngrep som man ellers måtte ha gått i mot. Regelen kommer til uttrykk i hennes forslag til ny § 4-8 tredje setning, jf. merknadene i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1.

Utvalgets øvrige medlemmer går mot at Reindriftsstyret skal gis rett til å sette vilkår. Etter deres mening bør hovedregelen fortsatt være at reindriften fremmer sine forslag til vilkår under den alminnelige saksbehandlingen, på lik linje med andre som berøres av et tiltak, og at vedtaksorganet avgjør om det skal settes vilkår og hva disse i så fall skal gå ut på.

Det skal likevel understrekes at man finner det rimelig at reindriftsorganene har betydelig innflytelse på vilkårssettingen. Vedtaksorganet bør derfor sammen med tiltakshaveren, sørge for at de berørte reindriftsutøvere trekkes inn i den forberedende saksbehandlingen der det er naturlig, slik at reindriften kan komme med forslag til egnede vilkår, og bør også være lydhør overfor reindriftsnæringen på dette punktet.

Disse medlemmene vil for øvrig minne om at Finnmark grunnforvaltning etter utvalgets forslag vil ha adgang til å stille vilkår ved enhver form for avhending av grunn og naturgoder, jf. utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 2-4. Samme adgang er foreslått for Samisk grunnforvaltning av de medlemmene som støtter dette forslaget, jf. utkastets § 3-2 annet ledd. Dette åpner for at grunnforvaltningsorganene i deler av Finnmark kan sette vilkår av hensyn til reindriften. På dette punktet vil også formålsbestemmelsen, som fastsetter at grunn og naturgoder skal brukes og forvaltes som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, se utkastets § 1-1, være retningsgivende.

8.4 FORSKRIFTER OM BRUK AV NATURGODER

8.4.1 Oversikt over gjeldende forskriftshjemler og forskrifter

Før forslaget om en vektleggingsregel for forskrifter presenteres nærmere, skal det gis en oversikt over en del forskriftshjemler og gjeldende forskrifter som vil være aktuelle i forhold til en slik vektleggingsregel.

Det finnes et meget stort antatt forskrifter til mange av de lovene som regulerer natur- og ressursforvaltningen, og det blir for omfattende å gi en fullstendig oppregning. Gjennomgangen nedenfor må derfor ikke oppfattes som en uttømmende oppregning av aktuelle forskrifter og forskriftshjemler, men heller en oversikt over en del viktige og sentrale hjemler.

Interne retningslinjer og bestemmelser om tolkingen av og praksis ved naturbruken er holdt utenom oversikten. Videre er bare de mest sentrale forskriftene tatt med, selv om det geografiske virkeområdet for forskriftene varierer. Lokale forskrifter er ikke tatt med. Unntaket gjelder reglene for fiske i de «store» elvene i Finnmark, der det er gitt regler for hver elv for seg. For forvaltningen av laks- og innlandsfiske er viktige regionale forskrifter for Finnmark tatt med.

Lover som hjemler forskrifter om bruk eller utnytting av grunnen eller andre naturressurser i samiske bruksområder, er blant annet:

1. Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke av 15. mars 1965
   - Jordsalgsforskriften, fastsatt av Landbruksdepartementet 15. juli 1966 med hjemmel i § 2 tredje ledd.
   - Bestemmelser om salg og bortfeste, fastsatt av Landbruksdepartementet 3. oktober 1967 med hjemmel i jordsalgsforskriften § 2.

2. Skogbruksloven 21. mai 1965
   - Forskrift om skogsveger av 1. november 1991, fastsatt av Landbruksdepartementet med hjemmel i skogbruksloven § 17 a.

3. Lov om deltagelsen i fisket av 16. juni 1972 nr. 57
   - En rekke forskrifter om krav om særskilt tillatelse for deltagelse i fisket, fastsatt med hjemmel i § 6, jf. §§ 7-9.

4. Viltloven 29. mai 1981 nr. 38
   - Forskrift om viltforvaltning på statsgrunn, fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning 19. april 1988 med hjemmel i § 31.
   - En rekke forskrifter om jaktbare viltarter og jakttider, fastsatt med hjemmel i § 9.

5. Lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen av 11. juni 1982 nr. 42.
   - Forskrift om føring av manntall for fiskere, fangstmenn mv., fastsatt av Fiskeridepartementet 26. september 1983 med hjemmel i § 8.

6. Lov om saltvannsfiske av 3. juni 1983 nr. 40
   - En rekke forskrifter om regulering av saltvannsfisket, fastsatt med hjemmel i § 4 bokstavene a-s.

7. Lakse- og innlandsfiskeloven 15. mai 1992 nr. 47
   - En rekke forskrifter om åpning av fiske etter anadrome laksefisk, bestemmelser om redskapsbruk, fisketider m.m., fastsatt med hjemmel i § 33.
   - Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn, fastsatt av Miljøverndepartementet 18. desember 1992 med hjemmel i § 22 tredje og fjerde ledd.
   - Forskrift om fiske etter anadrome laksefisk og innlandsfisk i vassdrag og

ved elveutløp m.m. i Finnmark av 10. mars 1993, fastsatt av fylkesmannen i Finnmark med hjemmel i lakse- og innlandsfiskeloven §§ 22, 33 og 34, jf. delegasjonsforskrift 27. november 1992.
- Forskrifter om garnfiske i ferskvann i Finnmark av 31. mars 1992, fastsatt av fylkesmannen i Finnmark med hjemmel i § 34.

Endel forskrifter gitt med hjemmel i den tidligere lakse- og innlandsfiskeloven fra 1964 § 2 annet ledd gjelder fortsatt, jf. 1992-loven § 50 nr. 2. For Finnmarks del er dette bl.a:
- Forskrift om fisket i den norske del av Grense-Jakobselv, fastsatt ved kgl. res. 20. august 1976,
- Forskrift om fiskekortordninger for den norske del av Grense-Jakobselv, gitt av Direktoratet for naturforvaltning 15. mai 1990,
- Forskrift om fiske i den norske del av Pasvikelva, fastsatt ved kgl. res. august 1976,
- Forskrift om fiskeregler for Neidenelvens fiskeområde, fastsatt ved kgl. res. 4. november 1977,
- Forskrift om fisket i Tanaelvas fiskeområde, fastsatt ved kgl. res. 24. februar 1989,
- Forskrift om fisket i de norske sidevassdragene til Tanaelva og fiskekortprisene i den del av Tanaelva som ikke danner riksgrense, fastsatt ved kgl.res. 6. april 1990,
- Forskrift om sportsfiske for tilreisende fiskere i Tanaelvas fiskeområde, gitt av fylkesmannen i Finnmark 2. april 1992.

8.4.2 Forslag og begrunnelse

Det er et uttalt mål for utvalget å gi naturgrunnlaget for samisk kultur et bedret vern ved alle typer vedtak. Etter utvalgets syn er det nødvendig å trekke inn også forskrifter i den sammenhengen.

En rekke vedtak som angår naturbruken og ressursutnyttingen i samiske bruksområder gis i form av forskrifter. Det er ingen tvil om at mange forskrifter, blant annet de som regulerer kyst- og fjordfiske, er av stor betydning for samisk næringsvirksomhet og bosetting. Forskriftene står på den måten i samme stilling som planer etter plan- og bygningsloven, ved at de mer allment har betydning for hvordan forholdene legges til rette for de deler av samekulturen som er knyttet til naturbruk.[124]

En del lover har formålsregler som vil være retningsgivende for innholdet i de forskriftene som utarbeides. Av de lover som er nevnt i *"Oversikt over gjeldende forskriftshjemler og forskrifter"* i punkt 8.4.1, gjelder det viltloven § 1, lakse- og innlandsfiskeloven § 1, skogbruksloven § 1 og lov om rettledningstjenesten § 1.

Hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen er ikke uttrykkelig nevnt i noen slike bestemmelser. Samisk interesser vil likevel til en viss grad nyte godt av endel andre hensyn som er nevnt, for eksempel hensynet til «skogens betydning som områder for jakt og fiske» (skogbruksloven § 1) og hensynet til at fiskerinæringen skal «gi trygge arbeidsplasser og medvirke til at kystbosettingen opprettholdes og styrkes» (rettledningsloven § 1).

Forslaget til ny formålsbestemmelse i lov om forvaltning av grunn og andre naturgoder i Finnmark, jf. *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2, vil imidlertid frem-

124.Også regelverksinstruksen, som er fastsatt ved kgl.res. av 30. august 1985, kommer inn ved forskriftsarbeid. Et annet aspekt ved forskrifter, er forholdet til EØS-avtalen. Det diskuteres regler om fremskutt høring, slik at innholdet i forskriftene kan påvirkes, før det fastlegges av EUs organer, men foreløpig er det ikke foreslått å endre forvaltningsloven på dette punktet.

heve dette hensynet, og vil gjelde for forskrifter som gis av Finnmark grunnforvaltning, eventuelt også av Samisk grunnforvaltning.

Forvaltningsloven har regler om behandlingsmåten når forskrifter skal utarbeides i kapittel VII, der det er regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling, innhenting av uttalelser og kunngjøring. I denne sammenheng er særlig høringsregelen i § 37 av interesse. Her heter det:

> «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
>
> Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriften skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trengs for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.»

Bestemmelsen vil naturlig omfatte samiske institusjoner – herunder Sametinget – og samiske kultur- og næringsorganisasjoner. Regelen betyr at disse instansene skal gis anledning til å uttale seg enten der forskriften direkte gjelder samiske spørsmål eller der samiske interesser «særlig berøres». Regelen må tolkes slik at den gir uttalerett dersom forskriften angår samiske interesser på angitt måte.

Forvaltningsloven § 37 er vidtfavnende, og om det i forskriftsarbeidet faktisk blir fokusert på samiske forhold, vil i stor grad bero på vedtaksorganets kjennskap til slike spørsmål. Den foreslåtte vektleggingsregelen for forskrifter vil rette oppmerksomheten mot naturgrunnlaget for samekulturen og sikre at det er et hensyn som blir trukket inn når innholdet i forskriften senere utformes. Ved at det samiske aspektet påpekes, vil høringsregelen i forvaltningsloven § 37 bli konkretisert for de tilfeller en forskrift angår naturforvaltningen i samiske bruksområder. Som en følge av det må det forventes at samiske aktører blir trukket inn i det forberedende arbeidet slik § 37 foreskriver.

Både den allmenne høringsregelen i sameloven § 2-2 og rundskriv H-11/92 gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 13. mai 1992 oppfordrer vedkommende myndighet til å innlemme Sametinget i høringsrunden hvis en sak er innenfor Sametingets arbeidsområde. Disse reglene er gjennomgått i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.3.4.1, og vil gjelde tilsvarende for forskrifter.

Høringsreglene gir imidlertid ikke selv noe svar på spørsmålet om i hvilke tilfeller de bør gjøres gjeldende. En vektleggingsregel vil ha den funksjon at den retter oppmerksomheten mot samiske forhold og dermed mot behovet for høring av samiske instanser.

Det er særlig ved forskrifter om naturbruk og ressursutnytting oppmerksomheten i større grad bør rettes mot samiske interesser. Disse saksområdene går direkte på de vilkår viktige sider ved samekulturen får, og av den grunn er det av stor betydning at det blir tatt hensyn til det særegent samiske. Fremhevningen av naturgrunnlaget for samekulturen er det sentrale også i de andre forslagene som legges frem i dette kapitlet.

På bakgrunn av det som her er sagt, foreslår et samlet utvalg at det på en mer forpliktende måte fastsettes at hensynet til å trygge naturgrunnlaget for samekulturen skal vektlegges når det gis forskrifter om bruk og utnytting av naturgodene i samiske bruksområder. Regelen foreslås tatt inn i sameloven § 4-7, se merknadene i *"Merknader til lov om endringer i lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven) 12. juni 1987 nr. 56"* i punkt 10.7.

8.4.3 Saksfeltet for vektleggingsregelen

Forskrifter er «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, forutsatt at vedtaket er truffet «under utøving av offentlig myndighet», se § 2 første ledd bokstav a. Dette forslaget vil altså komme inn der offentlige vedtaksorganer i forskrifts form regulerer forvaltningen av grunnen eller naturressursene.

Regelen vil gjelde når forskrifter utarbeides og vedtas. Enkeltvedtak som treffes med hjemmel i en forskrift, vil således falle utenfor. Slike vedtak vil imidlertid ofte kunne falle innenfor de foran omtalte saksbehandlingsreglene som skal gjelde ved inngrepsvedtak i samiske bruksområder, jf. § 4-1.

Saksfeltet for regelen er forskrifter «om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder». Begrunnelsen for at forslagenes geografiske utstrekning er angitt til «samiske bruksområder», er gitt i *"Vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder"* i punkt 8.3.2.1 og gjelder tilsvarende for forskriftsregelen. Tolkingsmomenter til uttrykkene «grunn eller andre naturgoder» og «samiske bruksområder» er gitt i merknadene til § 4-1 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. og gjelder tilsvarende i denne sammenhengen.

I tilknytning til uttrykket «samiske bruksområder» kan det tilføyes at forskrifter ofte dekker større geografiske områder, ikke bare områder som kan kalles samiske bruksområder. Når vektleggingsregelen for forskrifter skal anvendes i praksis, må vedtaksorganet vurdere hver for seg de virkninger forskriften vil få i og utenfor samiske bruksområder. Dette kan tvinge frem en praksis med ulike regler for samiske og ikke-samiske områder. Det kan av slike grunner hevdes at forslaget vil bety en forvansking av reguleringssystemet på det enkelte område, som i mange tilfeller allerede er komplisert. Dette argumentet vil bli enda sterkere hvis samiske bruksområder i ulike deler av landet ikke kan reguleres under ett.

Til dette skal det anføres at dersom det er ønske om å styrke det samiske kulturvernet i forhold til forskrifter om naturbruk, er det ikke til å komme forbi at det nødvendigvis vil bli satt andre og strengere krav til vedtaksorganenes saksbehandling. Dette er også påpekt i forhold til de øvrige forslagene som fremmes i dette kapitlet. Dersom man ønsker at samisk kultur og næringsutøvelse skal få betryggende vilkår, både på kort og på lang sikt, mener utvalget det er en følge som må aksepteres.

Uttrykket «om bruk eller utnytting» angir hvilke forskrifter forslaget i første rekke retter seg mot. Ordbruken gir regelen et vidt virkeområde, og meningen er å fange opp de forskriftene som på ulike måter gir bestemmelser om hvordan grunnen og naturressursene skal forvaltes.

Det kan sies å være to hovedtyper forskrifter som regulerer naturinngrep og som begge i utgangspunktet vil være dekket ved en slik angivelse. Den ene typen gir betingelser for å få tilgang til ressursutnyttingen. De mange kravene som settes for å kunne delta i kyst- og fjordfisket, kan nevnes i den forbindelse.[125] Andre eksempler er de betingelsene som settes for å få tildelt faste lakseplasser[126] eller tillatelse til å lete etter alluvialt gull[127] (gull i løsmasser) på statens grunn.

Den andre typen forskrifter er de som angår selve ressursuttaket. Forskifter om fiskekvoter, høstingstider og redskapstyper er eksempler her. For småvilt- og storviltjakt[128] og lakse- og innlandsfiske[129] finnes det en rekke forskrifter som faller

125.Kravene er beskrevet i NOU 1993: 34 s. 540.
126.Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn av 18. desember 1992 nr. 1176.
127.Forskrift 18. august 1987 nr. 687 om søking etter og utvinning av alluvialt gull på statsgrunn.
128.Se NOU 1993: 34 s. 515 flg.
129.Se NOU 1993: 34 s. 531 flg.

i denne gruppen. Det varierer fra saksfelt til saksfelt om det er gitt begge typer forskrifter og om bestemmelsene i så fall er gitt i samme eller i adskilte forskrifter.

En avgrensing av virkeområdet for forslaget følger av at forskrifter som angår ikke-bruk, faller utenfor. Forskrifter som gis i medhold av vernelovgivningen og motorferdselsloven og som skal hindre bruk og utnytting av grunnen og naturressursene, vil dermed ikke omfattes av lovforslaget.

At denne typen forskrifter ikke dekkes, er begrunnet i at de særskilte saksbehandlingsreglene som utvalget fremmer, hovedsakelig retter seg mot vedtak som gjør direkte inngrep i grunnen eller naturressursene. Forskrifter som skal hindre eller begrense ulike former for naturbruk, vil være av en annen type. Synspunktet er i tråd med hva utvalget har lagt til grunn for enkeltvedtak, og det vises til drøftingen foran i *"Vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder"* i punkt 8.3.2.1.

8.4.4 Innholdet i vektleggingsregelen

I likhet med de øvrige forslag som utvalget legger frem i dette kapitlet, vil vektleggingsregelen for forskrifter være en nærmere konkretisering av det samiske kulturvernet som statens myndigheter skal bidra til i henhold til internrettslige og folkerettslige forpliktelser.

Regelen retter seg mot det forvaltningsorgan som forbereder en forskrift. Forskrifter som gis av Kongen (regjeringen) ved kongelig resolusjon, forberedes av vedkommende fagdepartement. Ellers er det vanlig at en forskrift forberedes i og av det organet som har myndighet til å utferdige den.

Forslaget forplikter forskriftsorganet til *å legge vekt på* de virkninger en forskrift må ventes å få for samisk kultur når forskriften utformes. Forutsetningsvis ligger det i det en plikt til å undersøke om og i tilfelle i hvilken grad en forskrift vil være av betydning for naturutnyttingen i samiske bruksområder, slik at det kan tas i betraktning når innholdet i forskriften fastsettes. Det som sies foran i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 om innholdet i og følgene av en vektleggingsregel for inngrepsvedtak, vil for en stor del gjelde tilsvarende for dette forslaget.

Også ved denne vektleggingsregelen er det vurdert om det skal angis at vedtaksorganet skal legge *særlig* vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur mv., men man har også her kommet til at det er tilstrekkelig med den foreslåtte formuleringen. Det sentrale er å få frem at hensynet til å bevare naturgrunnlaget for samekulturen er et relevant hensyn, som skal tillegges vekt når det gis forskrifter om naturbruk i samiske bruksområder.

Det blir dermed opp til vedkommende forskriftsmyndighet å avgjøre hvor tungt samiske interesser bør veie. Som allmenne retningslinjer for den avveiningen må det kunne sies at det enkelte saksfeltets betydning for næringsliv og bosetting i samiske bruksområder, og dermed samekulturen, vil måtte tillegges stor betydning. Enkelte forskrifter angår forhold av grunnleggende betydning for samekulturen, og det bør også avspeiles i forskriften. Ett slikt eksempel vil være forskrifter om fiskereguleringer rettet mot småbåtflåten i samiske kyst- og fjordområder. I slike tilfeller må det kunne forventes at det samiske aspektet får en fremtredende plass.

Men også innenfor de enkelte saksfeltene vil det variere hvor viktige de forhold forskriften regulerer er for samekulturen. For eksempel vil forskrifter som angår betingelsene for å få adgang til den enkelte typen naturbruk, ofte være av større betydning enn forskrifter som regulerer selve ressursuttaket, dvs. forskrifter om tider, kvoter og metoder. For å illustrere dette, vil det som oftest være mer inngripende hvis en regelendring fører til tap av fast lakseplass i sjøen enn om den bare betyr at utøvelsen av fisket må legges om eller begrenses. Men man skal her være oppmerksom på at også slike forskrifter kan sette så stramme krav at de i realiteten

griper inn i mer grunnleggende forutsetninger for ressursuttaket, og i så fall bør hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen has for øye i regelutformingen.

Det vurderingstema forskriftsmyndigheten skal legge til grunn, er å sikre «naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv». Formuleringen er brukt også ved de øvrige forslagene som legges frem i dette kapitlet, og er omtalt nærmere der det redegjøres for utvalgets grunnsyn, se *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4.

Det er for forskrifter ikke foreslått å lovfeste at Sametinget skal inngå i høringsrunden, slik tilfellet er for de betydelige inngrepsvedtakene, se *"Høring"* i punkt 8.3.4. Delvis skyldes dette et ønske om å begrense den samlede saksmengden som Sametinget vil motta som følge av de forslag som legges frem. Den viktigste grunnen er imidlertid at forvaltningsloven § 37 har forholdsvis omfattende regler om saksopplysningsplikt og uttalerett, som naturlig dekker også samiske interesser dersom de vil være berørt av en forskrift. Ved at hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen påpekes ved en vektleggingsregel, vil det klargjøre for forskriftsmyndigheten at Sametinget og andre samiske instanser skal trekkes inn i høringsrunden i slike saker. På den måten vil man gjennom vektleggingsregelen oppnå at Sametinget og andre samiske instanser høres der det er behov for det. Sannsynligvis vil det da ikke være nødvendig i tillegg å regelfeste obligatorisk høring av Sametinget.

Det kan tilføyes at Sametinget uansett har en allmenn initiativrett etter sameloven § 2-1 annet ledd. Sametinget vil altså ha en uttalerett, også i forbindelse med denne typen forskrifter, selv om det ikke lovfestes i en egen høringsregel for forskrifter.

Ved forskrifter er det heller ikke lagt opp til en nektingsrett for Sametinget. Nektingsretten vil slik den er foreslått i *"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5 være et sterkt virkemiddel, og det er enighet i utvalget om at den i alle fall ikke er egnet i forhold til forskrifter.

Forskriftsregelen skal gjelde når forskrifter utarbeides. Etter utvalgets syn må det avgjøres konkret om forskriftsregelen også nødvendiggjør at gjeldende forskrifter endres i lys av regelen. Spørsmålet kan for eksempel tas opp av vedtaksorganet eller av Sametinget. Noe påbud om forskriftsendringer legges det ikke opp til.

Vektleggingsregelen for forskrifter forutsetter at det er undersøkt om forskriften berører naturgrunnlaget for samekulturen, og at hensynet til samisk kultur i så fall er trukket inn når forskriften utformes. Om vedtaksorganet har oppfylt de krav som stilles på dette punktet, må avgjøres konkret. Spørsmålet om saksbehandlingsfeil er omtalt i *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

8.5 VEDTAK OM PLAN OG KONSEKVENSUTREDNING

8.5.1 Gjeldende regelverk

Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 er en sentral lov for forvaltning av grunnarealer og andre naturressurser i samiske bruksområder. Hovedtrekk i loven er beskrevet i NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av grunn i Finnmark del II *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 (s. 478 flg.).

Av særlig interesse i forhold til å trygge naturgrunnlaget for samekulturen, er lovens regler om planer og om konsekvensutredninger. I det følgende skal det som bakgrunn for forslagene som fremmes, gis en kortfattet oversikt over disse vedtakstypene og de saksbehandlingsregler som gjelder.

Planer er en hovedgruppe vedtak etter plan- og bygningsloven. Det utarbeides planer på riksnivå (lovens kapittel IV), fylkesnivå (lovens kapittel V) og kommu-

nenivå (lovens kapittel VI). Planmyndigheten på de forskjellige nivåene er henholdsvis Miljøverndepartementet, fylkeskommunen og kommunen.

Gjennom rikspolitiske retningslinjer[130] etter § 17-1 første ledd og gjennom fylkesplaner kan det fra statlig og regionalt hold gis bindende rammer og mål som skal legges til grunn for planlegging etter loven. Miljøverndepartementet har adgang til å gi bindende bestemmelser om arealbruken i kommunene gjennom § 17-1 annet ledd, som har regler om tidsbegrenset byggeforbud, og § 18, som på visse vilkår gir hjemmel for statlig inngripen i reguleringsplan og arealdel av kommuneplan.

Det er lagt til kommunene å gjøre planvedtak med bindende virkning i forhold til den enkelte tiltakshaver. Endelig plan hjemler arealbruk og bygging i samsvar med planen, samtidig som planen innebærer at den enkelte tiltakshaver og andre sektormyndigheter ikke kan sette i verk tiltak i strid med planen. Det vil si at loven er sektorovergripende, og det kan ikke gjennomføres en endret grunn- og ressursutnytting med hjemmel i særlov, uten at det er i tråd med bindende plan.

Loven gir nærmere regler for saksbehandlingen ved de ulike plantyper. Etter § 19-3 annet ledd skal fylkeskommunen under fylkesplanleggingen ha et løpende samarbeid med kommunene, offentlige organer, private organisasjoner og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeide, slik at disse kan få informasjon om og innflytelse på planleggingen. Videre har § 19-4 regler om bekjentgjøring av planforslag og høring av fylkesmannen, kommunene, offentlige organer og berørte organsisasjoner.

Behandlingen av kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, skal følge § 20-5, som har regler om bekjentgjøring, høring av fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner som har særlig interesse i planarbeidet, og utlegging til offentlig ettersyn. Innsigelse etter nærmere regler kan føre til behandling i Miljøverndepartementet, eventuelt regjeringen, med adgang til å «gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd». Også uten at det er kommet innsigelser kan Miljøverndepartementet, etter at kommunen har fått uttalt seg, foreta endringer i arealdelen «ut fra nasjonale interesser».

Behandlingen av reguleringsplaner følger § 27-1, som har regler om kunngjøring, utlegging til offentlig ettersyn og høring av fylkeskommunen, visse statlige fagorganer og berørte grunneiere og andre rettshavere. Også ved reguleringsplaner er det regler om innsigelse og mulighet for inngripen fra Miljøverndepartementet, se § 27-2. Saksbehandlingen ved bebyggelsesplaner skal i all hovedsak foregå på samme måte, se § 28-2 og § 28-2 sjuende ledd.

I § 16 er det gitt generelle regler for den forberedende saksbehandlingen ved planvedtak etter loven, med regler om samråd, offentlighet og informasjon. I første ledd heter det:

> «Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltepersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.»

Bestemmelsen utfyller de saksbehandlingsregler som gjelder ved de enkelte plantypene og må oppfattes som en oppfordring til planleggingsmyndighetene om aktivt

130. Hittil er det i rundskriv fra Miljøverndepartementet gitt slike rettspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (T-2/92), for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (T-4/93), for samordnet areal- og transportplanlegging (T-5/93) og for vernede vassdrag (T 1078/94).

å trekke inn de interesser som en plan vil angå. Vedkommende planmyndighet avgjør i hvilken grad det er nødvendig med organisert medvirkning fra berørte parter og andre, ut over hva som følger av saksbehandlingsreglene for den enkelte plantypen.

I kapittel VII-a Konsekvensutredninger[131] er det gitt regler om utvidet saksbehandling for å «klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn», se § 33-1 første setning. Hensikten er å «sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres», se § 33-1 annen setning.

Etter § 33-2 skal det fastsettes i forskrift hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og hvilke som etter en konkret vurdering kan kreves konsekvensutredet.[132] Der et tiltak skal konsekvensutredes, skal det utarbeides melding med forslag til utredningsprogram, som skal sendes på høring «til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner» og samtidig legges ut til offentlig ettersyn i vedkommende kommune, jf. § 33-3. På grunnlag av meldingen og uttalelsene til denne, skal ansvarlig myndighet fastsette et utredningsprogram, jf. § 33-4. Konsekvensutredningen skal gjøre rede for «tiltaket, aktuelle alternativer, tiltakets virkninger på miljø, naturressurser og samfunn og hva som kan gjøres for å avbøte skader og ulemper som tiltaket kan medføre», jf. § 33-5. Konsekvensutredningen skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, legges ut til offentlig ettersyn i vedkommende kommune, og det skal holdes offentlig møte om den, jf. § 33-6.

Etter § 33-7 kan det ikke gis tillatelse til tiltaket eller fattes planvedtak om tiltaket før utredningsplikten er oppfylt. Konsekvensutredningen og uttalelsene til denne skal tas i betraktning når saken behandles og avgjøres. Det skal fremgå av vedtaket med begrunnelse – som skal offentliggjøres – hvilken betydning konsekvensutredningen og uttalelsene til denne er tillagt ved vedtaket og særlig for valg av alternativer og fastsetting av vilkår.

Reindriftens interesser i arealplanleggingen er ivaretatt særskilt gjennom reglene om innsigelse. Innsigelsesadgangen gir statlige fagmyndigheter – for reindriftens del vil det si områdestyrene – anledning til å fremme innsigelse mot arealdelen av en kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, jf. omtalen av dette overfor. En innsigelse fra reindriften fører til at saken bringes inn for Miljøverndepartementet, eventuelt regjeringen, som avgjør om planen skal stadfestes.

8.5.2 Forslag og begrunnelse

Samerettsutvalget har drøftet om det bør gis regler om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv også i plan- og bygningsloven. Som *"Gjeldende regelverk"* i punkt 8.5.1 viser, vil samiske nærings- og interesseorganisasjoner og Sametinget for så vidt være dekket av de saksbehandlingsreglene som gjelder ved planer og vedtak om konsekvensutredninger.[133] Imidlertid er samiske interesser – med unntak av reindriften – ikke nevnt særskilt. I samiske bruksom-

131.Regelverket er endret ved lov 4. august 1995 nr. 54.

132.Det er foreløpig (oktober 1996) ikke gitt ny forskrift i tråd med lovendringen 4. august 1995, men det er ventet tidlig i 1997. Gjeldende forskrift 27. juli 1990 avspeiler derfor ikke gjeldende lovbestemmelser fullt ut.

133.I retningslinjer gitt av Miljøverndepartementet om praktiseringen av reglene om konsekvensutredninger (T-1015 side 43), som knytter seg til lovverket slik det var før lovendringen i 1995, er samiske forhold nevnt blant de mange forhold som skal kartlegges, men er ikke framhevet særskilt.

råder er det etter utvalgets syn særlig viktig at vedtaksorganet er oppmerksom på at samiske interesser kan gjøre seg gjeldende, og at det må avklares før planen utformes eller før vedtak etter reglene om konsekvensutredninger treffes. Det kan derfor synes som det er behov for å få inn bestemmelser som understreker hensynet til å bevare naturgrunnlaget for samekulturen også i plan- og bygningsloven.

Dette kan gjøres ved at det tas inn vektleggingsregler som skal gjelde der det treffes vedtak om plan og vedtak etter reglene om konsekvensutredninger. Vektleggingsregler rettet mot slike vedtak vil medføre at vedkommende plan- eller vedtaksmyndighet må trekke inn samiske aktører i forberedelsesfasen og når vedtaket eller planen utformes. En vektleggingsregel vil også kunne bidra til at allerede gjeldende høringsregler blir nærmere konkretisert i forhold til samiske aktører.

En slik endring i plan- og bygningsloven vil dessuten kunne utfylle de forslag som er lagt frem for enkeltvedtak og forskrifter. Med en slik regel vil utvalgets forslag i dette kapitlet gi et sett med regler som trygger naturgrunnlaget for samekulturen ved alle de vedtakstypene som blir brukt når grunnen og naturressursene forvaltes.

På bakgrunn av det som her er sagt, foreslår utvalget at hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen også tas inn i plan- og bygningsloven. Hovedbegrunnelsen ligger i den sentrale stilling loven har for natur- og ressursforvaltningen i samiske bruksområder. Det har også vært viktig at gjeldende regelverk ikke synes å gi et tilstrekkelig vern for samiske interesser i forhold til slike vedtak. Utvalget går inn for at endringene innarbeides ved at det gis et tillegg til § 2, rettet mot planlegging etter loven, og et tillegg til § 33-1, som skal dekke de vedtak som treffes etter reglene om konsekvensutredninger.

For å ta endringen i § 2 først, så går lovens allmenne formål frem av § 2 første og annet ledd. Her heter det at planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og utbygging, og sikre estetiske hensyn. Målet er at arealbruk og bebyggelse blir til «størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet».

I tredje ledd er det gitt en regel som fremhever et særskilt formål for arealplanlegging etter loven. Her heter det:

> «Ved planleggingen etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.»

Et samlet utvalg ønsker en lignende prinsippbestemmelse for å fremheve hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Bestemmelsen foreslås tatt inn som fjerde ledd i § 2, jf. merknader i *"Merknader til endringer i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77"* i punkt 10.8.

Berg, Kåven, Owe og Rørholt går inn for at det i den foreslåtte bestemmelsen gis en tilføyelse som trekker frem reindriften særskilt. Selv om en slik bestemmelse kan virke overflødig ved siden av den foreslåtte endringen av § 2, kan den medføre visse fordeler. Den gir en særskilt påpekning av at reindriftens interesser skal stå sentralt ved vedtak om planer, og den kan ha en prinsipiell verdi for reindriften ut over det som følger av den allmenne henvisningen til samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Også det faktum at reindriften er en næring som strekker seg over flere kommuner, kan tale for en særskilt henvisning til reindriftshensyn. Reindriftsutøverne vil kunne ha vanskeligheter med å nå frem til alle de aktuelle planmyndigheter med sitt syn, og en markering av at det skal tas særskilt hensyn til reindriften, kan derfor være nyttig, ikke minst for kommunale planmyndigheter.

Flertallet ser at en slik tilføyelse kan ha sin hensikt, men mener det ut fra en totalvurdering ikke skulle være nødvendig med et slikt tillegg for at reindriftsinteressene skal få en forsvarlig vurdering ved vedtak om planer. I det foreslåtte tillegget

til formålsbestemmelsen påpekes det at samisk kultur med næringer og samfunnsliv skal vektlegges, og reindriften vil inngå som en naturlig og helt sentral del av dette vurderingstemaet.

Formålet for reglene om konsekvensutredninger går frem av § 33-1. Her heter det:

> «Formålet med en konsekvensutredning er å klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres.»

Et samlet utvalg er av den oppfatning at det er behov for å peke på hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, også i forbindelse med at visse naturinngrep skal konsekvensutredes. Det foreslås derfor at det gis et nytt annet ledd i § 33-1, jf. merknadene i *"Merknader til endringer i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77"* i punkt 10.8.

Det er vurdert om disse bestemmelsene bør slås sammen til én, og det mest aktuelle var i så fall å gi § 2 fjerde ledd en utforming som dekket både vedtak om planer og vedtak om konsekvensutredninger. Når man ikke har fulgt opp dette, skyldes det at man foretrekker at vektleggingsregelen for konsekvensutredninger tas inn i det kapitlet som omhandler de særskilte saksbehandlingsreglene ved slike tiltak, dvs. kapittel VII-a. Selv om vektleggingsregelen ville vært bindende også om den sto i § 2, gir det antagelig større sikkerhet for at regelen blir kjent og fulgt dersom den går frem av det regelverket som omhandler konsekvensutredninger.

8.5.3 Saksfeltet for vektleggingsreglene

Som det går frem av det foregående, foreslås det to vektleggingsregler i plan- og bygningsloven, én som dekker vedtak om planer og én som gjelder vedtak som treffes i tilknytning til reglene om konsekvensutredninger. Som nevnt i *"Gjeldende regelverk"* i punkt 8.5.1, finnes det flere typer planer som treffes på ulike plannivå. En vektleggingsregel som retter seg mot planer etter denne loven, vil dekke alle disse plantypene.

En vektleggingsregel for konsekvensutredninger vil dekke de vedtak som treffes etter reglene om konsekvensutredninger. Regelen vil være forpliktende blant annet når det skal avgjøres om konsekvensutredning er nødvendig utenom de fastsatte tilfellene (§ 33-2), når det skal fastsettes et utredningsprogram (§ 33-4), når det skal avgjøres om utredningsplikten er oppfylt (§ 33-6 annet ledd) og når vedtak i saken skal treffes (§ 33-7). En slik vektleggingsregel vil også dekke forskrifter om konsekvensutredninger som måtte bli utarbeidet, jf. § 33-2 annet ledd.

Både planer og vedtak i tilknytning til konsekvensutredninger faller utenfor det foreslåtte saksfeltet for de utvidede saksbehandlingsreglene som er gjennomgått foran i dette kapitlet, jf. den foreslåtte § 4-1 nr. 1 til 3 og 4-7. Men ettersom også dette er vedtak som direkte angår adgangen til å gjøre naturinngrep, bør de omfattes av det regelverket som skal sikre naturgrunnlaget for samekulturen. Ved at det samiske aspektet kommer klarere frem i planarbeidet og ved konsekvensutredninger, vil dette hensynet bli trukket inn når premissene for naturbruken i samiske bruksområder legges.

Begge de foreslåtte vektleggingsreglene i plan- og bygningsloven er avgrenset geografisk til «samiske bruksområder». Begrunnelsen for det og nærmere retningslinjer for innholdet i uttrykket er gitt i *"Vedtak om naturinngrep i samiske*

bruksområder" i punkt 8.3.2.1 og i merknadene til § 4-1 i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1, og vil gjelde tilsvarende i denne sammenhengen.

Videre innføres hensynet til «å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv» som vurderingstema. Uttrykket brukes også ved de øvrige forslag som legges frem i dette kapitlet. Formuleringen er omtalt i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4 Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

Delingstillatelse, jf. § 63, og byggetillatelse, jf. kapittel XVI, er eksempler på andre vedtak etter plan- og bygningsloven. Slike vedtak er holdt utenfor forslaget. Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig å innføre særskilte saksbehandlingsregler ved delingssaker og byggesaker, så lenge planer og vedtak om konsekvensutredninger inkluderes i regelverket. Dette skyldes at delings- og byggetillatelser bare kan treffes innenfor de rammer som er satt i ulike planer. Er det omfattende byggesaker, som større industrianlegg, vil reglene om konsekvensutredninger komme inn. Videre ville man i så fall ha inkludert svært mange og ofte små saker. Det må kunne antas at alle saker som er så konsekvensrike at de kan sies å ha stor betydning for naturgrunnlaget for samekulturen i et område, vil bli fanget opp av de foreslåtte vektleggingsreglene. Ved at planer og vedtak om konsekvensutredninger dekkes, skulle man være sikret at de vedtakene som i realiteten har betydning på dette området, er omfattet.

8.5.4 Innholdet i vektleggingsreglene

Forslaget innebærer at det innføres vektleggingsregler også for vedtak om planer og om konsekvensutredninger. Tilsvarende regler er foreslått for enkeltvedtak og forskrifter, se gjennomgangen i henholdsvis *"Høring"* i punkt 8.3.4 og *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i 8.4. I likhet med hva som er anført for disse vektleggingsreglene, vil vektleggingsreglene for planer og for konsekvensutredninger trekke frem hensynet til naturgrunnlaget for samiske interesser i betydelig sterkere grad enn hva som i dag går frem av regelverk og retningslinjer.

Forslaget om en vektleggingsregel for konsekvensutredninger er særlig interessant i forhold til de spørsmålene som drøftes i dette kapitlet. Begge steder er tale om utvidede saksbehandlingsregler for de største eller på andre måter mest inngripende tiltakene. Reglene vil dermed ha mye av det samme virkeområdet, og i mange tilfeller vil de nok komme inn overfor de samme tiltakene. Dette trenger imidlertid ikke å bety at det ikke er behov for en vektleggingsregel direkte rettet mot konsekvensutredninger – tvert imot virker det naturlig at hensynet til samiske interesser trekkes inn blant de interesser som reglene om konsekvensutredning skal ivareta. Formålet med konsekvensutredning er å klargjøre hvilke virkninger et tiltak må forventes å få for miljø, naturressurser eller samfunn og å sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning når det planlegges og treffes vedtak om slike tiltak. Forslagene som legges frem i dette kapitlet legger opp til mye av de samme vurderingene, men trekker inn det samiske aspektet. Denne siden ved bruken og forvaltningen av naturen i samiske bruksområder er helt sentral og bør etter utvalgets mening ha en fremtredende plass når virkningene av et planlagt tiltak skal utredes.

I likhet med det som er foreslått for enkeltvedtak og for forskrifter, formuleres forpliktelsen slik at det skal *legges vekt på* å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Heller ikke på dette området har utvalget ønsket å foreslå at det skal legges *særlig* vekt på samiske hensyn. Begrunnelsen for dette er gitt i *"Forpliktelsen påligger vedtaksorganet"* i punkt 8.3.3.3, og det vises til det som der sies også for denne vektleggingsregelens vedkommende.

Bestemmelsene retter seg mot vedtaksmyndighetene etter loven. Ut fra det virkeområdet regelen har etter forslaget, vil det omfatte både planmyndighetene, det vil si Miljøverndepartementet, fylkeskommunen og kommunen, og vedtaksmyndighetene ved konsekvensutredninger, det vil si Miljøverndepartementet og fagdepartementene på de ulike saksområdene.[134]

Vektleggingsregelen for konsekvensutredninger vil også ha betydning for hvilke initiativ tiltakshaveren bør ta, og vil være retningsgivende blant annet for forslaget til utredningsprogram, som skal legges frem for ansvarlig fagdepartement. I siste omgang er det likevel vedkommende fagdepartement som har ansvaret for at de interessene som er nevnt i regelverket er tilstrekkelig omtalt og ivaretatt.

Departementene skal, som statlige myndigheter, i henhold til gjeldende internrettslige og folkerettslige regler, legge forholdene til rette for et samisk kulturvern. Forslaget blir således en konkretisering av en plikt som allerede påligger disse myndighetene.

Fylkeskommuner og kommuner regnes ikke som statens myndigheter, og vil i utgangspunktet ikke være direkte omfattet av de forpliktelser staten har påtatt seg. Statens myndigheter, det vil i denne sammenhengen si Stortinget og regjeringen, kan imidlertid gjennom pålegg og direktiver til kommuner og fylkeskommuner trekke inn også disse offentlige organene når det samiske kulturvernet skal gjennomføres i praksis, også når det gjelder arealplanlegging, noe som til en viss grad er gjort.

De foreslåtte vektleggingsreglene i plan- og bygningsloven forutsetter ikke aktiv deltagelse fra Sametinget i vedtaksprosessen, slik det er foreslått for de betydelige inngrepsvedtakene, se forslagene om høring og nekting ovenfor i *"Høring"* i punktene 8.3.4 og *"Tidsavgrenset nekting"* i 8.3.5. På bakgrunn av gjeldende regelverk og ut fra hvor viktige denne typen vedtak er for naturbruken i samiske bruksområder, kunne det muligens vært behov for å lovfeste uttalerett for Sametinget også ved denne typen vedtak.[135]

Utvalget har kommet til at obligatorisk høring ved vedtak etter plan- og bygningsloven blir for arbeidskrevende, både for Sametinget og for lovens myndigheter. En slik regel ville ha omfattet svært mange vedtak, både om planer og om konsekvensutredninger, som ville ha vært spredt over store deler av landet. Det har også hatt betydning at de aller fleste tiltakene som skal konsekvensutredes er så omfattende at det er nærliggende å anse dem som betydelige naturinngrep. I så fall vil de være dekket av den høringsregelen som et flertall av utvalgets medlemmer har foreslått, se *"Høring"* i punkt 8.3.4.

Følgen av dette er imidlertid at det blir overlatt til myndighetene etter plan- og bygningsloven å forberede slike vedtak og i den forbindelse klarlegge hvilke virkninger en plan eller et vedtak om konsekvensutredninger vil ha for naturgrunnlaget for samiske interesser. Organet selv må avgjøre hvilke undersøkelser det er nødvendig å foreta for at samiske forhold skal være tilstrekkelig opplyst. Dette vil i stor grad være avhengig hva slags vedtak det er snakk om. I mange tilfeller vil det være naturlig at vedtaksorganet trekker inn Sametinget, eventuelt også andre samiske interesser. Det kan også være nødvendig at saken forelegges til uttalelse for at beslutningsgrunnlaget skal bli godt nok. Det vil være tilfelle i områder der samisk bosetting og næringsvirksomhet er særlig utbredt. Sametinget kan for øvrig uansett

134.Se forskrift 27. juli 1990, som vil bli avløst av ny forskrift tidlig i 1997. Enkelte departementene har delegert sin myndighet til underliggende instanser.

135.Etter vedlegg 5 til T-1015, jf. over, er det i oversikten over aktuelle høringsinstanser for tiltak som berører samiske interesser, vist til fire samiske interesseorganisasjoner/næringsorganisasjoner. Sametinget er ikke nevnt her.

be om å få en plan eller konsekvensutredningssak til uttalelse, se sameloven § 2-1 annet ledd.

Ettersom regelen er utformet som et påbud, jf. «skal», kan det i gitte tilfeller være gjort en saksbehandlingsfeil hvis vektleggingsregelen ikke er fulgt opp i det enkelte tilfelle. Spørsmålet er omtalt nedenfor i *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

Det må forventes at mange av de tiltakene som skal konsekvensutredes, vil måtte regnes som «betydelige naturinngrep» i forhold til samelovens regler. I så fall vil forslaget om en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget, som ni av utvalgets medlemmer støtter, komme inn i forbindelse med at det skal gis inngrepstillatelse fra vedkommende vedtaksorgan. Disse ni foreslår imidlertid ingen tilsvarende regel for vedtak etter plan- og bygningsloven. Nektingsretten er utformet slik at den skal gi Sametinget anledning til å gripe inn i forvaltningsorganers myndighet. Dette styringsverktøyet bør forbeholdes de betydelige inngrepssakene. En slik myndighet synes heller ikke like anvendelig for vedtak etter plan- og bygningsloven. Dessuten vil behovet for en slik regel neppe være særlig stort hvis de foran nevnte forslagene som er foreslått for inngrepsvedtak og forskrifter, kombineres med en vektleggingsregel i plan- og bygningsloven. Også her er det tillagt vekt at en nektingsregel for vedtak etter plan- og bygningsloven utvilsomt ville ha betydd en betydelig arbeidsbelastning for Sametinget.

8.6 ANDRE SAKSBEHANDLINGSREGLER SOM ER VURDERT

Utvalget har vurdert behovet for en ordning med *offentlige informasjonsmøter*. For at en ordning med møter skulle betydd et økt vern for samiske interesser, måtte forutsetningen ha vært at søkelyset i første rekke ble rettet mot tiltakets eller forskriftens konsekvenser for samisk kultur og levemåte i området. Møter måtte i tilfelle ha kommet inn i tillegg til de øvrige foreslåtte saksbehandlingsreglene.

Etter gjeldende rett skal møter om et planlagt tiltak eller virksomhet holdes ut fra regelverket på enkelte saksfeltet, noe som gjøres ved f. eks. større vannkraftutbygginger, se *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 8.3.1.4. Plan- og bygningsloven § 33-6 har regler om offentlige møter i forbindelse med at en konsekvensutredning legges frem. Forvaltningsloven § 37 siste ledd åpner for møter i forbindelse med utarbeidingen av forskrifter, når «saken egner seg for det.»

En fordel med møter er at man kunne fått frem synspunkter som ikke kommer til uttrykk i høringsuttalelser fra Sametinget, eventuelt fra reindriften og de samiske organisasjonene. Det kunne tilført erfaringer og kunnskap som vedtaksorganet ellers ikke får tilgang på. En annen fordel, som særlig gjør seg gjeldende hvis bare Sametinget uttaler seg til et planlagt tiltak, er at det ville gitt større muligheter for direkte påvirkning og innflytelse for enkeltpersoner og mindre grupperinger enn det som vil følge av det representative demokratiet som Sametinget innebærer. Det må forventes at et tiltak kan møte ulike reaksjoner internt blant samene, som kunne vært fremmet i en slik sammenheng. Debatt og meningsutveksling mellom grupperinger med motstridende synspunkter kunne dessuten gitt muligheter for større gjensidig forståelse, kanskje også tilnærming i synet på tiltaket.

På tross av slike antatte fordeler foreslås det ingen regler som pålegger utbyggere å arrangere møter for å klarlegge samiske synspunkter på et planlagt tiltak. Som nevnt finnes det allerede regler om møteplikt, og de største og mest inngripende tiltakene omfattes av disse. Møter blir dessuten ofte bare en orientering fra utbyggers side om tiltaket og de følger det antas å få, og det kan være noe usikkert om møter fører til at nye eller andre synspunkter blir tillagt vekt.

På bakgrunn av slike vurderinger antar utvalget at det ofte ikke vil oppnås noe særlig mer gjennom slike møter, ut over hva som kommer frem gjennom ulike

organers, blant annet Sametingets, uttalelser til vedtaksorganet. Også hensynet til å begrense tiltak som forlenger og forvansker allerede omfattende saksbehandlingsprosesser, har vært av betydning for dette standpunktet. Om Sametinget ønsker å innføre rutiner for slike møter i forbindelse med at det skal utformes en høringsuttalelse, eventuelt i forbindelse med en nektingssak, er et spørsmål Sametinget selv må ta stilling til.

8.7 INNARBEIDING I LOVVERKET

8.7.1 Henvisningsregel fra særlovene til sameloven

De foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven foreslås tatt inn som nytt fjerde ledd i § 2 og nytt annet ledd i § 33-1. Innarbeiding av disse forslagene i lovverket skulle ikke reise særlige spørsmål.

Utvalget har, som det går frem av det foregående, foreslått at forslagene som retter seg mot vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep (§§ 4-1 til 4-6 og § 4-8) og forskrifter (§ 4-7) samles i et nytt kapittel i sameloven.

Det kan imidlertid være en fare for at samelovens regler om vern mot inngrep i naturgrunnlaget for samisk kultur kan bli oversett ved behandlingen av inngrepsspørsmål i henhold til de særskilte inngrepslovene. Det er derfor behov for regler om disse forhold også i de enkelte inngrepslovene.

Utvalget har overveiet å foreslå en formåls- eller hensynsregel i de enkelte lovene, der hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, fremheves. Det er vist til en del gjeldende hensyns- og formålsregler i *"Hensynsregler og formålsregler"* i punkt 8.3.1.3. En regel om hensyntagen til naturgrunnlaget for samisk kultur, som oftest plassert fremme i loven, ville fått frem at dette hensynet skal stå sentralt ved vedtak etter loven. Det kunne også ført til at de organer som fatter vedtak etter den enkelte loven, ville føle en klarere forpliktelse til å ivareta samiske interesser.

På den annen side ville det ikke passe med en slik formåls- eller hensynsregel i alle de aktuelle lovene, med den utforming de har. Særlig tydelig er dette i lover som ikke har formåls- eller hensynsregler. En fremheving av hensynet til samisk kultur i slike lover ville kunne utløse et behov for å trekke frem også andre hensyn, med det lovarbeid det ville medføre. Dessuten er gjeldende regelverk i inngrepslovene svært forskjellig formulert, og dersom en samisk formåls- eller hensynsregel skulle tilpasses innhold og språk i den enkelte inngrepsloven, ville det bety vesentlig arbeid, samtidig som det senere kunne føre til tolkingstvil. En formåls- eller hensynsregel ville heller ikke gjøre det klart at også hørings-, nektings- og forskriftsreglene i sameloven skal gjelde ved inngrepsvedtak etter vedkommende lov.

Den fremgangsmåten utvalget har samlet seg om, er å foreslå en likelydende bestemmelse i hver av de aktuelle inngrepslovene, som viser til at reglene i sameloven gjelder når det søkes om tillatelse til bruk av eller inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder. Det skal i den forbindelse understrekes at de enkelte medlemmer selvsagt bare går inn for en henvisningsregel til de regler i sameloven som de uttrykkelig har gitt sin tilslutning.

En henvisningsregel er foretrukket av flere grunner. Viktigst er det at en henvisningsregel rettsteknisk sett er enklest. En likelydende regel i særlovgivningen vil bety mindre lovteknisk arbeid enn hva som hadde vært nødvendig hvis bestemmelsene ble utformet særskilt i de enkelte lovene. Man unngår også tolkingsproblemer på grunn av at reglene var utformet forskjellig.

Forslagene, og særlig forslaget om nektingsrett, krever dessuten et litt mer omfattende regelverk, og bør derfor gis i én lov. Sameloven peker seg i så måte ut som et naturlig valg. Men også av andre grunner er det viktig at saksbehandlingsre-

glene plasseres i sameloven. På den måten blir viktige regler som angår samiske forhold samlet i én lov. Etter utvalgets mening er det ønskelig at en utbygging av Sametingets myndighet og andre regler som skal ivareta samiske interesser, finnes i den loven som særskilt omhandler samiske spørsmål. Sammenhengen med regler som angår andre samerettslige spørsmål vil på den måten bli markert, samtidig som det gir bedre oversikt over rettsreglene som gjelder samiske forhold.

Henvisningen til sameloven gjør det også klart at forslagene bare vil ha betydning for inngrep i samiske bruksområder. Dette er et poeng, ettersom de inngrepslovene som er aktuelle, med unntak av et par lover,[136] gjelder hele landet. Det er derfor etter medlemmenes mening en god løsning at man i lovene tar inn en henvisning til sameloven for de tilfeller der det omsøkte tiltaket er lokalisert til samiske bruksområder. Der det ikke er tilfelle, vil forslagene ikke ha innvirkning på saksbehandlingen. Dette er ikke uttrykk for en nedtoning av det samiske aspektet, snarere en fremheving av det samiske der det faktisk gjør seg gjeldende. En henvisning til sameloven for tilfeller der tiltaket er planlagt satt i verk i samiske bruksområder, vil sikre at søkelyset rettes mot samiske kultur- og næringsinteresser der det er behov for det.

Som det går frem av drøftelsene av de enkelte forslagene, står et samlet utvalg bak forslagene til vektleggingsregler for enkelttilfelle av naturinngrep (*"Vektlegging"* i punkt 8.3.3) og ved forskrifter (*"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i punkt 8.4), mens utvalget har delt seg når det gjelder forslagene om høringsregel og nektingsregel (*"Høring"* i punktene 8.3.4 og *"Tidsavgrenset nekting"* i 8.3.5). På grunn av denne uenigheten legger utvalget frem tre forslag til formulering av henvisningsreglene, som uttrykkelig viser hvilke regler i sameloven de enkelte medlemmene i utvalget står bak. Det fremmes altså ett forslag som henviser til vektleggingsreglene, ett forslag som henviser til vektleggingsreglene og høringsregelen og ett forslag som viser til vektleggingsreglene, høringsregelen og nektingsregelen. Ved en eventuell lovfesting av henvisningsregelen er det selvsagt tilstrekkelig at det henvises til sameloven kapittel 4, som da vil inneholde de reglene man går inn for å lovfeste.

Uansett stemmefordeling ved de forslagene som legges frem, er det enighet om at henvisningsreglene må avspeile at tillatelser til naturinngrep som er hjemlet i særlovgivningen, faller i to hovedgrupper.[137] En gruppe er de lovene som hjemler tillatelser som direkte gir rett til naturinngrep. Det gjelder blant annet de lovene som gir tiltakskonsesjon. En annen gruppe er de lovene som hjemler tillatelser til erverv av eie- eller bruksrettigheter, som igjen gir adgang til naturinngrep. Ervervskonsesjonslovene og de mange ekspropriasjonshjemlene er av den typen. At det er tale om to typer tillatelser, gjør det vanskeligere å formulere henvisningsregelen på en måte som er treffende for begge disse vedtakstypene. Definisjonen av inngrepsvedtak i § 4-1 nr. 1 og 2 avspeiler at det her er tale om ulike vedtakstyper.

Disse forholdene har ført til at det legges frem tre sett med henvisningsregler, alt etter hvilke forslag de enkelte medlemmene støtter. Hvert regelsett består av to henvisningsregler, som skal fange opp både tillatelser til direkte inngrep (foreslått som § A) og tillatelser til erverv av rettigheter, som i sin tur gir adgang til inngrep (foreslått som § B). De foreslåtte lovtekster går frem av *"Endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven"* i punkt 11.7.2 jf. merknader i

136.Unntakene er lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) 12. mars 1965 og lov om ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst med Sovjetsamveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikdalen av 27. juni 1958 nr. 1.

137.Den tredje hovedgruppen tiltak, som i de fleste tilfeller faller inn under ordlyden i § 4-1 punkt 3, faller på siden av denne diskusjonen, fordi det er tiltak som som ikke fremmes med hjemmel i noen bestemt særlov, og det kan derfor heller ikke formuleres noen henvisningsregel.

"Merknader til endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven" i punkt 10.7.2.

8.7.2 Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn

Utvalget foreslår at en henvisningsregel tas inn i følgende lover (nevnt i rekkefølge etter lovens alder):

1. Lov om erverv av kalkstensforekomster 3. juli 1914 nr. 5 (ny § 1 a).
2. Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) 14. desember 1917 nr. 16 (ny § 1 a).
3. Lov om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) 14. desember 1917 nr. 17 (ny § 1 a).
4. Lov om vassdragene (vassdragsloven) 15. mars 1940 nr. 3 (ny § 105 a).
5. Lov om erverv av kvartsforekomster 17. juni 1949 nr. 3 (ny § 1 a).
6. Lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster 21. mars 1952 nr. 1 (ny § 1 a).
7. Lov om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven 27. juni 1958 nr. 1 (ny § 2 a).
8. Lov om oreigning av fast eigedom (oreigningsloven) 23. oktober 1959 nr. 3 (ny § 1 a).
9. Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster 21. juni 1963 nr. 12 (ny § 2 a).
10. Lov om veger av 21. juni 1963 nr. 23 (ny § 12 a).
11. Lov om forvaltning av grunn i Finnmark (erstatter lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) 12. mars 1965 (jf. *"Rettslige virkninger ved overføring av eiendomsretten til all usolgt grunn i finnmark"* i kapittel 4.2 og forslag til § 1-3).
12. Lov om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) 21. mai 1965 (ny § 17 c).
13. Lov om atomenergivirksomhet 12. mai 1972 nr. 28 (ny § 4 a).
14. Lov om regulering av deltagelsen i fisket (deltagerloven) 16. juni 1972 nr. 57 (ny § 8 første ledd tredje setning).
15. Lov om bergverk (bergverksloven) 30. juni 1972 nr. 70 (ny § 2 a).
16. Lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde 4. mai 1973 nr. 21 (ny § 2 a).
17. Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) 31. mai 1974 nr. 19 (ny § 2 a).
18. Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) 6. juni 1975 nr. 31 (ny § 1 a).
19. Lov om viltet (viltloven) 29. mai 1981 nr. 38 (ny § 3 a).
20. Lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen 11. juni 1982 nr. 42 (nytt tillegg til § 8 første ledd).
21. Lov om saltvannsfiske m.v. 3. juni 1983 nr. 40 (ny § 4 a).
22. Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) 22. mars 1985 nr. 11 (ny § 3 a).
23. Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. juni 1985 nr. 68 (ny § 3 a).
24. Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven) 29. juni 1990 nr. 50 (ny § 1-5).
25. Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. (lakse- og innlandsfiskloven) 15. mai 1992 nr. 47 (ny § 5 a).
26. Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstads-

bane m.m. (jernbaneloven) 11. juni 1993 nr. 100 (ny § 4 a).
27. Lov om luftfart 11. juni 1993 nr. 101 (ny § 2-3 a).
28. Lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79 (ny § 3 a).
29. Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 (ny § 1 a).

De lovene som er listet opp, er lover som hjemler vedtak om naturinngrep, enten gjennom enkeltvedtak eller ved forskrifter. Hvilke vedtak de enkelte lovene gir hjemmel for, går frem av den skjematiske oversikten, jf. *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i kapittel 8.9. Utvalget antar at dette er de viktigste lovene, sett ut fra et vernesynspunkt, og at disse dekker vedtak hvor det er særlig aktuelt å gi naturgrunnlaget for samiske interesser et styrket vern.

De angitte lovene må ikke oppfattes som en uttømmende oppregning av hvilke typer tiltak man har ment skal omfattes av de foreslåtte reglene om vern. For det første er det en rekke naturinngrep som ikke treffes med hjemmel i en bestemt særlov. Særlovene som her er nevnt, vil dekke de mange og viktige naturinngrepene som krever offentlig tillatelse, men en rekke konsekvensrike tiltak vil falle utenfor disse. Den foreslåtte § 4-1 nr. 3 vil fange opp en del av disse, men ikke alle. Den foreslåtte forskriften om konsekvensutredninger kan brukes som illustrasjon på tiltak som ikke alltid vil bli fanget opp av den foreslåtte § 4-1 punktene 1-3. Dette er tiltak som kan iverksettes gjennom reglene i plan- og bygningsloven, forutsatt at det er gitt tillatelse etter forurensingsloven.

For det andre er det i noen av de aktuelle lovene regler om konsesjonsfritak, blant annet ut fra hvem som er tiltakshaver. Tiltak i regi av staten, og til dels også fylkeskommuner og kommuner, er for eksempel unntatt fra konsesjonsplikt etter flere lover. At slike tiltakene ikke trenger offentlig godkjenning i form av en formell konsesjon, har en særlig begrunnelse og bør etter utvalgets mening ikke føre til at saken også unntas fra saksfeltet for de her foreslåtte saksbehandlingsreglene. Om et tiltak startes opp og drives i regi av de nevnte offentlige organer eller en privatperson eller et privat eller statlig selskap, skulle være uten betydning i forhold til disse reglene. Dersom man unntar slike saker, vil det etter utvalgets mening føre til en lite heldig uthuling av regelverket og et svakere vern enn tilsiktet.

For det tredje kan det vedtas naturinngrep med hjemmel i andre lover enn de utvalget her har tatt med. Selv om man har tatt med de lovene det er mest nærliggende å ta med, i alle fall ut fra någjeldende forhold, kan det tenkes at andre naturbruksmåter på sikt kan bli aktuelle.

Det vil dermed ikke i alle tilfelle foreligge en uttrykkelig henvisning til sameloven i alle tilfeller der det kan bli aktuelt å legge den til grunn. Det skal derfor understrekes at det avgjørende i forhold til de skjerpede saksbehandlingsreglene som fremmes i dette kapitlet, er om det aktuelle tiltaket dekkes av det angitte saksfeltet for forslagene, det vil si om det må anses som et (betydelig) naturinngrep i samiske bruksområder. Hvilken betydning det kan få for spørsmålet om saksbehandlingsfeil at vedkommende hjemmelslov ikke henviser til sameloven, er omtalt i *"Saksbehandlingsfeil"* i kapittel 8.8.

Noen av de ovenfor nevnte lovene vil ikke være aktuelle i alle deler av landet som regnes som samisk bruksområde. Enkelte lover er geografisk begrenset, mens andre omhandler naturinngrep som det (for tiden) ikke er aktuelt å foreta over hele landet, fordi verneplaner[138] eller andre hindringer[139] setter begrensninger for

138.Se f.eks. St. prp. nr. 118 (1991-92) Landsplan for vern av vassdrag (Samla plan) og St. meld. nr. 62 (1991-92) Landsplan for nasjonalparker.

139.For prøveboring etter olje- og gass trekkes Stortinget inn i avgjørelsen av hvilke felter som skal åpnes for petroleumsvirksomhet, se senest St. meld nr. 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

hvilke naturinngrep som faktisk kan foretas i deler av landet. Utvalget har ikke gått i detalj på dette punktet. I lovene henvises det til «samiske bruksområder», uten noen nærmere angivelse av hvilke samiske områder som vil være aktuelle i forhold til den enkelte type naturinngrep. Både hensynet til rettsteknisk enkle regler og det forhold at lovenes faktiske virkeområde kan endres over tid, har spilt inn her.

Forvaltningsloven er ikke nevnt i oppregningen. En henvisning fra forvaltningsloven til sameloven kunne ha understreket at også de særlige saksbehandlingsreglene i sameloven skal gjelde der et tiltak skal iverksettes i samiske områder. Den er likevel utelatt fordi den er en allmenn lov om behandlingsmåten i forvaltingsavgjørelser som i seg selv ikke gir hjemmel for vedtak om naturinngrep. Forvaltningsloven er således av en annen type enn de øvrige lovene, og det virker ikke naturlig å ta den med i oppregningen.

De inngrepsvedtak som skal dekkes av forslagene, vil dessuten bare utgjøre en liten del av de vedtak som skal behandles etter reglene i forvaltningsloven. Selv om man hadde innskrenket henvisningen til sameloven til bare å gjelde «vedtak om naturinngrep», dekker forvaltningsloven så mange ulike saksområder at en slik regel sannsynligvis hadde hatt liten selvstendig betydning.

Det er vel også tvilsomt om man hadde oppnådd noe med det. Henvisningsregelen er foreslått tatt inn i de lover som hjemler vedtak om naturinngrep. Dermed vil det gå frem av det regelverket som organet forholder seg til, at de særlige saksbehandlingsreglene i sameloven gjelder ved naturinngrep i samiske bruksområder. Det skulle ikke være nødvendig at dette i tillegg gikk frem av forvaltningsloven, selv om disse vedtaksorganene også er bundet av den loven.

Reindriftsloven er heller ikke med i oppregningen. Selv om reindriftsloven hjemler vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder, og loven omhandler en kulturspesifikk samisk næring – for øvrig den eneste her til lands – virker det lite naturlig å henvise til de skjerpede saksbehandlingsreglene når det treffes vedtak etter loven. For det første ligger det innebygd i loven at hensynet til samiske interesser er det sentrale. En presisering av dette i denne loven virker unødvendig. For det andre er reindriftsloven en egen lov for reindriften, som utgjør en avgrenset del av samekulturen. Dette grunnleggende utgangspunktet er det etter utvalgets mening ikke aktuelt å rokke ved, noe som ville vært følgen dersom et bredere vurderingstema skulle vært lagt til grunn ved vedtak etter loven.

Med hensyn til kyst- og fjordfiske har utvalget vært i tvil om hvilke lover henvisningsregelen bør tas inn i. Fiskerilovgivningen er omfattende, og det settes en rekke vilkår for fiske. Noen lover gir betingelser for å kunne delta i fisket, kalt innsatsreguleringen, for eksempel lov om registrering og merking av fiskefartøyer (registreringsloven) av 5. desember 1917 nr. 1, lov om regulering av deltagelsen i fisket (deltagerloven) av 16. juni 1972 nr. 57 og lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen av 11. juni 1982 nr. 42, som hjemler reglene om fiskermanntall. Andre lover angår det som kalles uttaksreguleringen, som angår blant annet fangstkvantum, tider og fiskbare arter. Slike forskrifter hjemles vanligvis i saltvannsfiskeloven.

Saltvannsfiskeloven er med i oppregningen, slik at forskrifter om uttaksregulering vil bli dekket. Men det er ingen tvil om at også bestemmelsene om innsatsregulering har stor betydning for de samiske fiskernes muligheter til å utnytte fiskeressursene. Dersom slike regler utformes slik at samiske fiskere faller utenfor de krav som settes, vil de miste tilgangen til fisket, uansett hvordan uttaksreglene utformes.

Man har derfor kommet til at henvisningsregelen bør tas inn i en del av de nevnte lovene, men ikke alle. Etter utvalgets mening kan registreringsloven holdes utenom. Kravene til registrering og merking er lovfastsatt, slik at det i liten grad er

aktuelt med forskriftsreguleringer. Dessuten er dette bestemmelser som ikke er av de mest utslagsgivende i forhold til de problemstillinger som her drøftes.

Lov om rettledningstjenesten § 8 gir hjemmel for å gi forskrifter om fiskermanntall. For slike forskrifter bør vektleggingsregelen gjelde. Fra samisk hold har det vært hevdet at dette regelverket har hatt uheldige konsekvenser, særlig for fiskere med mindre båter. Dette er omtalt nærmere i *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 Kyst- og fjordfiske. I forhold til andre bestemmelser i loven er det imidlertid ikke særlig aktuelt å fremheve det samiske spesielt. Henvisningen til samelovens regler bør derfor tas inn i § 8, og uttrykkelig avgrenses til denne bestemmelsen.

Deltagerloven har i § 2 regler om tillatelse til innføring i merkeregistret og erverv av fiskefartøy. Forskrifter om innføring i merkeregistret kan gis i særlige tilfeller, jf. § 2 femte ledd. Videre er det i § 6, jf. § 7 og § 9, hjemmel for å innføre krav om særskilt tillatelse for fiske. Hjemmelen kan brukes «som ledd i nasjonale eller internasjonale tiltak for å hindre overbeskatning av fiskebestandene eller for å sikre en forsvarlig teknisk og økonomisk utbygging av fiskeflåten og en rasjonell utnyttelse av fiskeressursene». Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i disse bestemmelsene, men ikke alle gjelder for eller er aktuelle i samiske bruksområder.

Tillatelser etter § 2 kan antagelig holdes utenfor de foreslåtte reglenes saksfelt. Selv om det er snakk om enkelttilfeller som avgjøres ved enkeltvedtak, gjelder det enkeltpersoner, og en fremheving av det samiske ville dermed lett medført forskjellsbehandling på individuelt grunnlag. Slike tillatelser er dessuten vesensforskjellige fra de tilfeller der et enkeltvedtak om naturinngrep utløser vernereglene. Det virker lite naturlig å innføre et generelt prinsipp om at naturgrunnlaget for samekulturen skal sikres i forhold til slike vedtak, i og med at denne typen vurderinger ikke naturlig inngår i avgjørelsesgrunnlaget – i motsetning til hva som er tilfelle ved vedtak om naturinngrep etter inngrepslovgivningen.

Derimot bør forskrifter etter § 6 omfattes av reglene. Ved denne typen forskrifter vil hensynet til det samiske kunne gå naturlig inn i vurderingsgrunnlaget etter jf. § 8, hvor det blant annet heter:

> «I forskriften skal det særlig legges vekt på tidligere deltagelse i fiske, faglige og tekniske forutsetninger (herunder fartøy og utstyr), eiers og mannskaps avhengighet av å kunne drive fiske samt fiskets betydning for råstofftilførselen til bestemte distrikter eller bestemte produksjonsgrener.»

For øvrig forutsetter utvalget at henvisningsregelen vurderes fortløpende ved fremtidig lovgivning om grunn- og ressursutnyttingen. Dette gjelder både der det blir gitt nye lover på områder som i dag ikke er regulert, og der gjeldende lovverk endres. Inngrepslovgivningen er under stadige endringer, og et virksomt samisk kulturvern forutsetter at lovverket er à jour på dette punktet. I den forbindelse kan det for eksempel vises til lovforslag i NOU 1995:12 Lov om vassdrag og grunnvann og NOU 1996:11 Forslag til ny minerallov.

8.8 SAKSBEHANDLINGSFEIL

Det kan være grunn til å gå noe nærmere inn på hva virkningen vil være, dersom de foreslåtte reglene i sameloven ikke skulle bli fulgt ved behandlingen av et vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder.

Forslaget om en egen nektingsrett for reindriften, som kun Rørholt står bak, kan kort nevnes først. Opprettes det en slik ordning, vil det bety at ingen myndigheter vil kunne disponere over grunn og naturressurser innenfor reinbeiteområdene på en måte som nevnt i forslaget, uten at det er gitt tillatelse fra Reindriftsstyret. Gjøres

det likevel, vil det foreligge kompetansemangel, noe som som hovedregel gjør et vedtak ugyldig.

De andre lovforslagene som legges frem i dette kapitlet er saksbehandlingsregler. Nektingsregelen står riktig nok i en særstilling ettersom den kan sees som en saksbehandlingsregel samtidig som den innebærer en kompetansebegrensning for vedtaksorganet. Det er derfor naturlig å avgrense drøftingen til spørsmålet om vedtak i strid med sameloven vil være ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, mens det for vedtak i strid med nektingsregelen også drøftes ugyldighet på grunn av kompetansemangel.

I enkelte særlover er det uttrykkelig angitt at visse feil medfører ugyldighet. Utvalget ser ikke det som en aktuell løsning i denne sammenhengen. Både reglenes skjønnsmessige preg og behovet for fleksibilitet ut fra forholdene i den enkelte saken og den feilen som er gjort, tilsier at spørsmålet bør avgjøres ut fra en vurdering fra sak til sak.

Ved enkeltvedtak kan ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil vurderes av vedtaksorganet selv, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c), av overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd, eller av domstolene, jf. forvaltningsloven § 41. Ved domstolsprøving kan det bare undersøkes om vedtaket er ulovlig, dvs. i strid med lov og rettsprinsipper. Om vedtaket er hensiktsmessig eller heldig, hører bare under forvaltningens skjønnsutøvelse, og kan ikke prøves av domstolene. Der overordnet forvaltningsorgan overprøver vedtaket, kan også de skjønnsmessige sider av saken overprøves, jf. forvaltningsloven §§ 33 annet ledd og 34 annet ledd.

For at det skal foreligge ugyldighet pga. saksbehandlingsfeil, må det være gjort *feil* under behandlingen av saken. Hvilke regler som skal følges ved inngrepsvedtak i samiske bruksområder, vil med de her foreslåtte saksbehandlingsreglene gå frem av forvaltningsloven, særlover og sameloven.

Vektleggingsregelen kommer inn på avveiningsstadiet, dvs. når vedtaket treffes. Regelen kan imidlertid ikke sees adskilt fra vedtaksorganets forberedende saksbehandling. Som nevnt har vedtaksorganet etter forvaltningsloven § 17 en utrednings- eller opplysningsplikt. Vektleggingsregelen vil føre til at det må kunne stilles andre og utvidede krav til saksforberedelsene.

Det er vanskelig å si noe allment om når det kan sies å foreligge en saksbehandlingsfeil fordi vektleggingsregelen ikke er overholdt. Et minstekrav må være at vedtaksorganet har foretatt visse undersøkelse for å kartlegge virkningene av et tiltak for samiske interesser i området, og at dette til en viss grad er trukket inn når avgjørelsen treffes. Det må videre antas at vedtaksorganet ikke kan unnlate å vurdere innvendinger mot tiltaket som er kommet fra samisk hold, i alle fall ikke ved klar motstand mot tiltaket. Det må også gå frem av vedtaket at det samiske aspektet har vært en del av det vurderingstemaet som ligger til grunn for vedtaket.

Selv om det i utgangspunktet kan fastslås at det er gjort feil i vedtaksorganets saksbehandling, betyr ikke det nødvendigvis at vedtaket er *ugyldig*. Det skal avgjøres konkret ut fra de virkninger feilen kan ha hatt på innholdet av vedtaket. Etter prinsippet i forvaltningsloven § 41 vil et vedtak likevel være gyldig dersom det «er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.». Med «vedtakets innhold» menes både utfallet av søknaden, dvs. om den innvilges eller ikke, og innholdet i vedtaket, dvs. hvilke vilkår som settes ved innvilgelse. Prinsippet gjelder uansett om det er vedtaksorganet, overordnet organ eller domstolene som vurderer ugyldighetsspørsmålet.

Om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, vil avhenge av i hvor stor grad det er undersøkt hvilke virkninger tiltaket kan tenkes å få for samiske interesser i området. Dersom det samiske aspektet ikke er trukket inn, er det en saks-

behandlingsfeil som utvilsomt *kan* ha virket inn på avgjørelsens innhold. Det må da vurderes hvor *sannsynlig* det er at utfallet hadde blitt et annet dersom vektleggingsregelen var blitt fulgt. Det stilles i utgangspunktet ikke strenge krav på dette punktet. Så lenge det er en mulighet for at feilen kan ha virket inn på resultatet, kan det konstateres ugyldighet. Hvor stor grad av sannsynlighet som kreves i den enkelte sak, vil variere ut fra hvor grov feilen er og hvor inngripende tiltaket er. Er det åpenbart at tiltaket kan ha betydelige konsekvenser for samiske interesser i området, kan det vanskelig utelukkes at vektleggingsregelen kunne ha virket inn på vedtakets innhold.

Der forholdet til samiske interesser til en viss grad er trukket inn, men for lite til å gi et fullt ut riktig og dekkende bilde, skal det mer til for at vedtaket blir ugyldig av den grunn. Vektleggingsregelen er en skjønnsregel, og så lenge den faktisk er fulgt i en viss grad, kan det være tilstrekkelig. I slike tilfeller kan det imidlertid være aktuelt å vurdere om saksopplysningsplikten etter forvaltningsloven § 17 er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Ugyldighetsvurderingen foregår i så fall på vanlig måte.

I forbindelse med høringsregelen er det særlig to situasjoner som kan føre til påstand om saksbehandlingsfeil. En situasjon er at vedtaksorganet ikke har fulgt samelovens regler om uttalerett for Sametinget i det hele tatt, enten fordi vedtaksorganet ikke har kjent til reglene eller fordi organet har unnlatt å følge reglene.

At høringsregelen ikke etterleves, må utvilsomt kunne ses som en saksbehandlingsfeil. Det må – i alle fall etter en tid – kunne forventes at organer som treffer denne typen vedtak, har kjennskap til det særskilte regelverket som gjelder i samiske bruksområder, og at regelverket etterleves av vedtaksorganene. Denne forutsetningen blir særlig sterk der tiltaket størrelsesmessig sett er omfattende og det er tenkt iverksatt i sentrale samiske områder. I slike saker vil det for øvrig være naturlig at Sametinget blir trukket inn i den forberedende saksbehandlingen, også uten at det er fastsatt i en særskilt regel.

En annen situasjonen som kan oppstå, er at vedtaksorganet etter en vurdering kommer til at inngrepet ikke er betydelig, og at vedtak i saken treffes uten at saken sendes på høring i Sametinget. Et slikt standpunktet vil ventelig bety at saken heller ikke forelegges Sametinget med spørsmål om nekting.

Beslutningen om at det ikke dreier seg om et betydelig vedtak, kan sees som feil lovanvendelse og angripes på det grunnlaget. Men en slik feilvurdering kan ha sin årsak i at det er begått saksbehandlingsfeil. Det forutsetter at vedtaksorganet kan kritiseres for at det kom frem til dette resultatet, og at kritikken baserer seg på feil eller mangler ved den saksbehandlingen som er foretatt forut for beslutningen. Det mest nærliggende grunnlaget å vurdere dette på, er vedtaksorganets saksutredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17. Vedtaksorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før avgjørelsen treffes. Dette betyr at organet må innhente de opplysninger som er nødvendig for å kunne ta stilling til om inngrepet må anses som betydelig i forhold til samiske interesser.

Hvilke krav som kan stilles til de undersøkelser som gjøres i forbindelse med betydelighetsvurderingen, vil variere ut fra den kunnskapen vedtaksorganet har om samiske forhold fra før, tiltakets beliggenhet og omfang. Det er i den forbindelse et poeng at det er Sametinget og ikke vedtaksorganet som skal ha det avgjørende ordet når det avgjøres om inngrepet skal regnes som betydelig. Der organet er – eller bør være – i tvil, kan det være en forsømmelse ikke å rådspørre Sametinget ved denne vurderingen.

Som nevnt trenger ikke et inngrepsvedtak å være ugyldig, selv om det kan fastslås at det er gjort feil under saksbehandlingen. Det avgjørende er om feilen *kan* ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Dette avgjøres ut fra en sannsyn-

lighetsvurdering i det enkelte tilfelle. Det er neppe tvil om at Sametingets fravær i høringsrunden *kan* virke bestemmende på vedtakets innhold. Det må forventes at Sametingets kunnskap om samiske forhold og tingets autoritet vil bli tillagt vekt i de saker det her er snakk om. Følgelig kan det ofte ikke utelukkes at Sametingets medvirkning vil kunne gi et annet utfall i saken enn det som måtte bli resultatet uten tingets medvirkning.

Forslaget om nektingsrett innebærer at vedtaksorganet ikke har myndighet til å treffe vedtak i saken hvis Sametinget har gått imot det. Dersom vedtaksorganet ikke oversender forslag til vedtak – fordi de ikke er kjent med nektingsregelen eller fordi de mener reglene ikke kommer inn i den aktuelle saken – og det treffes et inngrepsvedtak, vil det være snakk om både kompetansemangel og saksbehandlingsfeil.

Dersom nektingsregelen ikke følges der det dreier seg om et betydelig inngrep i samiske bruksområder, må det kunne karakteriseres som en feil ved saksbehandlingen. Riktig nok vil nektingsregelen være særegen, og på de aller fleste saksfelter finnes det ikke tilsvarende regler. Dette forholdet hindrer ikke at det blir forventet at vedtaksorganene på disse saksområdene gjør seg kjent med regelverket, og at det legges til grunn fra det tidspunkt som er bestemt. Overordnet fagmyndighet, i siste instans regjeringen, vil ha et informasjonsansvar i forhold til berørte vedtaksorganer.

I likhet med hva som gjelder for høringsregelens del, kan kritikken mot et vedtak bygge på at betydelighetsvurderingen er feil, slik at det uriktig blir lagt til grunn at nektingsregelen ikke kommer inn. På dette punktet vises det til det som sies foran om denne problemstillingen i tilknytning til høringsregelen.

Spørsmålet om en unnlatelse av å følge nektingsregelen vil medføre at vedtaket er ugyldig, skal avgjøres ut fra om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Der spørsmålet om nekting ikke er forelagt Sametinget, kan det utvilsomt være tilfelle.

Det er antakelig vel så nærliggende å se manglende oppfølging av nektingsregelen som et spørsmål om manglende myndighet (personell kompetansemangel). Hovedregelen ved kompetansemangler er at de medfører ugyldighet. Det blir således ikke nødvendig å ta stilling til om feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Også forskrifter kan bli kjent ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil. Som ved enkeltvedtak kan gyldigheten vurderes enten av organet selv, av overordnet organ eller av domstolene.

Vektleggingsregelen ved forskrifter vil være et saksbehandlingskrav som rettes mot den enkelte forskriftsmyndighet og som i gitte tilfeller kan føre til at en forskrift, eventuelt enkelte bestemmelser i den, blir ugyldig. Vektleggingsregelen, som etter forslaget skal gå frem av sameloven, vil gjelde i tillegg til de saksbehandlingskrav som er nedfelt i forvaltningsloven kapittel VII.

I vurderingen av om en forskrift skal kjennes ugyldig på grunn av at vektleggingsregelen ikke er fulgt, er det avgjørende om regelen faktisk er trukket inn i forskriftsarbeidet, og som for vektleggingsregelen ved enkeltvedtak må dette avgjøres konkret. Hvor mye som vil måtte kreves fra vedtaksorganets side, vil variere etter hvor sterkt det samiske innslaget er i området, og også hvilke forhold forskriften regulerer. Men det må i alle fall kunne kreves at hensynet til naturgrunnlaget for samiske interesser har vært undersøkt, og at de opplysninger vedtaksorganet får, er tatt i betraktning når forskriften utformes. Plikten skjerpes der det dreier seg om områder som vedtakorganet må vite er særlig viktige for samiske kultur- og næringsinteresser.

Også for forskrifter er det en betingelse for å statuere ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil at feilen kan ha virket bestemmende på innholdet. Dette går ikke uttrykkelig frem av loven, men prinsippet i § 41 anvendes analogisk. Hvis vektleggingsregelen ikke er tatt hensyn til i det hele tatt, vil det lett kunne ha betydning for innholdet. Det blir imidlertid antatt at det er større grunn til å være varsom med å kjenne en forskrift ugyldig på dette grunnlaget enn hva tilfelle er ved et enkeltvedtak.[140]

Det som her sies, vil i stor grad gjelde tilsvarende for vektleggingsreglene som er foreslått for planer og konsekvensutredninger. Om vektleggingsregelen i tilstrekkelig grad har vært anvendt, må avgjøres i den enkelte sak. Det beste vil være at det går tydelig frem av de ulike plantyper som utarbeides at samiske interesser har vært avveid. Reglene om konsekvensutredninger skal etter de retningslinjer som er gitt,[141] ta for seg en rekke saksfelter innenfor hovedkategoriene miljø, naturressurser og samfunn, og hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, kan behandles som undergrupper til disse eller som et eget punkt.

Dersom det ikke i det hele tatt er fokusert på samiske interesser, kan det foreligge ugyldighet. Som ellers ved saksbehandlingsfeil er forutsetningen at forsømmelsen kan ha virket bestemmende på innholdet i vedtaket.

Det kan spørres om det skal ha noen betydning for spørsmålet om saksbehandlingefeil at hjemmelsloven eller hjemmelsgrunnlaget ikke henviser til sameloven. Hjemmelslover som har en uttrykkelig henvisning til sameloven, jf. forslaget i *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2, skulle i denne sammenhengen være uproblematiske.

Utvalget er av den oppfatning at det er saksfeltet for forslagene, slik de fremgår av forslaget til sameloven § 4-1, som skal være avgjørende for om reglene kommer inn. Det foreslås en henvisningsregel i en rekke lover, se *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2, men som det er presisert samme sted, er oppregningen ikke ment å være uttømmende. Den er i første rekke gitt for å lette oversikten og tilgjengeligheten til regelverket, og meningen er ikke å på den måten avgrense rekkevidden av samelovens regler. Tvert imot forutsetter utvalget, blant annet gjennom forslag til § 4-1 nr. 3, at et rekke vedtak om naturinngrep treffes uten at det gjøres med hjemmel i inngrepslovgivningen. Etter utvalgets syn kan det således ikke være avgjørende om vedkommende vedtaksorgan har hatt en uttrykkelig henvisning til sameloven å forholde seg til.

Dette må gjelde også for nektingsregelen. Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig med en henvisning fra vedkommende hjemmelsloven til samelovens regler om nekting for at Sametinget skal kunne treffe et nektingsvedtak. Som ellers er et vedtaksorgan bundet av lovfastsatte begrensinger for sin myndighet. Ofte fremgår slike skranker også i dag av annen lovgivning.

Utvalget regner ikke med at dette vil bli et særlig praktisk problem, ettersom det foreslås henvisningsregler i de viktigste hjemmelslovene. Om det kan bli et problem på sikt, vil imidlertid blant annet være avhengig av om man ved ny og endret lovgivning følger opp utvalgets henstilling om å gi en henvisningsregel til sameloven der det er tale om lovgivning om naturinngrep.

140.Eckhoff, Forvaltningsrett 5. utg., side 578.
141.Jf. T-1015 Konsekvensutredninger – Veileder i plan- og bygningslovens bestemmelser.

8.9 SKJEMATISK OVERSIKT OVER INNGREPSLOVER (OPPDATERT PR. 1. NOVEMBER 1996)

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om erverv av kalkstensforekomster av 3. juli 1914 nr 5 § 4 Staten, norske kommuner og fylkeskommuner er unntatt fra konsesjonsplikt etter loven, jf § 1 første ledd.	Konsesjon for norske statsborgere, utlendinger og selskap med begrenset ansvar til erverv av eiendomsrett eller bruksrett til kalkstenforekomster over 100.000 tonn (jf. § 1 første ledd), eller rett til å få levert kalksten for et lengre tidsrom enn 5 år (jf. § 1 andre ledd).	Nærings- og energidepartementet (kgl. res. 5. september 1958), delegert til Bergvesenet 1. april 1993.	«... når ikke allmenne hensyn taler i mot det ...» (§ 4 første ledd) Det kan settes betingelser for drift av forekomsten (§ 4 andre ledd) og ellers betingelser som «finnes påkrevet av almene hensyn» (§ 4 tredje ledd).	Ikke angitt.
Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) av 14. desember 1917 nr 16 § 2 Staten er unntatt fra konsejonsplikt etter kapittel I Om vannfall, jf. § 1 første ledd.	Konsesjon for norske statsborgere, EØS-borgere, andre utlendinger og juridiske personer til å erverve eiendomsrett til vannfall (§ 2 første ledd). Grense for konsesjonsplikt: antatt kraftproduksjon på mer enn 1000 naturhestekrefter (§ 1 første ledd).	Nærings- og energidepartementet. Skal forelegges Stortinget hvis ervervet gjelder vannfall som ved regulering antas å kunne utbringes til mer enn 20.000 naturhestekrefter, eller hvis betydelige interesser står mot hverandre (§ 2 tredje ledd).	«... kan under særlige omstendigheter ...»(§ 2). Vilkårshjemmel (§ 2 første ledd). Ved meddelelse av konsesjon og fastsettelse av betingelser skal grunnreglene i § 2 fjerde ledd punktene 1-23 følges.	«Før en søknad om konsesjon etter denne lov avgjøres, skal det som regel innhentes uttalelse fra vedkommende fylkeskommune og kommunestyre.» (§ 24 fjerde ledd).
Industrikonsesjonsloven § 4	Konsesjon for statsforetak, kommuner og fylkeskommuner m. fl. til å erverve eiendomsrett eller bruksrett til vannfall. Grense for konsesjonsplikt: antatt kraftproduksjon på mer enn 1000 naturhestekrefter (§ 1 første ledd).	Nærings- og energidepartementet. Stortinget skal forelegges store eller konfliktfylte utbygginger, jf. over (§ 4 andre ledd).	«... når ikke allmenne hensyn taler derimot ...». Vilkårshjemmel (§ 4 første ledd). Grunnregler for vilkår i § 4 fjerde ledd.	Høringsregel § 24 fjerde ledd, jf over.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Industrikonsesjon-sloven § 5	Konsesjon for norske statsborgere, EØS-borgere, andre utlendinger og juridiske personer til erverv av bruksrett til vannfall som tilhører staten, statsforetak, kommuner eller fylkeskommuner.	Kongen. Stortinget skal forelegges store eller konfliktfylte utbygginger, jf. over (§ 5 tredje ledd).	«... kan under særlige omstendigheter ...». Vilkårshjemmel (§ 5 første ledd). Grunnregler for vilkår i § 5 fjerde ledd.	Høringsregel § 24 fjerde ledd, jf over.
Industrikonsesjon-sloven § 13 Staten, norske kommuner og fylkeskommuner er unntatt fra konsesjonsplikt etter kapittel II Om bergverk. Ikke konsesjonsplikt ved prøvedrift med uttak av mindre enn 10.000 tonn råmalm årlig (§ 18).	Konsesjon for norske statsborgere, utlendinger og visse selskaper til å erverve og drive gruver eller mutbare forekomster som andre har mutet eller fått utmål på (jf § 11).	Nærings- og energidepartementet iflg. kgl. res. 11. januar 1978. Konsesjonsvilkår for drift av gruver gis av Kongen i statsråd. Konsesjonsvilkår for erverv av mutbar forekomst som andre har mutet eller fått utmål på, gis av Nærings- og energidepartementet	«... når ikke almene hensyn taler imot det ...». Vilkårshjemmel (§ 13 første ledd). Grunnregler for vilkår i § 13 andre ledd pkt. 1-17	Høringsregel § 24 fjerde ledd, jfr. over.
Industrikonsesjon-sloven § 17	Konsesjon («rett»-skjerpekonsesjon) for fremmede borgere som har ervervet eller ved konsesjon erverver mutbare forekomster eller gruver, til å skjerpe, mute og få utmål etter bergverksloven m.m. Gir rett til regelmessig bergverksdrift på forekomsten.	Nærings- og energidepartementet.	Ikke angitt.	Høringsregel § 24 fjerde ledd, jfr. over.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om vassdrags-reguleringer (vass-dragsreguleringslo ven) av 14. desem-ber 1917 nr 17 § 2. Lovens saksom-råde er «anlæg eller foranstalt-ninger til regule-ring av et vasdrags vandføring» (§ 1 første ledd). Bare tiltak med sikte på å endre årlig vann-føring dekkes. Inngrep som ikke dekkes av loven kan være konses-jonspliktig etter vassdragsloven §§ 104 – 105.	Konsesjon til vass-dragsreguleringer som fremmer industrielle formål (§ 2).	Kongen (etter innstilling fra Norges Vassdrags-og energiverk – NVE). Stortinget skal forelegges søknad om utbyg-ging som vil øke vannkraften i vass-draget med minst 20.000 naturhestekrefter, eller der betydelige interesser står mot hverandre (§ 2 andre ledd).	«Konsesjon til en vassdragsregule-ring bør vanligvis bare gis, hvis skader eller ulem-per for allmenne eller private inter-esser anses for å være av mindre betyd–ning i sam-menligning med de fordeler som reg-uleringen vil med-føre. Hensyn bør dessuten tas til andre skade- og nyttevirkn inger av samfunnsmessig betydning» (§ 8) Vilkårshjemler (§§ 10-13).	Søknaden skal: - legges ut til offentlig ettersyn, - sendes på høring - kunngjøres (§ 6 nr. 1). Konsesjonssøk-eren kan påklage avslag til Stort-inget (§ 8 andre ledd).
Vassdragsregule-ringsloven § 22 med henvisninger	Konsesjon til vass-dragsregulering for statens regning.	Kongen (etter innstilling fra NVE). Stortinget skal forelegges visse søknader, jf. over.	§§ 8 og de fleste punkter i §§ 10-13 gjelder tilsvarende.	§ 6 nr. 1og § 8 andre ledd gjelder tilsvarende.
Vassdragsregule-ringsloven § 16 (jfr. § 19 punkt 1)	Vedtak om ekspro-priasjon av grunn, bebygd eller ube-bygd – herunder veigrunn, grus- og steintak, eldre reg-uleringsanlegg m.v., og pålegg om å tåle eiendomsby-rder og andre beg-rensninger som reguleringen fører med seg.	Kongen (etter innstilling fra NVE).	Enhver plikter, mot erstatning etter skjønn, å avstå «den for anlegget nødvendige grunn» og å tåle «de eien-domsbyrder og finne seg i den skade eller innskrenkning som reguleringen måtte medføre for eien-dom eller eien-domsherligheter» i overensstemmelse med vedtatt plan (§ 16 pkt. 1).	Følger konsesjons-saken.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om vassdragene (vassdragsloven) av 15. mars 1940 nr. 3 § 62	Vedtak om ekspropriasjon av grunn og rettigheter som trengs for å bygge demning, ledning for vatnet eller kraftverk eller for å utføre graving, retting og annet arbeid i vassdraget. (Innholdet i ekspropriasjonstillatelse etter loven er beskrevet i § 126 pkt 4.)	Kongen, delegert til Nærings- og energidepartementet iflg. kgl. res. 11. januar 1978.	«Når det finnes nødvendig til formålstjenlig utnytting av vasskraft ...» (§ 62 punkt 1). § 126 nr 1: «Tillatelse ... bør ikke gis med mindre enten tiltaket ventes å fremme almene interesser eller de fordeler som som ventes oppnådd av det, overstiger i betydelig grad utgiftene og den skade og ulempe som voldes for søkerens og andres eiendommer og rettigheter.» Vilkår: § 126 pkt. 2.	Ikke angitt (Se *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapitlene 11 og 12 for skjønnssaken).
Vassdragsloven § 104 nr. 2 jf. nr 3	Tillatelse til iverksetting av vassdragstiltak som kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser.	Kongen i saker tilknyttet kraftutbygging. I andre saker: Nærings- og energidepartementet (kgl. res. 7. september 1990), delegert til Norges vassdrags- og energiverk (18. september 1990).	«... når det antas at tiltaket medfører slik nytte for samfunnet at skaden for de offentlige eller almene interesser mer enn oppveies» (§ 106 nr. 1). Vilkårshjemmel (§ 106 nr. 2).	Det kreves - offentlig ettersyn - kunngjøring av søknad - meddelelse om søknad til visse offentlige organer (§ 125 punkt 3).
Vassdragsloven § 106 nr. 4	Konsesjon til elvekraftverk med en midlere årsproduksjon over 40 GWh.	Kongen	Se § 106 nr. 1, jf. over. Vilkår følger vassdragsreguleringsloven jf. § 106 nr. 4.	Saksbehandlingen skjer for en stor del etter vassdragsregulerin gslovens regler (jf. henv. i § 106 nr. 4).
Vassdragsloven § 105	Tillatelse til tiltak som kan ventes å medføre at dyrket eller dyrkbar jord m.m. settes under vann eller på annen måte ødelegges i så stor utstrekning at det etter forholdene på stedet må anses skadelig for allmenne interesser	Kongen i saker tilknyttet kraftutbygging, i andre saker delegert til Nærings- og energidepartementet (kgl. res. 7. september 1990) og videre til Norges vassdrag- og energiverk (18. september 1990)	Se § 106 nr. 1, jf. over. Vilkårshjemmel (§ 106 nr. 2).	Følger reglene i § 125 punkt 3 om offentlig ettersyn, kunngjøring og meddelelse (se over).

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om erverv av kvartsforekomster av 17. juni 1949 nr. 3 § 4 Staten, norske kommuner og fylkeskommuner er fritatt for konsesjonsplikt, jf. § 1 første ledd.	Konsesjon for norske statsborgere, utlendinger og visse selskaper til erverv av eiendomsrett eller bruksrett til kvartsforekomster eller rett til å få levert kvarts for et lengre tidsrom enn 2 år.	Nærings- og energidepartementet (kgl. res. 5. september 1958), delegert til Bergvesenet 1. april 1993.	«... når ikke allmenne hensyn taler derimot ...» (§ 4). Kan settes betingelse for driften (§ 4 andre ledd) eller betingelser som finnes påkrevd av allmenne hensyn (§ 4 tredje ledd).	Ikke angitt
Lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster av 21. mars 1952 nr. 1 § 1	Tillatelse til mot erstatning å kreve avstått blant annet: - mineralsk forekomst eller rett til å utvinne slik forekomst - grunn og rettighet som trengs til utvinning og foredling m.m. av forekomst - bruksrett til grunn og andre rettigheter som trengs til undersøkelse etter forekomst.	Nærings- og energidepartementet iflg. kgl. res. 20. juni 1952	Ingen uttrykkelige vilkår for avståelse av mineralsk forekomst. For erverv av eiendomsrett eller bruksrett til grunn og rettigheter er det et krav at avståelsen «trenges». Vilkårshjemmel (§ 4).	Uttalerett for eieren og mulige brukere. Ved avståing av dyrket mark, skog eller beite skal også vedkommende jordstyre, skogråd eller fjellstyre gis anledning til å uttale seg (§ 5). (Regler for erstatningssaken i kapitlene II og III).
Lov om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven av 27. juni 1958 nr 1 § 1.	Vedtak om avståing mot erstatning (ekspropriasjon) av eiendomsrett eller bruksrett til bebygd eller ubebygd grunn og til bygning m.m, og avståing eller endring i servitutt eller annen rett til slik eiendom.	Nærings- og energidepartementet	Ikke angitt	Ekspropriasjonssaken følger vassdragsloven § 62, se lovens § 2.
Lov om oreigning av fast eigedom av 23. oktober 1959 nr 3 § 2	Samtykke til tvangsoverføring (ekspropriasjon) av eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom m.m mot vederlag til en rekke ulike formål (§ 1 jf. § 2 punkt 1 – 49).	Kongen Det meste er delegert til andre styringsorgan (§ 5, jf. kgl. res. 2. juni 1960 nr 1 med senere endringer).	«... det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade» (§ 2 andre ledd).	Høring (§ 12 andre ledd).

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster av 21. juni 1963 nr 12 § 2 andre ledd	Tillatelse (adgang) for norske og utenlandske personer og selskaper til å undersøke eller utnytte undersjøiske naturforekomster. Særregler for tang, tare, skjellsand, sand og grus, jf. § 2 tredje og fjerde ledd).	Nærings- og energidepartementet (kgl. res. 23. mars 1984)	Ikke angitt. Vilkårshjemmel (§ 2 andre ledd) (Krav til tillatelsen og vilkår i forskrift av 12. juni 1970 nr. 3)	Ikke angitt. (Krav til søknaden og saksbehandlingen i forskrift av 12. juni 1970 nr. 3)
Veglov av 21. juni 1963 nr. 23 § 6	Vedtak om bygging av offentlig veg (riksveger, fylkesveger og kommunale veger).	Stortinget (riksveger), fylkestinget (fylkesveger) og kommunestyret (kommunale veger).	Ikke fastsatt (er politiske vedtak fra bevilgende myndigheter)	Planleggingen skal skje etter plan- og bygningsloven, se veglova § 12 jf. pbl § 9-4.
Veglova § 50	Vedtak om eiendomsinngrep mot vederlag (ekspropriasjon) av eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom m.m. i tilknytning til offentlig veg.	Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet (riksveger), fylkesutvalget (fylkesveger) og formannskapet (kommunale veger) (delegasjonshjemmel på alle trinn). Kan overlates til skjønn (lov 1. juni 1917 nr. 1).	«... så langt ho [vegstyremakta] finn at det trengs til bygging, utbetring, vedlikehald og drift» av veger.	Ikke angitt Forskrift gitt ved kgl. res. 11/9 1981 har enkelte regler om saksbehandlingen. Skjønnssak skal etter § 60 følge skjønnsprosessloven av 1. juni 1917 nr. 1
Vegloven § 53	Vedtak om oreigning (ekspropriasjon) av eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom m.m. i tilknytning til privat veg.	Avgjøres i skjønn (lov 1. juni 1917 nr. 1)	«... klårt at inngrepet vil vere meir til gagn enn til skade».	Skjønnssaken skal etter § 60 følge skjønnsprosessloven (1. juni 1917 nr. 1)
Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) 12. mars 1965 § 2	Vedtak om salg eller bortfeste av grunn	Statskog Finnmark ved Finnmark jordsalgskontor	Visse grunnarealer er unntatt fra salg. Retningslinjer i forskrift 15. juli 1966.	Høring (jf. forskrift av 15. juli 1966 § 16, jf. lovens § 2 tredje ledd)
Lov om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) av 21. mai 1965 § 17 a	Forskrift om veier og andre anlegg i forbindelse med skogbruk (Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger av 1. november 1991).	Landbruksdepartementet, jf. § 17 a	Retningslinjer for innholdet: det kan settes krav om plan, som skal godkjennes av skogoppsynet, med rett til å nekte blant annet hvis planen «vil medføre vesentlig skade for friluftslivet eller naturmiljøet ...».	Ikke angitt

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Skogbruksloven § 17 b	Forskrift om skogområder av særlig verdi for friluftsliv og naturvern.	Kongen, jf. første ledd. Midlertidige forskrifter kan gis av Landbruks departementet, jf. andre ledd.)	Retningslinjer for innholdet: det kan settes restriksjoner for skogbruket og fastsettes krav om melding om tiltak og inngrep som omfattes av forskriften.	Kunngjøring , jf. tredje ledd.
Skogbruksloven § 50 andre til fjerde ledd	Tillatelse til omlegging av visse typer skogmark for nærmere angitte formål.	Fylkeslandbruksstyret og kommunen, jf. forskrift av 30. desember 1993	Ved omlegging til andre formål enn nevnt i første ledd (blant annet jordbruk, byggetomt eller veg) er kravet at «dette formål bør gå foran markens utnyttelse som skogmark».	Melding til skogoppsynet. Kan iverksette tiltaket dersom det ikke er gitt annen beskjed innen 2 uker (§ 50 femte ledd)
Lov om atomenergivirksomhet av 12. mai 1972 § 4	Konsesjon for å oppføre, eie eller drive atomanlegg. (Gjelder også for staten).	Kongen. Spørsmålet skal forelegges Stortinget (§ 4 andre ledd).	Ikke angitt. «Konsesjon gis ... på de vilkår som finnes påkrevet av hensyn til sikkerheten og allmenne interesser» (§ 8)	Krav til søknaden i § 7 nr. 1.
Lov om bergverk av 30. juni 1972 nr. 70 *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 Skjerping (leting) krever ingen tillatelse, jf. *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2. Ved funn kreves mutingsrett og utmål for videre utnytting.	Vedtak om mutingsrett (dvs. rett til å undersøke forekomsten av et mutbart mineral i et område). Gir rett til undersøkelser i grunnen (§ 17) og prøvedrift (industrikonsesjonsloven § 18). Gir rett til avståing av grunn og rettigheter «som han trenger» (§ 40 første ledd). Avgjøres ved skjønn.	Bergvesenet	Søknaden skal innvilges hvis vilkårene i § 14 er oppfylt (mineralet må være mutbart, i tillegg stilles formelle krav til statsborgerskap, angivelse av mutingsområdet, gebyr m.m.)	Ikke angitt
Bergverksloven kapittel 4	Vedtak om utmål (dvs. rett til den mineralske forekomsten) Gir rett til å nyttiggjøre seg mineralene i utmålet (§§ 38 og 39) Gir rett til avståing av grunn og rettigheter «som han trenger» (§40 andre ledd) Avgjøres ved skjønn.	Bergvesenet	Søknaden skal innvilges hvis muteren «gjør sannsynlig at forekomsten av mutbart mineral har en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet ellers at den kan antas å være, eller innen rimelig tid bli, drivverdig.» (§ 23, jfr. § 33).	Ved utmålsforretning, som holdes der vilkårene for utmål er tilstede, jfr § 29, skal eier og bruker av grunnen så vidt mulig varsles, se § 30 tredje ledd.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Bergverksloven § 41 nr. 1	Tillatelse til å kreve avstått (ekspropriere) grunn og rettigheter ut over § 40, når grunnen eller rettigheten «trengs til utvinning av særlig verdifulle og samfunnsnyttige mutbare mineraler».	Nærings- og energidepartementet	«...grunnens verdi for den som søker avståing, er ganske vesentlig større enn det tap som vil bli voldt vedkommende grunneier og bruker eller eldre utmålshaver.» Vilkårshjemmel (§ 41 andre ledd)	Ikke angitt
Bergverksloven § 41 nr. 2	Tillatelse til å kreve avstått (ekspropriere) grunn og rettigheter som trengs til metallurgisk behandling eller annen foredling.	Nærings- og energidepartementet	«... når det av hensyn til en rasjonell drift anses ønskelig at foredlingen foregår i tilknytning til utvinningen.» Vilkårshjemmel (§ 41 andre ledd)	Ikke angitt
Bergverksloven § 41 nr. 3	Tillatelse («rett») til å føre hjelpedrift gjennom annens utmål eller eldre muters mutingsområde	Nærings- og energidepartementet	«... når hjelpedriften er nødvendig for driften av gruven.» Vilkårshjemmel (§ 41 andre ledd)	Ikke angitt
Bergverksloven § 1 andre ledd	Tillatelse til undersøkelse etter og utvinning av alluvialt gull på statsgrunn	Nærings- og energidepartementet for utvinningstillatelser, Bergvesenet for letetillatelser («vasketillatelser»)	Retningslinjer gitt i forskrift om undersøkelser etter og utvinning av alluvialt gull på statsgrunn av 18. august 1987. Vilkårshjemmel	Ikke angitt
Lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde av 4. mai 1973 nr. 21 § 2	Tillatelse («adgang») for norske og utenlandske statsborgere og selskaper til undersøkelse etter eller utvinning av petroleum	Næring- og energidepartementet (kgl. res. 11. januar 1978 nr 1)	Ikke angitt Vilkårshjemmel (§ 2 andre ledd)	Ikke angitt

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) av 31. mai 1974 nr. 19 § 2	Konsesjon til erverv av eiendomsrett til fast eiendom (§ 2) eller leierett eller annen bruksrett til fast eiendom for mer enn 10 år (§ 3).	Myndigheten delt mellom Landbruksdepartementet (delegert til fylkeslandbrukssty rene) kommunene og Nærings- og energidepartementet (Se kgl. res. 13. desember 1974 med senere endringer)	Lovens formål § 1: «... oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet». Særlig skal loven tilgodese: - landbruksnæringen - behov for utbyggingsgrunn, - allmenne naturvern og friluftsinteresser - samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling for fast eiendom.	Ikke angitt (Saksbehandlingsregler i forskrift av 29. desember 1993.)
Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 6. juni 1975 nr. 31 § 13	Vedtak om salg av statsallmenningsgrunn som er dyrket eller som skal brukes som gårdsbruk eller tilleggsjord til gårdsbruk. I særlige tilfeller kan grunn til byggetomter avhendes.	«Grunndisponeringstiltak kan berre føretakast av departementet eller med løyve frå departementet, med mindre anna er særskilt fastsett», se § 12 andre ledd. Landbruksdepartementet, jf kgl. res. 21. november 1975 med delegeringsfullmakt	«Iverksetjing av grunndisponeringstiltak ... kan berre skje når det ikkje medfører vesentleg skade for nokon som har bruksrett, og under omsyn til prinsippa for naturvern» se § 12 første ledd. (Avgjøres ved rettslig skjønn, jf. kap XIII).	Ikke angitt
Fjellova § 15, andre ledd	Samtykke til beite med større buskap enn det som kan vinterføs på eiendommen, § 15 andre jf. første ledd.	Fjellstyret, jf. kapittel III.	«... når det kan skje utan skade for andre bruksrettshavarar», jf. § 15 andre ledd.	Ikke angitt
Fjellova § 18	Vedtak om utvisning av grunn til seter	Fjellstyret, jf. kapittel III Ved utvisning i barskogområde, skal fjellstyret og allmenningsstyret avgjøre søknaden i fellesskap, jf. § 18 tredje ledd.	«Det er et vilkår at utvisning kan skje utan vesentleg skade for anna bruksutnytting i allmenningen eller for skogen, og at det heller ikkje vil vere til hinder for ei føremålstenleg inndeling og utnytting av beitet» (§ 18 andre ledd).	Ikke angitt

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Fjellova § 19	Vedtak om utvisning av tilleggsjord til jordbrukar med beiterett i statsallmenning	Fjellstyret, jf. kapittel III	«... grunn som er skikka til dyrking eller til kulturbeite...»	Ikke angitt
Lov om viltet (viltloven) av 29. mai 1981 nr. 38 § 9	Forskrifter om jaktbare viltarter og jakttider	Miljøverndepartementet fastsetter jaktbare arter og tidsrammer (første ledd). Se kgl. res. 2. april 1982. Direktoratet for naturforvaltning fastsetter jakttider for den enkelte art, områder for jakt og kvoter, jf. andre ledd (og § 16).	Avveiningstemaet er angitt i § 3 første ledd, der høstingsverdig overskudd, ressursbetydning, jakt- og fangsttradisjon m.m. nevnes. Formålsbestemmelse i § 1.	Ikke angitt
Viltloven § 31	Forskrifter om jakt og fangst på statsgrunn som ikke reguleres av fjelloven	Direktoratet for naturforvaltning. Forskrift 19. april 1988.	Nærmere anvisninger i § 31.	Ikke angitt
Lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen og om endringer i visse andre lover av 11. juni 1982 nr. 82 § 8	Nærmere regler (forskrifter) om føring av manntall over fiskere og fangstfolk	Fiskeridepartementet. Forskrift gitt 26. september 1983, senere endret.	Ikke angitt	Ikke angitt
Lov om saltvannsfiske av 3. juni 1983 nr. 40 § 4	Forskrifter om 19 forskjellige reguleringsformål, se bokstav a-s, blant annet: a) største tillatte fangstkvantum b) fredningstid og forbud mot fiske og fangt på visse områder og på visse arter f) forbud mot eller regulering av fangstmåter og redskapsbruk	Fiskeridepartementet	«For å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det, kan departementet gi forskrifter om ...».	Før det utferdiges regulerende bestemmelser etter blant annet § 4 skal Reguleringsrådet høres, jf. § 10.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) av 22 mars 1985 nr. 11 § 5	Tillatelse for selskap eller annen sammenslutning til undersøkelse etter petroleum i begrensede områder av havbunnen eller i dens undergrunn (undersøkelsestillatelse).	Nærings- og energideparte mentet	Formålsbestemmelse i § 3 andre ledd: «Petroleumsforekomstene skal forvaltes slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Forvaltningen skal bidra til utviklingen av norsk næringsliv og ivareta nødvendige hensyn til annen virksomhet, distriktspolitiske interesser og natur- og miljøvern.» Se også § 45: forsvarlighetskrav	Ikke angitt
Petroleumsloven § 8	Tillatelse (enerett) for juridisk person eller fysisk person hjemmehørende i EØS-stat til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleum på avgrensede områder (utvinningstillatelse) (§ 8 første ledd) Departementet kan iverksette leteboring uten utvinningstillatelse (§ 8 sjuende ledd).	Kongen i statsråd	«Tildeling av utvinningstillatelse skal skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier, krav og vilkår som angitt i kunngjøringen.» (§ 8 femte ledd). Se også formålsbestemmelsen (§ 3 andre ledd, jfr. over) og forsvarlighetskravet i § 20 første ledd og § 45. Vilkårshjemmel (§ 8 første ledd)	Før nye områder åpnes med sikte på leteboring eller utvinning, skal det etter § 7 foretas: - avveining av ulike interesser - høring - kunngjøring Når det åpnes for søknader om utvinningstillatelser i et område, skal det utlyses (§ 8 andre ledd). Utbygging og drift krever godkjent plan (§ 23)
Petroleumsloven § 17	Tillatelse («rett») til å foreta undersøkelser på område som omfattes av en utvinningstillatelse	Nærings- og energidepartementet	«I særlige tilfeller ...». Vilkårshjemmel. Se også § 3 (formål).	Ikke angitt
Petroleumsloven § 19	Tillatelse («rett») for andre til å undersøke etter eller utnytte andre naturforekomster enn petroleumsforekomster innenfor området for utvinningstillatelsen (også viten–skapelige under–søkelser).	Nærings- og energidepartementet	«... når dette ikke medfører urimelig ulempe for den virksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen.» Se også formålsbestemmelsen i § 3 andre ledd.	Ikke angitt

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Petroleumsloven § 24	Tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport eller utnyttelse av petroleum, dvs. innretninger som ikke er omfattet av utvinningstillatelse (§ 8) eller plan (§ 23)	Nærings- og energidepartementet	Ikke angitt Se formålsbestemmelsen i § 3 andre ledd.	Ikke angitt
Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. av 14. juni 1985 nr 68 § 3	Tillatelse (konsesjon) til å bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr.	Fiskeridepartementet, delegert til Fiskeridirektoratet 21. juni 1985, delegert videre til Fiskerisjefen i det enkelte fylke.	«Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring.» (§ 1) Tillatelsens innhold reguleres av § 4. Ufravikelige vilkår i § 5.	Ikke angitt
Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven) av 29. juni 1990 nr. 50 § 3-1. Loven gjelder bare delvis for statens anlegg (jf. § 1-4).	Konsesjon til bygging (inkl. ombygging og utvidelse) eller drift av anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi med høy spenning (anleggskonsesjon) Etter forskrift av 7. desember 1990 § 3-1 er grensen satt ved 1000 volt vekselstrøm eller 1500 volt likestrøm.	Nærings- og energidepartementet (§ 2-3, jfr. kgl. res. 18. januar 1991), delegert til Norges vassdrags- og energiverk i brev 23. januar 1991.	«Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.» (§ 1-2) Under planlegging av nye elektriske anlegg skal det «tas hensyn til allmenne interesser som vil bli berørt» (§ 2-1 første ledd). Vilkår: § 3-4	Kunngjøring av og høring om forhåndsmelding (§ 2-1) og om søknad (§ 2-2).
Energiloven § 3-2	Konsesjon til bygging og drift av anlegg for fordeling av elektrisk energi innenfor et område (områdekonsesjon)	Nærings- og energidepartementet (§ 2-3, jfr. kgl. res. 18. januar 1991), delegert til Norges vassdrags- og energiverk i brev 23. januar 1991.	Formålsbestemmelse i § 1-2, hensynsregelen i § 2-1 første ledd og vilkår etter § 3-4, se over.	Som over Ved bygging av elektriske anlegg innenfor rammene av en områdekonsesjon gjelder reglene i rundskriv av 17. november 1992.

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Energiloven § 5-1	Konsesjon til bygging (inkl. ombygging og utvidelse) eller drift av fjernvarmeanlegg	Nærings- og energidepartementet (§ 2-3, jfr. kgl. res. 18. januar 1991), delegert til Norges vassdrags- og energiverk i brev 23. januar 1991.	Formålsbestemmelse i § 1-2, se over. Vilkår: § 5-2	Kunngjøring av og høring om søknad (§2-2)
Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. (laksefiskloven) av 15. mai 1992 nr. 47 § 22	Forskrift om fiske på statsgrunn som ikke reguleres av fjelloven. Åpner for egne regler for Finnmark.	Miljøverndepartementet. Forskrift gitt 18. desember 1992	«Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. ...» (§ 1). Allmenne retningslinjer i § 22.	Ikke gitt
Laksefiskloven § 33	Forskrift om åpning av fiske etter anadrome laksefisk, nærmere bestemmelser om redskapsbruk, fisketider mm.	Kongen. Se blant annet kgl. res. av 27. november 1992 om åpning av fiske etter anadrome laksefisk. Adgangen til å gi utfyllende bestemmelser delegert til Direktoratet for naturforvaltning, jf. kgl. res. 27. november 1992.	«I samsvar med lovens formål ...» (Jf. over).	Ikke gitt
Laksefiskloven § 34	Forskrift om fangst av innlandsfisk.	Miljøverndepartementet (§ 34 første ledd) delegert til fylkesmennene, jf. kgl. res. 27. november 1992.	«For å forvalte innlandsfisk i vassdrag på en hensiktsmessig måte, ...». Jf. formålsbestemmelsen § 1	Ikke angitt
Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) av 11. juni 1993 nr 100 § 4	Vedtak om godkjenning av kjørevei (§ 4 tredje ledd).	Samferdselsdepartementet	Ikke angitt Det kan i forskrifter settes krav til teknisk utforming (§ 4 første ledd).	Planlegging og anlegg av kjøreveien skal skje etter plan- og bygningslovens regler, se § 4 andre ledd
Lov om luftfart (luftfartsloven) av 11. juni 1993 nr. 101 § 7-5	Konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass til allmenn bruk (sivil luftfart). Staten fritatt for konsesjonsplikt (§ 7-5 første ledd).	Kongen	«Konsesjon må bare gis når det finnes forenlig med allmenne hensyn» (§7-6). Vilkårshjemmel (§7-7)	«Vedkommende kommunale og andre myndigheter» skal høres (§ 7-6) Krav om godkjenning (7-11). Kan kreves plan, jf. §§ 7-12 – 7-14)

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Luftfartsloven § 7-10	Konsesjon for å anlegge, drive eller inneha, - landingsplass som ikke er til allmenn bruk - annet luftfartsanlegg.	Luftfartsverket etter kgl. res. 5. april 1974 (jfr. kgl. res. 16. juni 1978 og Samferdselsdepartementets bemyndigelse 18. april 1980.	Ikke angitt	Ikke angitt
Luftfartsloven § 17-5	Godkjenning av landingsplass til militær bruk.	Ikke angitt	Ikke angitt	Kan kreves plan (se § 17-6 jfr. 7 12 – 7-14)
Lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79 § 16	Tillatelse til erverv av eierandel i norsk foretak, samt erverv av aktiva som innebærer overtag else av næringsvirksomhet i Norge	Nærings- og energidepartementet	Prøving hvis «departementet har grunn til å anta at ervervet kan ha vesentlige negative virkninger for foretaket, bransjen eller samfunnet for øvrig, herunder sysselsettingsmessige virkninger...» (§ 13). Ervervet skal godkjennes «med mindre allmenne hensyn taler imot» (§ 16 første ledd). Vilkårshjemmel (§ 17)	Ervervet meldes (*"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 og *"Grunnlag og grunnsyn"* i 3). Tillatelse anses som gitt hvis det innen 30 dager ikke er gitt melding om annet § 10). Ved prøving av ervervet er det regler om høring av ansatte, kommunen og fylkeskommunen (§15).
Lov om jord (jordlova) av 12. mai 1995 nr. 23 § 9 andre ledd	Dispensasjon til omdisponering av dyrka og dyrkbar jord.	Landbruksdepartementet (kgl. res. 12. mai 1995) delegert til kommunen, fylkeslandbrukssty ret og fylkesmannen (6. juni 1995).	«... kan i særlige høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. ...» Vilkårshjemmel (§ 9 tredje ledd). Jf formålsbestemmelsen (§ 1).	Ikke angitt
Jordlova § 11 andre ledd	Føresegner (forskrifter) for nydyrking.	Landbruksdepartementet, jf kgl. res. 12. mai 1995.	«For å unngå skade på natur- og kulturlandskap, kan ...» (§11 andre ledd). Det kan settes forbud mot nydyrking og krav om plan godkjent av departementet (andre ledd andre pkt.).	Ikke angitt
Jordlova § 11 tredje ledd	Føresegner (forskrift) om planlegging, godkjenning og bygging av vegar for landbruksføremål.	Landbruksdepartementet, jf kgl. res. 12. mai 1995.	Ikke angitt	Ikke angitt

Tabell 8.1:

Lov	Type vedtak	Vedtaksorgan	Avveiingstema	Saksbehehandlings regler
Jordlova § 12	Samtykke til deling av eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk.	Landbruksdepartementet (kgl. res. 12. mai 1995) delegert til kommunen, fylkeslandbrukssty ret og fylkesmannen (6. juni 1995).	«... dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarleg ut frå omsynet til den avkasting eigedomen kan gi. ...» Vilkårshjemmel (§ 12 tredje ledd).	Ikke angitt
Jordlova § 13	Vedtak om oreigning av areal og rettar som tillegg til eksisterande jord- og skogbrukseigedom.	Landbruksdepartementet, delegert til fylkeslandbrukssty ret 6. juni 1995.	«Dersom ein ikkje kan nå dei mål som er nemnde i § 1 ved friviljug kjøp eller forkjøp. kan ...». Vilkårshjemmel (§ 15).	Ikke gitt (Ekspropriasjonssaken følger reglene i lov av 23. oktober 1959 nr. 3.)

KAPITTEL 9

Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

9.1 INNLEDNING

Alle lovutvalg er etter rundskriv P-3/83 fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet pålagt å utrede administrative og økonomiske konsekvenser av de forslag som legges frem. Det samme kravet stilles også i samerettsutvalgets oppdrag, jf. *"Oppdrag"* i punkt 2.3, der det heter:

> «I tilknytning til de forslag som utvalget eventuelt legger fram, bør utvalget utrede de administrative og økonomiske konsekvenser som forslagene medfører.»

Ved flere av de forslagene som legges frem i denne utredningen er utvalget delt i flere fraksjoner. Det vil bli gjort rede for antatte administrative og økonomiske konsekvensene for både flertalls- og mindretallsforslag.

De forslagene som fremmes skal på mange områder gjøre endringer i gjeldende forvaltningsordninger. I slike tilfeller er det mest interessant å se på endringer i kostnadsnivået og i de administrative forhold. Der det foreslås å opprette nyordninger, er det naturlig å vurdere de totale økonomiske konsekvensene.

9.2 FINNMARK GRUNNFORVALTNING

Av de 16 (alle utenom Rørholt) som har tatt stilling til spørsmålet om forvaltning av grunn i Finnmark, jf. *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3, har samtlige gått inn for å opprette Finnmark grunnforvaltning, som etter forslaget skal overta Finnmark jordsalgskontors oppgaver ved forvaltningen av grunnen i Finnmark.

Utvalget er delt i synet på hvordan Finnmark grunnforvaltning bør organiseres. 13 medlemmer går inn for at det gjøres til et selvstendig rettssubjekt, se *"Flertallets forslag: Selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2. Tre medlemmer ønsker et frittstående forvaltningsorgan, se *"Mindretallets forslag: Frittstående forvaltningsorgan"* i punkt 4.3.3.3. Valget mellom disse organisasjonsmodellene vil kunne ha en viss betydning for hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget får. Utslagene vil antagelig være så små at det ikke skulle være nødvendig å skille mellom organisasjonsmodellene i denne sammenhengen.

Opprettingen av Finnmark grunnforvaltning vil bety at det må bygges opp en ny, selvstendig forvaltningsenhet, samtidig som Finnmark jordsalgskontor avvikles i sin nåværende form. Det nye organet skal organiseres på en noe annen måte enn forgjengeren. Det skal fortsatt være et tjenesteverk med en forvaltningsleder, men forvaltningsstyret skal etter forslaget oppnevnes og sammensettes etter andre regler enn hva som i dag gjelder for jordsalgsstyret. Videre skal årsmøte innføres som øverste ansvarlig for grunnforvaltningen, og bindingene til sentralforvaltningen – i dag vil det si Landbruksdepartementet – skal dempes. Disse forholdene forutsetter nødvendigvis en del administrative omlegginger i forvaltningsapparatet.

Hvor omfattende endringene blir, er imidlertid avhengig av hvilke oppgaver organet skal utføre. Etter utvalgets syn skal det fortsatt stå for salg, bortfeste og annen administrasjon av det som tidligere ble benevnt som statens umatrikulerte grunn i Finnmark, herunder mineraler og vannkraft, som regnes som en del av grun-

nen. Mindretallets forslag om Samisk grunnforvaltning, jf. nedenfor, forutsetter at grunnforvaltningen i enkelte kommuner kan bli unndratt Finnmark grunnforvaltning. I så fall begrenses forvaltningsområdet geografisk, med de konsekvenser det vil ha for arbeidsmengden.

I forhold til andre oppgaver jordsalgskontoret i dag har ansvaret for, legges det opp til endel endringer. Et samlet utvalg går inn for at Finnmark grunnforvaltning ikke skal ha forvaltningsoppgaver i tilknytning til utmarksforvaltningen. Disse oppgavene skal legges til kommunene, jf. nedenfor. I dag er det ulike enheter innen Statskog Finnmark som står for utmarksforvaltningen. Jordsalgskontoret kjøpe tjenester av Fjelltjenesten for de forvaltningsoppgavene som er knyttet til småviltjakt, lakse- og innlandsfiske, og det tilsvarer omtrent 3 årsverk. Miljøverndepartementet finansierer deler av kostnadene. Storviltjakta og vedutvisningen forvaltes av Skogavdelingen i Statskog Finnmark.

Når det gjelder oppsyn, som Fjelltjenesten har besørget på vegne av jordsalgskontoret, har Miljøverndepartementet ved lov 21. juni 1996 fått hjemmel til å opprette et statlig naturoppsyn, og dette ble gjort høsten 1996. Oppsynet skal etter lovens § 2 føre kontroll med at bestemmelser etter friluftsloven, naturvernloven, motorferdselsloven, kulturminneloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, blir overholdt. Utvalget går inn for at loven gjøres gjeldende også for bestemmelser som treffes med hjemmel i lov om forvaltning av grunn i Finnmark, se det foreslåtte tillegget i naturoppsynsloven § 2. Realiseres et statlig naturoppsyn med en utvidelse av virkefeltet i tråd med det utvalget har foreslått, vil det ikke bli nødvendig for grunnforvaltningsorganet å sørge for oppsyn.

I tillegg til denne omleggingen av organets myndighet, går et samlet utvalg inn for at det fremtidige Finnmark grunnforvaltning løsrives fra Statskog SF.[142] De administrative følgene av dette vil være de samme, uansett om Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt eller som et frittstående forvaltningsorgan.

Utvalget går inn for at overskjøtingen fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning skal være kostnadsfri. Dette er foreslått gjort ved at det lovfestes fritak for dokumentavgift, se ny § 8 bokstav c i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59, og fritak for tinglysingsgebyr, se nytt annet ledd i § 22 i lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr. 86. Overskjøtingen vil dermed ikke medføre utgifter, bortsett fra at staten går glipp av en beskjeden inntekt.

Finnmark jordsalgskontor er i dag skilt fra resten av Statskogs finnmarksavdeling fysisk. En utskillelse vil således ikke i seg selv ha betydning for kontortjenesten, lokaler og andre praktiske forhold.

Økonomisk sett vil Finnmark grunnforvaltning bli en selvstendig enhet, med eget regnskap og budsjett. I dag er jordsalgskontoret en integrert del av Statskog SF virksomhet i så henseende, og ettersom regnskapsførselen skjer etter regnskapsprinsippet er det vanskelig å utlede nøyaktig hvilke inntekter og utgifter som gjelder jordsalgskontorets drift. At jordsalgskontoret i dag både står for forretningsdrift og forvaltning, er med på å forvanske bildet.

Det som er klart, er at forvaltningen av de saksfelter som utvalget har foreslått at Finnmark grunnforvaltning skal ha hånd om, vil medføre visse *inntekter*. Tallene fra Finnmark jordsalgskontors regnskap for 1995 kan være veiledende:[143]

142.Finnmark jordsalgskontor ble lagt inn under Finnmark fylkesavdeling i Direktoratet for statens skoger ved vedtak 22. oktober 1990. Direktoratet for statens skoger ble deretter, med virkning fra 1. januar 1993, omgjort til et statsforetak, Statskog SF. Finnmark jordsalgskontor ble dermed underlagt Statskog Finnmark. Se NOU 1993: 34 del IIpunkt 2.4.3 Omorganisering (side 429 flg.).

Tabell 9.1:

Festemassen:		
Brutto inntekter, festeavgifter og gebyrer:	kr.	7 201 000,-
Direkte kostnader:	kr.	393 000,-
Tjenestekjøp:	kr.	70 000,-
Netto inntekter:	kr.	6 738 000,-
Fallrettigheter:		
Brutto inntekter:	kr.	483 000,-
Direkte kostnader	kr.	42 000,-
Netto inntekter:	kr.	441 000,-
Mineraler (grus/malm):		
Brutto inntekter:	kr.	2 585 000,-
Direkte kostnader:	kr.	155 000,-
Tjenestekjøp:	kr.	16 000,-
Netto inntekter:	kr.	2 414 000,-
Salg eiendom:		
Brutto inntekter:	kr.	1 824 000,-
Direkte kostnader:	kr.	89 000,-
Netto inntekter:	kr.	1 735 000,-

Direkte utgifter betyr medgåtte arbeidstimer og andre utgifter i tilknytning til arbeidet på det enkelte saksfeltet. Posten tjenestekjøp omfatter utgifter til oppsyn og befaringer utført av Fjelltjensten. Salg av eiendom må sees som realisering av aktiva og vil derfor stå i en noe annen stilling enn øvrige inntekter.

Det kan ellers nevnes at Landbruksdepartementet i dag finansierer deler av kostnadene forbundet med eiendomsforvaltningen, noe som går frem som en egen inntektspost i regnskapet (ikke tatt med her). Bakgrunnen er at blant annet salg og bortfeste av grunn regnes som offentligrettslig myndighetsutøvelse, og det er i jordsalgsregelverket stilt særskilte krav til saksbehandlingen som vanligvis ikke hviler på en grunneier. Tanken er at de (mer-)kostnader som påløper som følge av disse bindingene ikke skal belastes Statskog SF, fordi Statskog SF i første rekke skal drive forretningsvirksomhet. Skilles Finnmark grunnforvaltning ut fra Statskog SF, med den endringen av målet for virksomheten som følger av det, vil grunnlaget for slike overføringer falle bort. Samtidig må man være oppmerksom på at dagens overføringer kan skjule fremtidige utgiftsposter.

Som *utgifter* må en ta med administrative kostnader som lønn, sosiale kostnader, reiser, diett, kontorkostnader, leie av kontorlokaler osv. Med 15 ansatte i eiendomsforvaltningen utgjorde utgiftssiden i 1995 ifølge regnskapet kr 4.734.000. Fra jordsalgskontoret blir det opplyst at av regnskapstekniske grunner gir dette ikke et fullt ut riktig bilde av de reelle utgiftene, som anslås til å være vel kr 6.000.000 (jf. budsjett). Skal Finnmark grunnforvaltning opprettes som en selvstendig enhet,

143.Tallene er hentet fra en oversikt utarbeidet av distriktssjef i Statskog Finnmark, Søren Karlstrøm. Det er opplyst at tallene er stabile og at de kan brukes som utgangspunkt for beregning av forventede inntekter og utgifter.

blir det også behov for ansatte og økonomiske midler til oppgaver som i dag utføres av Statskog Finnmark, som personalsaker og regnskap.

I utvalgets øvrige forslag tillegges Finnmark grunnforvaltning visse oppgaver, blant annet som klageorgan for kommunens utmarksforvaltning og for vedtak av Neidenelvas fiskestyre og Tanaelvas fiskestyre, jf. nedenfor. I så fall vil kreve noe arbeid fra grunnforvaltningens side, som må tas med når ressursbehovet skal beregnes.

Videre vil det koste endel å ha forvaltningsstyret i arbeid. I 1995 kostet møtevirksomheten i jordsalgsstyret – dvs. møtegodtgjørelse og utgifter til reise, kost og losji – kr 112 000. Dette er angivelig ca. kr 10 000 under det som har vært vanlig i de senere årene. Innføringen av årsmøtet som overordnet organ vil gi en ny utgiftspost. Denne må man kunne gå ut fra vil bli klart mindre enn driften av forvaltningsstyret.

Tar en utgangspunkt i disse tallene, er det grunn til å tro at Finnmark grunnforvaltning, med den fremtidige myndigheten som utvalget har foreslått, vil kunne bli selvfinansierende. Både inntekter og utgifter kan imidlertid variere over tid, og utvalget har ikke sett det som et krav at Finnmark grunnforvaltnings virksomhet skal gå i balanse. Det bør derfor, som det også er fremholdt i *"Utgangspunkt"* i punkt 4.3.3.2.1, være muligheter for bevilgninger til driften av grunnforvaltningsapparatet dersom det skulle vise seg å bli nødvendig.

Det kan også nevnes at formålsbestemmelsen og de rammene som legges for forvaltningen, blant annet hovedregelen om at grunnen skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser og at det skal tas sikte på en bærekraftig areal- og ressursbruk, jf. §§ 1-1, 2-2 og 2-4, vil ha en omfordelingseffekt med sikte på fremtidige generasjoner

9.3 SAMISK GRUNNFORVALTNING

Medlemmene Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe går som vist i *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4 inn for at det i tillegg til Finnmark grunnforvaltning skal kunne opprettes et eget grunnforvaltningsorgan, kalt Samisk grunnforvaltning. Forslaget vil føre til en delt forvaltning av grunnen i Finnmark med to organisatoriske og administrative enheter. Etter forslaget skal Samisk grunnforvaltning stå for grunnforvaltningen i de kommuner som ønsker det. Det skal også være mulig for bygder i andre kommuner å slutte seg til ordningen.

Mindretallet legger i sitt forslag opp til at grunnen i det som skal etableres som et samisk grunnforvaltningsområde, overføres fra Finnmark grunnforvaltning til Samisk grunnforvaltning, som blir hjemmelsinnehaver til grunnen, se *"Overføring av grunneiendomsrett i Finnmark til et samisk rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.2. Tilsvarende grunnoverføring må også gjennomføres der kommuner og utenforliggende bygder vil slutte seg til eller tre ut av Samisk grunnforvaltning etter at ordningen er etablert.

De som står bak dette forslaget foreslår å lovfeste fritak for dokumentavgift og tinglysingsgebyr ved overskjøting til Samisk grunnforvaltning, se forslaget til ny § 8 bokstav c i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59 og nytt annet ledd i § 22 i lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr. 86. Under forutsetning av at denne endringen blir gjennomført, vil ikke hjemmelsoverføringen føre til direkte utgifter, men den vil selvsagt medføre at statskassen går glipp av inntekter.

Der utenforliggende bygder vil slutte seg til Samisk grunnforvaltning, skal grunnen i disse områdene avgrenses og overføres til Samisk grunnforvaltning. Det foreslås at avgrensingen av områdene utføres av ei lokal avgrensingsnemnd, se *"Avgrensningsorgan"* i punkt 5.4.3.2.3. Opprettingen av ei slik nemnd ved hver

avgrensingssak vil nødvendigvis medføre visse kostnader. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvor store de må forventes å bli, særlig fordi det er umulig å anslå hvor mange saker det kan blir aktuelt i. Man vil derfor her bare påpeke at en slik ordning må påregnes å medføre visse kostnader.

Når det gjelder myndighetsutøvelsen, vil opprettingen av Samisk grunnforvaltning ikke skape nye oppgaver i forbindelse med forvaltning av grunnen, ettersom det er Finnmark grunnforvaltnings oppgaver innenfor de tilsluttede kommunene som skal underlegges en egen forvaltning. Grunnforvaltningen i Finnmark blir dermed delt mellom to organer, og i seg selv skulle ikke det ha konsekvenser for saksmengden som gjelder de aktuelle kommunene. Hvor stor del av den totale saksmengden som vil falle på Samisk grunnforvaltning, er avhengig av hvor mange kommuner og utenforliggende bygder som slutter seg til, og det er vanskelig å forutsi hvor stor interesse det er for dette alternativet i finnmarkskommunene.

Realiseringen av Samisk grunnforvaltning forutsetter at det bygges opp en selvstendig forvaltningsenhet, med et eget styre, egne saksbehandlere og administrativt personale. Uten å gå inn på stedsvalget, er det naturlig at Samisk grunnforvaltning etableres i en av de tilsluttede kommunene. Følgelig vil enheten bli adskilt fra Finnmark grunnforvaltning også med hensyn til kontorlokaler, med de ekstrautgifter det medfører.

Styret skal etter forslaget bestå av sju medlemmer med varamedlemmer, hvorav fem oppnevnes av Sametinget og to av fylkestinget. Hvilke beløp det er tale om, vil særlig være avhengig av møtehyppighet og saksmengde, og det er vanskelig å anslå et eksakt beløp. Som veiledende tall kan det imidlertid vises til at virksomheten i jordsalgsstyret i 1995 beløp seg på kr. 112 000. Ut fra de oppgaver som er tiltenkt styret i Samisk grunnforvaltning vil det antagelig dreie seg om et noenlunde likt beløp.

Etter forslaget skal det videre være et eget tjenesteverk med en forvaltningsleder, som skal stå for saksforberedelse for styret, vedtak i visse saker og praktiske oppgaver. Til en viss grad kan disse stillingene hentes inn ved at antallet ansatte i Finnmark grunnforvaltning kan reduseres ettersom saksmengden vil avta. Om dette fullt ut vil dekke det personalbehovet Samisk grunnforvaltning må forventes å få, er usikkert. Det kan imidlertid ikke dreier seg om særlig mange ekstra stillingshjemler, selv om det som nevnt vil være avhengig av hvor mange kommuner som velger å slutte seg til dette alternativet.

Dessuten vil det bli behov for egne kontorlokaler. Antall ansatte i administrasjonen og mulighetene for å dele lokaler med andre organer eller institusjoner vil spille inn på utgiftssiden. På grunn av slike usikkerhetsmomenter kan det vanskelig anslås et bestemt beløp.

En ordning med årsmøte vil medføre at det en gang årlig holdes et møte mellom vedkommende statsråd og representanter fra styret. Som for Finnmark grunnforvaltnings del antar man at det vil dreie seg om et langt lavere beløp enn det styret vil koste.

For øvrig har forslaget regler om regnskap og revisjon. Dette vil medføre visse utgifter, uten at man her kan anslå noe eksakt beløp.

Samisk grunnforvaltning vil, som Finnmark grunnforvaltning, få inntekter fra grunnforvaltningen, medregnet mineraler og vannkraft, innenfor sitt virkeområde. For å kunne gi et inntektsoverslag over hvilke beløp det her kan være snakk om, måtte en blant annet ha gått inn i eiendomsmassen ved Finnmark jordsalgskontor og skilt ut festekontrakter og andre inntektsbringende avtaler i det aktuelle området. Ettersom det er usikkert om det skal opprettes en egen samisk forvaltningsenhet og hvilke kommuner denne i tilfelle skal omfatte, er det ikke lagt arbeid i å fremskaffe slike opplysninger. De konkrete beregningene bør etter medlemmenes syn utstå til

det er avklart om ordningen skal realiseres. Men sannsynligheten for at det blir behov for statlige tilskudd vil nok øke dersom både Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning skal opprettes.

9.4 UTMARKSFORVALTNING I KOMMUNENE

Forslaget om å overføre forvaltningen av utmarksgodene til kommunene innebærer en omstrukturering av utmarksforvaltningen ved at kommunene tillegges ansvar og myndighet som i dag ligger til Finnmark jordsalgskontor og andre deler av Statskog SF. Forslaget er nærmere skissert i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 og har støtte av 16 medlemmer (alle utenom Rørholt).

Som det fremgår av *"Hvilke bruksmåter skal legges til kommunens innbyggere?"* i punkt 5.2.4.4, er det i utvalget delte meninger om hvorvidt alle de aktuelle utmarksgodene skal legges til kommunens befolkning, eller om hele fylkets befolkning skal ha like rettigheter til en del av dem – etter forslaget gjelder det innlandsfiske med stang og håndsnøre (ikke laksefiske) jakt og fangst av småvilt og multeplukking. Det kan i utgangspunktet ikke utelukkes at valget mellom disse alternativene har betydning for hvilke konsekvenser kommuneordningen får. Det er imidlertid vanskelig å forutse hvilke utslag de respektive ordningene vil gi. Dersom hele fylkets befolkning får tilgang på visse utmarksgoder i en kommune, kan det nødvendiggjøre mer lokal administrasjon enn tilfellet er hvis ressursene legges til kommunens innbyggere. På den andre siden kan også det forholdet at kommunens innbyggere får styrkede rettigheter til alle utmarksressursene i egen kommune gi økt fokusering på og interesse for utmarkshøstingen, slik at dette alternativet vil skape et like stort behov for kommunal administrasjon.

På grunn av slike usikkerhetsmomenter har utvalget vurdert konsekvensene av kommuneordningen, uten å skille mellom de nevnte alternativene. I den forbindelse har man også tatt hensyn til at det uansett ikke skal stenges for brukere utenfra. Den reelle betydningen av om fylkets befolkning har *rett* til eller bare gis *adgang* til multeplukking, innlandsfiske og småviltjakt, kan derfor vanskelig måles. Og uansett hvordan rettshaverkretsen avgrenses, er det kommunen som skal forvalte ressursene. I denne sammenhengen er det det som er det mest sentrale.

Hvis forvaltningen legges til kommunene, vil det kreve en omlegging fra den fylkesdekkende forvaltningen som jordsalgskontoret har stått for, til en desentralisert forvaltning, med en rekke mindre, lokale forvaltningsenheter.

En åpenbar administrativ konsekvens er at Finnmark grunnforvaltning, eventuelt også Samisk grunnforvaltning, som etter forslaget skal overta jordsalgskontorets rolle, ikke trenger ressurser til å ta seg av utmarksforvaltningen. I dag går det med anslagsvis 3 årsverk til forvaltning av småvilt og lakse- og innlandsfisket, som finansieres delvis av Miljøverndepartementet og delvis av Finnmark jordsalgskontor. De sparte kostnadene må i et totalregnskap over utvalgets forslag tas med som en besparelse for staten.

Hvilke ressurser den enkelte kommunen vil måtte møte en slik reform med, vil være avhengig av en rekke forhold. Viktig i den sammenhengen er blant annet kommunens størrelse, antall innbyggere, kommunens beliggenhet, herunder om det er innlands- eller kystkommune, hvor tilgjengelig kommunen er for tilreisende brukere, hvilke utmarksgoder som finnes i kommunen, hvor store forekomster det dreier seg om osv. Slike lokale forhold vil antagelig innebære at det vil variere fra kommune til kommunde hvor omfattende forvaltningsapparat det er nødvendig å etablere.

På dette punktet vil det også ha betydning om ressursforvaltningen legges til kommunestyret, som så kan velge å opprette et kommunalt utmarksstyre etter kom-

munelovens regler, slik et flertall i utvalget ønsker, eller om det i hver kommune skal opprettes egne fjellstyrelignende utmarksstyrer underlagt Finnmark grunnforvaltning, slik et mindretall i utvalget vil. Denne diskusjonen går frem av *"Flertallets forslag: Kommunale nemnder oppnevnt etter kommuneloven"* i punktene 5.2.5.2.2 og *"Ballos forslag: Fjellstyrelignende organer i hver kommune"* i 5.2.5.2.3, jf. forslagene til § 3-3.

For flertallets forslag er det trukket frem som et pluss at ordningen er fleksibel og kan avpasses den enkelte kommunens behov. Dersom det ut fra kommunens vurdering er tilstrekkelig, kan utmarksforvaltningen utføres av et allerede eksisterende utvalg. Der de lokale forholdene tilsier at det bør opprettes et eget utmarksstyre, kan det opprettes et mindre utvalg – etter kommuneloven må det bestå av minst tre medlemmer. Mulighetene for å tilpasse ordningen til lokale forhold innebærer at administrative omlegginger bare må foretas der de lokale forholdene gjør det nødvendig. Dette gir seg også utslag på kostnadssiden.

Mindretallets forslag om fjellstyrelignende organer i alle finnmarkskommunene vil kreve at det etableres et eget organ i hver kommune. Dette alternativet *kan* således medføre større administrative tiltak og utgifter enn det flertallets forslag trenger å gjøre. Forskjellene vil imidlertid bli utvisket hvis det i henhold til flertallets forslag opprettes et utmarksstyre på fem personer. Ulikhetene i administrative og økonomiske konsekvenser mellom de to alternativene vil således bli klarest der det er tvilsomt om det er behov for et eget utmarksstyre eller det ikke er behov for et så stort organ.

Hvilke kostnader utmarksforvaltningen vil føre med seg, er avhengig av hvilke oppgaver som skal utføres i den enkelte kommunen. Aktuelle forvaltningsoppgaver vil være møter i utmarksstyret, saksforberedelse og administrasjon av vedtak, trykking og distribusjon av informasjonsmateriell, ulike kort og andre tillatelser osv. Arbeidsmengden i den enkelte kommune vil likevel avhenge av lokale forhold. Hvis utmarksforvaltningen skal knyttes tettere til kommunen og kommuneadministrasjonen, slik flertallet ønsker, må man kunne påregne visse stordriftsfordeler i administrasjonsutgiftene. Et utgiftsanslag for hver enkelt kommune er det imidlertid ikke mulig å gi.

Når det gjelder oppsyn, er det som vist over foreslått at lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996 gjøres gjeldende også for vedtak med hjemmel i grunnforvaltningsloven. I så fall vil det bety en vesentlig besparelse for de enkelte kommunene.

For øvrig skal det her føyes til at utmarksforvaltningen etter utvalgets syn ikke bare må sees som en fremtidig utgiftspost. Et viktig aspekt ved ordningen er at den danner grunnlag for arbeidsplasser i finnmarkskommunene. I store kommuner kan det dreie seg om flere arbeidsplasser, i mindre kommuner kanskje én eller en halv stilling. Utmarksforvaltningen vil naturlig kunne integreres i eller utføres i sammenheng med tilgrensende oppgaver innenfor miljø- og naturforvaltning som kommunene allerede skal utføre. Det kan her vises til plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging og den såkalte MIK-ordningen, som gir stillingshjemler knyttet til miljøvern i kommunene.

Utmarksforvaltningen har også en inntektsside. Utvalget legger i sine forslag opp til at inntekter fra utmarksforvaltningen uavkortet skal tilfalle den enkelte kommunen. Inntektene vil fortrinnvis komme gjennom salg av kort til jakt og fiske og avgifter i forbindelse med utvisning og bortforpaktning. Kommunene skal etter forslaget legge opp til en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom kommunens egne innbyggere og tilreisende, jf. den foreslåtte § 3-4 annet ledd, som vil åpne for kortsalg også til tilreisende brukere.

Hvor store inntekter den enkelte kommune kan forvente å få, vil på samme måte som utgiftene være avhengig av en rekke lokale forhold. Spesielt i forbindelse med et inntektsanslag vil det være utslagsgivende hvilke utmarksgoder kommunen rår over, kommunens størrelse, befolkningstallet, kommunens tilgjengelighet for tilreisende osv. Men det vil selvsagt også ha betydning i hvor stor grad kommunen legger forholdene til rette for at kommunens innbyggere og tilreisende skal ønske å nyttiggjøre seg kommunens utmarksressursene. For å ta utgangspunkt i gjeldende forhold, så hadde jordsalgskontoret i 1995 en netto inntekt på kr. 405 000,- for småviltjakta og kr. 877 000,- for fiske.[144]

Utmarksgodene, og dermed også inntektsmulighetene, er nokså ujevnt fordelt blant finnmarkskommunene. Det man likevel må kunne regne med, er at inntektene og utgiftene grovt sett vil være i noenlunde samsvar med hverandre. De kommunene som har størst inntektspotensiale, vil sannsynligvis være de som har behov for, og ønske om, å bygge opp det største forvaltningsapparatet. Slik sett skulle mulighetene for å få en noenlunde selvfinansierende forvaltning være forholdsvis lik, uansett hvor store utmarksressurser som finnes kommunen. Skulle ikke det være mulig, bør det være muligheter for overføringer og tilskudd til kommunene, slik at forvaltningsoppgavene kan utføres på en forsvarlig måte.

Forslaget om Samisk grunnforvaltning forutsetter at kommunene som slutter seg til ordningen, på vanlig måte skal stå for utmarksforvaltningen innenfor sine grenser. På ett punkt er det imidlertid lagt opp til ulikheter mellom de kommunene som vil høre under Samisk grunnforvaltning, og de utenforliggende kommunene. Etter forslaget skal alle som bor i det samiske grunnforvaltningsområdet ha rettigheter til utmarksressursene i de tilsluttede kommuner, forutsatt at rettighetene ikke er lagt til ei bygd. Dette kan utløse større interesse for og pågang på utmarksgodene, ettersom rettshaverkretsen vil strekke seg ut over kommunens innbyggere. Behov for lokal administrasjon vil dermed kunne bli større, men samtidig vil inntektsmulighetene for kommunen øke. Alt i alt skulle det ikke være grunn til å se dette som et fordyrende forhold ved forslaget om Samisk grunnforvaltning.

9.5 BYGDEBRUKSOMRÅDER

16 medlemmer (alle utenom Rørholt) foreslår at det som en del av kommuneordningen skal kunne opprettes mindre, avgrensede bygdebruksområder der utmarksgodene tilligger bygdefolk, se *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

Det er delte meninger i utvalget om bygdefolk skal ha rett til å få opprettet et bygdebruksområde, noe flertallet (12 medlemmer) vil, eller om det forutsetter godkjenning fra kommunens side, da med mulighet for klage til Finnmark grunnforvaltning, slik mindretallet (fire medlemmer) går inn for. Sistnevnte alternativ forutsetter noe mer medvirkning fra kommunen. Det antas likevel at dette ikke vil bety særlig merarbeid sett i forhold til de oppgaver som ellers foreslås lagt til kommunen i forbindelse med forslaget om bygdebruksområder og kommuneordningen for øvrig. Benyttes klageadgangen, vil Finnmark grunnforvaltning bli trukket inn i saken. I hvilken utstrekning det vil bli ressurskrevende for dette organet, vil bero på hvor mange klager det i så fall blir aktuelt å behandle. Sett på bakgrunn av de oppgaver Finnmark grunnforvaltning etter utvalgets forslag ellers skal ha, mener man at kla-

144. Fra bruttoinntekten er det da trukket fra direkte kostnader (dvs. arbeidstimer, trykking av kort og informasjonsmateriale osv.) og tjenestekjøp, oppsyn mm. (dvs. kjøp av tjenester fra Fjelltjenesten til å utføre oppsyn, befaring osv.)

geordningen ikke vil være så omfattende at det forutsetter økte ressurser av særlig omfang.

15 medlemmer foreslår at kommunen avgjør spørsmålet om avgrensningen av bygdebruksområdet, mens ett medlem ønsker at det kommunale utmarksstyret står for grensetrekkingen. Det må uansett forventes at arbeidet med å avgrense bygdebruksområdene forutsetter at det legges ned endel ressurser fra avgrensingsorganets side, blant annet i form av arbeidsinnsats, befaringer og saksforberedelse for øvrig. Å skulle beregne omfanget av og kostnadene forbundet med dette arbeidet er imidlertid svært vanskelig, siden det på nåværende tidspunkt ikke finnes holdepunkter for hvor stor interesse det vil være for å opprette bygdebruksområder. Sannsynligvis vil det også være kommunevise variasjoner.

Det er enighet om at jordskifteretten bør være overprøvingsorgan ved konkrete grensefastsettelser. Kostnadene ved en grensegangssak varierer ut fra hvor vanskelig saken er, områdets størrelse og tilgjengelighet osv. Det er uvisst i hvor mange saker det vil kunne bli aktuelt å trekke inn jordskifteretten. Det som kan fastslås, er at det vil koste noe å avgrense bygdebruksområdene, men noe kostnadsanslag er det umulig å gå inn på.

Opprettes det bygdebruksområde, legges det opp til en stor grad av egenforvaltning som forutsettes finansiert av bygdefolket. Etter forslaget skal inntektene av kortsalg og andre avgifter brukes til å dekke utgifter til administrasjon, oppsyn og andre ressursfremmende tiltak, jf. lovutkastets § 4-4. Annerledes vil det stille seg dersom kommunen skal stå for forvaltningen i et bygdebruksområde, jf. drøftingen i *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4.

9.6 LAKSEFISKE I TANA OG ALTA

Et samlet utvalg står bak de forslag som i utredningens *"Laksefiske i tana og alta"* i kapittel 5.5 er fremmet om laksefisket i Tana og Alta.

Den foreslåtte endringen i retten til stangfiske i *Tana* vil ikke ha nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser, ettersom rettsendringen etter utvalgets syn ikke krever ekspropriasjon. Det er således forslaget til endringer i forvaltningsordningen for Tana som er av størst interesse i denne sammenhengen.

Utvalget foreslår at det opprettes et eget forvaltningsorgan – Tanaelvas fiskestyre/Deanu goulástanstivra – som skal avløse de forvaltningsorganene som i dag har myndighet i elva, dvs. lensmennene i Tana og Karasjok, politimesteren i Vadsø og fylkesmannen i Finnmark. De gjeldende ordningene med sonemøte og lakseting foreslås videreført. Forslaget går frem av *"Nytt forvaltningsorgan for Tanavassdraget"* i punkt 5.5.2.4.4.

Forslaget vil medføre at dagens forvaltningsorganer ikke skal være delaktige i forvaltningen av laksefisket i elva. Isteden opprettes en ny, selvstendig forvaltningsenhet, med en egen administrasjon.

Organets virksomhet vil sette rammene for hvilke administrative og økonomiske ressurser et slikt organ vil ha behov for. Styret skal ha ansvaret for forvaltningen av fiskeressursene i vassdraget, noe som vil omfatte iverksetting av ulike fiskefremmende tiltak, avgjørelser i enkeltsaker osv. Styrets arbeid vil forutsette endel møte- og reisevirksomhet, med de utgifter det innebærer. Antallet styremedlemmer er i forslaget angitt til 12, som skal komme både fra Tana og Karasjok kommuner.

Saker som skal behandles av styret, må forberedes og effektueres av en administrasjon. Hvor mye arbeid det vil dreier seg om, er avhengig blant annet av saksmengden. Ut fra de oppgavene forvaltningsorganet etter forslaget skal ha, jf. utkast

til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta § 3-3, er det neppe behov for mer enn et par ansatte i administrasjonen. I tillegg trengs det kontorlokaler og møterom.

Etter forslaget skal organet dessuten sørge for nødvendig oppsyn. Det er en utgiftspost som hittil er dekket av midler fra en såkalt lakseoppsynskasse, der fiskekortinntektene har gått inn.

Den viktigste inntektskilden for organet vil være salg av fiskekort, både i områder som ikke danner riksgrense mot Finland, i områder som danner riksgrense og fiske på finsk side. Etter den foreslåtte § 3-8 i lov om fiske i Tana, Neiden og Alta legges det opp til at fiskestyret kan disponere kortinntektene til «oppsyn og fiskefremmende tiltak, herunder administrasjon, tilrettelegging og forskning.» Det ligger som en forutsetning at det skal foretas en fordeling av kortinntektene på de nevnte postene, men slik at inntektene skal nyttes fullt ut til å dekke de kostnader som påløper.

For å få et bilde av hvor store inntekter og utgifter det kan være snakk om, kan det vises til årsregnskapet for Tanaelvens oppsynskasse for 1995. Av regnskapet går det frem at det er solgt fiskekort for til sammen kr 2.743.910 (medregnet salg av fiskekort på finsk side). I tillegg kom renteinntekter (kr 216.096) og salg av båtskilt (kr. 675), til sammen kr 2.960.681. På utgiftssiden er det bokført kr. 1.203.858 til lønn og godtgjørelser, reiseutgifter, båt- og bensinutgifter for kr. 365.063, oppsyn for kr. 248.544 og kr. 1.294.374 til fiskeribiologiske undersøkelser. Samlet sett utgjør dette kr. 3.111.839. Med bakgrunn i disse tallene forutsetter utvalget at driften av fiskestyret og den tilknyttede administrasjonen i all hovedsak vil kunne dekkes av kortinntekter.

I hvor stor grad kortinntektene gjør virksomheten selvfinansierende, vil være avhengig av antallet solgte fiskekort, priser osv, som igjen vil være avhengig av hvor godt fisket er. Dette er selvsagt forhold som kan variere over tid. Men med inntekter omtrent på 1995-nivå, må det kunne antas at driften i alle fall vil gå i balanse.

Det at Tana danner riksgrense mot Finland reiser en del særlige spørsmål, se *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5. Utvalget har vært opptatt av at Tanaelvas fiskestyre og Sametinget skal kunne ha en viss innflytelse på forhandlingene mellom Norge og Finland, og har derfor foreslått at to fra fiskestyret og én fra Sametinget skal delta under forhandlingene. Forslaget er begrunnet i at de fiskeberettigede og samene, ut fra sakens viktighet for deres interesser, bør være representert. Utgiftene til dette bør imidlertid regnes som en naturlig del av de kostnadene som faller på staten i grenseforhandlingene, og ikke som en kostnad ved forslaget som sådan.

For *laksefisket i Alta* legger utvalget opp til mindre omfattende endringer. Fisket i elva etter St. Hans forvaltes i dag av Alta Laksefiskeri Interessentskap (ALI), og det foreslås ingen endringer for dette fisket. For fisket som foregår før St. Hans foreslås det å utvide allmennhetens rett til fiske til også å omfatte bosatte i Kautokeino kommune. En slik rettighetsendring kan etter utvalgets syn foretas uten ekspropriasjon, og vil således ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

For å avklare usikkerheten omkring hvem som har forvaltningsmyndigheten i Altaelva før St. Hans, har utvalget foreslått en bestemmelse om at Alta kommune kan gi nærmere regler om dette fisket. For Ballos del betyr det utmarksstyret i Alta, jf. diskusjonen som er nevnt i *"Utmarksforvaltning i kommunene"* i punkt 9.4. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at det vil bli behov for noen særskilt forvaltning av dette gratisfisket. Utvalget antar derfor at denne endringen ikke vil ha administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunen, eventuelt vil de være svært beskjedne.

9.7 KYST- OG FJORDFISKE

16 medlemmer (alle utenom Owe) foreslår i *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 ulike tiltak overfor kyst- og fjordfiskerne i Finnmark. Forslagene om forvaltningsmessig prioritering og fritt fiske for mindre båter vil ikke ha konsekvenser av interesse i denne sammenhengen.

Derimot vil forslaget om at det iverksettes ytterligere rekrutteringstiltak i Finnmark nødvendiggjøre konkrete tiltak, i første rekke i form av økonomiske tilskudd. Utvalget har imidlertid ikke gått i detalj på hvordan man ser for seg at slike rekrutteringstiltak bør realiseres, men isteden bedt ansvarlig fagmyndighet, dvs. fiskerimyndighetene, om å se nærmere på spørsmålet. Konsekvensene av eventuelle fremtidige tiltak kan først vurderes når rammene for dem er trukket opp.

Videre foreslår utvalget å endre dagens fiskeriforvaltning, både lokalt og sentralt. Det lokale rådgivende reguleringsutvalget foreslås endret til et lokalt reguleringsutvalg med en større andel politisk valgte medlemmer og med myndighet til å fastsette redskapsreguleringer. I tillegg foreslås det å opprette en klageinstans for de redskapsreguleringer som fastsettes.

Reguleringsutvalget er tenkt sammensatt av like mange medlemmer som i dag. Videre har en tenkt seg at arbeidet legges opp som i dag, dvs. at sakene forberedes av fiskerisjefen, som blant annet sørger for høring av berørte instanser og kommuner, før de legges frem for reguleringsutvalget. Legges dette til grunn, skulle det i forhold til møtehyppighet og arbeidsmengde ikke være grunn til å forvente særlige endringer.

Utvalget mener at omleggingen kan gjennomføres ved en endring av reglene om oppnevning og sammensetning av reguleringsutvalget, jf. retningslinjer fra Fiskeridepartementet 7. juni 1988. I og for seg skulle en omorganisering av reguleringsutvalget derfor ikke medføre særlige endringer av administrativ eller økonomisk art.

Derimot vil opprettelsen av en egen klageinstans for reguleringsvedtak til en viss grad forutsette økte ressurser. Selv om det vil være et lite organ (tre personer) med et begrenset saksfelt, og saksmengden vil være avhengig av om klageadgangen benyttes, må man forutsette en viss ressursbruk, blant annet til dekning av reise og møtedeltagelse og effektuering av vedtak. På årsbasis kan det likevel neppe bli tale om særlig betydelige beløp.

Når det gjelder den sentrale fiskeriforvaltningen, foreslår utvalget en endring i sammensetningen av Reguleringsrådet, slik at det blir større politisk representasjon, men uten at antallet utvides. Sammenlignet med det som gjelder i dag, vil det bety en jevnere fordeling mellom faglige og politiske interesser. Det foreslås ingen endringer i organets myndighet, som dermed fortsatt vil være rådgivende. Etter utvalgets syn kan forslaget gjennomføres ved at reglene om sammensetning og oppnevning til Reguleringsrådet omformuleres, se saltvannfiskeloven § 10 og instruks for Reguleringsrådet av 28. november 1991 § 1. Ut over dette kan ikke utvalget se at omstruktureringen forutsetter administrative omlegginger eller økte økonomiske ressurser av betydning.

Videre går utvalget inn for økt statlig deltagelse i oppbyggingen av mottaksstasjoner i Kyst-Finnmark. Forslaget er en henstilling til ansvarlige myndigheter om å ta opp spørsmålet til vurdering. Ettersom det ikke fremlegges et konkret forslag, har ikke utvalget sett på mulige administrative og økonomiske konsekvenser.

9.8 MOTORFERDSEL I UTMARK

I *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 drøfter utvalget forslag til endringer i reglene om motorferdsel i utmark. Et flertall på 14 medlemmer foreslår i noe varierende grad at kommunen skal få økt myndighet til å regulere motorferdselen.

Det antas at dette neppe forutsetter økte ressurser til kommunene. For det første har kommunen allerede i dag visse oppgaver innen reguleringen av motorferdselen, og det legges opp til en justering av denne myndigheten. For det andre vil den myndigheten som kommunen etter forslaget skal overta fra fylkesmannen, innebære at kommunen isteden for å foreslå en regulering skal utferdige endelig forskrift. Noe mer forberedende saksbehandling må antagelig påregnes, men det skulle ikke være av et slikt omfang at det krever særlige ressurser fra kommunens side ut over det som allerede etter dagens regler er nødvendig.

9.9 REINDRIFT

I *"Reindrift"* i kapittel 6 Reindrift behandler utvalget en del spørsmål som knytter seg til reindrift. Som det påpekes der, er forslagene som angår vern av reindriftens driftsarealer for en stor del behandlet i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder.

Forslaget om å lovfeste reindriftsrettens grunnlag, som er drøftet i *"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2 og som 13 av utvalgets medlemmer støtter, vil ikke gi administrative eller økonomiske utslag.

Forslaget om en skjerpet driveplikt i nærheten av særlig utsatte områder, som fire av utvalgets medlemmer går inn for, jf. *"Driveplikt"* i punkt 6.3.1, vil kreve økt vokting fra reineierens side når reinen beiter i disse voktesonene. Forslaget er en skjerping av en alt gjeldende plikt, jf. reindriftsloven § 20. Konsekvensen av forslaget vil være at det kreves økte arbeidsressurser fra reindriftens side i disse områdene.

Forslaget om en vakt- og varslingsordning, som 11 av utvalgets medlemmer går inn for, jf. *"Vakt- og varslingsordning"* i punkt 6.3.2, innebærer krav om at reindriften skal kunne kontaktes dersom reinen beiter ulovlig eller nærmer seg områder der det eventuelt vil gjelde en skjerpet vokteplikt, jf. over. Konsekvensen av et slikt forslag vil være at reindriften må iverksette tiltak for å sikre at representanter for reindriftsnæringen til enhver tid er tilgjengelig dersom det skulle oppstå behov for det. Hvilke utslag det vil gi i forhold til dagens situasjon, vil bero på forholdene i reindriftsområdene og kan følgelig ikke vurderes for alle under ett.

I *"Reindrift i planlegging etter plan- og bygningsloven"* i punkt 6.4.2 drøftes reindriftens stilling ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Det legges i dette punktet ikke frem konkrete forslag om tiltak. De forslagene som fremmes om disse forholdene går frem av *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5.

Regelfestingen av reindriftens erstatningsrettslige vern, som foreslås av 12 av utvalgets medlemmer jf. *"Erstatning for inngrep"* i punkt 6.4.3, er en uttrykkelig lovfesting av et allerede gjeldende vern, og vil så vidt en kan se ikke ha konsekvenser av betydning i denne sammenhengen.

9.10 ØSTSAMENE I NEIDEN

I *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 fremmer et flertall i utvalget ulike forslag rettet mot østsamegruppen i Neiden. Begrunnelsen for de enkelte forslagene finnes både i en allmenn begrunnelse og i tilknytning til de enkelte forslagene til tiltak.

12 medlemmer foreslår at den østsamiske reindriften etableres på nytt, se *"Østsamisk reindrift"* i punkt 7.7.2 for begrunnelse og nærmere enkeltheter i forslagene.

For å kunne realisere dette forslaget, er det nødvendig med flere typer tiltak. Det må kjøpes inn en reinflokk, og det foreslås at den østsamiske reindriften organiseres i en egen driftsenhet, med ett reinmerke.

Kostnadene forbundet med opprettingen av en egen østsamisk reinflokk vil selvsagt være avhengig av flokkens størrelse. Utvalget har sett for seg en flokk på 800 – 1000 dyr, og i innkjøp vil det komme på omlag 1.5 – 2 millioner kroner. I tillegg kommer diverse driftsutstyr. Samlet sett må en forvente at utgiftene kan komme opp i 3 millioner kroner. Disse tallene er omtalt nærmere i *"Etablering av den østsamiske driftsenheten"* i punkt 7.7.2.8.

Det kan ikke forventes at de av østsamene som ønsker å gå inn i driften av østsameflokken, kan dekke etableringskostnadene alene. Trolig bør staten dekke størstedelen av beløpet, og det bør også ytes rimelige lån til det overskytende beløpet.

Det må videre påregnes utgifter til oppretting og avgrensing av driftsenhetens reindriftsområde. Dette kan være i form av erstatning eller ekspropriasjonserstatning til de som i dag har reindrift eller andre rettigheter i det aktuelle området, og utgifter til selve den geografiske avgrensingen av reinbeiteområdet. Hvor store utgifter det kan dreie seg om, er det vanskelig å si noe sikkert om.

I *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3 drøftes tiltak for å tilbakeføre en del av laksefisket i Neidenelva til østsamene. 12 medlemmer foreslår at det tradisjonelle østsamiske laksefisket, livjelakfisket i Skoltefossen, forbeholdes østsamene. Det innebærer at dagens rettshavere fratas sine rettigheter i denne avgrensede delen av Neidenelva, og trolig vil disse ha krav på erstatning iht. allminnelige ekspropriasjonsrettslige regler. Ettersom fisket i Skoltefossen ikke utgjør en særlig stor del av fisket i elva – ca. 10 – 15 % – regner en ikke med at det totalt sett vil dreie seg om et særlig omfattende beløp.

Ordningen med livjelakstyre og livjelakting som styrende organer for livjelakfisket antar man ikke vil medføre utgifter det er naturlig å ta med i denne sammenhengen, ettersom de utgifter som påløper naturlig bør dekkes av de fiskeberettigede. Her har det betydning at livjelakfisket gir inntektsmuligheter, slik at forvaltningen av fisket i Skoltefossen bør kunne bli selvfinansierende.

Det andre forslaget om laksefiske er fremmet av 13 medlemmer og gjelder fisket ellers i elva, altså utenom Skoltefossen. Det foreslås at alle bosatte i bygda får stangfiskerett, og at det opprettes et nytt forvaltningsorgan – Neidenelvas fiskestyre – etter nærmere foreslåtte regler. Forslagene skal imidlertid ikke griper inn i de rettighetene som dagens partshaverne i Neiden Fiskefellesskap har til det økonomiske utbyttet av fisket i elva, og det er derfor antatt at disse endringene kan gjøres uten at det utløser erstatning. Ut fra de inntekter man må forvente at fisket fortsatt vil gi, vil det være naturlig at en del av overskuddet går til driften av Neidenelvas fiskestyre og at det således ikke trengs offentlige tilskudd for å gjennomføre dette forslaget.

I *"Sjølaksefiske"* i punkt 7.7.4 foreslår 13 medlemmer at et bestemt antall faste lakseplasser i sjøen avsettes til østsamene som gruppe, og at disse fordeles dem imellom av østsamene selv. Ettersom det her er tale om å tildele ledige lakseplasser, eventuelt opprette nye, skulle det ikke være forbundet med spesielle kostnader å gjennomføre dette forslaget. For Sør-Varanger kommune, som skal stå for gjennomføringen av forslaget som en del av den kommunale utmarksforvaltningen, vil dette neppe medføre særlig mye merarbeid sammenlignet med hva som etter kommuneordningen vil falle på de øvrige finnmarkskommunene.

9.11 NATURINNGREP I SAMISKE BRUKSOMRÅDER

Slik de er skissert, vil forslagene i dette kapitlet innholdsmessig sett for det første stille økte krav til saksbehandlingen i offentlige organer som treffer vedtak om naturinngrep, herunder forskrifter og visse vedtak etter plan- og bygningsloven, slik at det i større grad enn i dag avklares og tas hensyn til om et tiltak er i tråd med hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. For det andre legges det opp til at Sametinget, eventuelt også vedkommende distriktsstyre, skal medvirke aktivt der det er på tale å iverksette betydelige naturinngrep i samiske bruksområder.

Dette kan innebære at det blir behov for økte økonomiske og arbeidsmessige ressurser, både hos tiltakshavere, i vedtaksorganene og i Sametinget. Hvor stort behovet blir i det enkelte vedtaksorganet, vil være avhengig av hvor stor kompetanse i samiske spørsmål organet allerede sitter inne med, hvor berørt organet vil bli av forslagene osv. For utvalget har det vært et hovedsynspunkt at staten, som følge av sameloven, grunnloven § 110 a og folkerettslige forpliktelser, allerede har et ansvar for å ivareta samiske interesser i den konkrete myndighetsutøvelsen. Det forutsettes derfor at nødvendige midler blir stilt til disposisjon, slik at forpliktelsene kan etterleves. Imidlertid er det vedkommende fagdepartement som er nærmest til å anslå behovet på hvert enkelt saksområde.

Utvalgets hensikt har ellers vært å trekke Sametinget aktivt inn i saksbehandlingen i visse saker av særlig betydning for samene, for å gjøre nytte av de ressursene og den kompetansen som finnes der. Konsekvensen av dette er at tingets arbeidsmengde, og for nektingsregelens del (som er foreslått av et flertall på ni medlemmer) også tingets myndighetsområde, utvides. Det vil sannsynligvis skape behov for at Sametinget og den tilhørende administrasjonen tilføres ressurser. Hvor stort behovet blir, vil bero på en rekke forhold, bl.a. hvordan regelverket vil bli tolket og praktisert. Antagelig må en regne med at det blir nødvendig med to til tre nye stillingshjemler.

Forslaget om en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget, kan nok også gi seg andre utslag ved at den kan påvirke interessen for å starte opp virksomhet som innebærer betydelige inngrep, både i Finnmark og i samiske områder i landet for øvrig. Dette kan igjen ha konsekvenser for næringsliv og samfunn i disse områdene. Hvor store utslag en slik regel vil gi, tatt i betraktning at den er tidsavgrenset og tilsidesettbar, er det vanskelig å ha noen formening om. Slike utslag må imidlertid veies opp mot verdien av å ta vare på naturen i samiske områder som grunnlag for samisk kultur. Også andre interesser, som primærnæringer, naturverninteresser og hensynet til fremtidige generasjoner vil ha fordeler av det vernet en slik regel er med på å etablere.

9.12 AVSLUTTENDE MERKNADER

Som gjennomgangen viser, har utvalget på mange punkter funnet det vanskelig å skulle tallfeste forslagenes økonomiske virkninger. Man har i slike tilfeller forsøkt å påpeke hvilke usikkerhetsmomenter man står overfor. Oppfatningen i utvalget er imidlertid at selv om det ikke har latt seg gjøre å angi konkrete beløp ved alle forslagene, har det likevel en verdi at det fokuseres på hvilke forslag, eventuelt sider ved forslagene, som *kan* kreve at det settes inn administrative og økonomiske tiltak.

Så vidt en kan se, vil mange av forslagene ikke forutsette tilskudd eller statlig støtte for at de skal kunne gjennomføres. I en del tilfeller kan det være tale om omdisponering av midler som staten allerede bidrar med. Det er likevel klart at en del forslag ikke kan realiseres uten statlig støtte i en eller annen form. Som det også er anført i forbindelse med noen forslag der det er aktuelt, kan det ikke være et

avgjørende motargument at forslagene medfører utgifter for staten. Ansvaret for å legge forholdene til rette for at samekulturen skal kunne bevares ligger hos staten, som derfor også bør dekke kostnadene til å gjennomføre nødvendige tiltak.

KAPITTEL10

Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene

10.1 INNLEDNING

Samerettsutvalget har, som det fremgår av de foregående kapitler, fremmet en rekke lovforslag, dels i form av nye lover og dels i form av endringer i eller tilføyelser til eksisterende lover. I det følgende vil det bli gitt merknader til de enkelte bestemmelser i disse lovforslagene. For oversiktens skyld vil den lovtekst som kommenteres, bli gjengitt foran selve merknaden.

Kapitlet har samme oppbygning som utredningen, slik at det i *"Merknader til lov om forvaltning av grunn i finnmark"* i punkt 10.2 gis kommentarer til bestemmelsene i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, og herunder også til de forslag om endringer i andre lover som er en følge av dette lovforslaget. I *"Merknader til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta"* i punkt 10.3 kommenteres bestemmelsene i utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta, samt de øvrige lovendringsforslag dette utkastet har medført. Forslaget til endringer i saltvannsfiskeloven er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v."* i punkt 10.4. De foreslåtte endringer i motorferdselloven er kommentert i *"Merknader til lov om endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag"* i punkt 10.5. I *"Merknader til lov om endringer i lov om reindrift 9. juni 1978 nr. 49"* i punkt 10.6 kommenteres forslaget til endringer i reindriftsloven. I *"Merknader til lov om endringer i lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven) 12. juni 1987 nr. 56"* i punkt 10.7 er utkastet til nytt kapittel 4 i sameloven kommentert, herunder også de forslag om endringer i andre lover dette utkastet har medført. De foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven er kommentert i *"Merknader til endringer i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77"* i punkt 10.8.

De lovforslag som er drøftet i utredningens *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 om østsamene, er tatt inn dels i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, dels i utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta, og dels i reindriftsloven. Merknadene til bestemmelsene om østsamene er derfor ikke samlet på ett sted, men gitt i *"Merknader til lov om forvaltning av grunn i finnmark"* i punkt 10.2, 10.3 og 10.6.

10.2 MERKNADER TIL LOV OM FORVALTNING AV GRUNN I FINNMARK

10.2.1 Lovens generelle innhold og oppbygning

Det er med unntak av Rørholt, som ikke har kunnet tiltre de fremsatte forslag, jf. hennes merknad i *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4, enighet i utvalget om at det skal foreslås en ny ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark – Finnmark grunnforvaltning – og at forvaltningen av de fornybare utmarksgodene skal overføres til kommuner og bygder, jf. utredningens *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i 5. Et mindretall på fem medlemmer (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) foreslår videre at det skal åpnes for at det kan etableres en særskilt samisk forvaltningsordning – Samisk grunnforvaltning – som der den måtte bli innført, vil tre inn i stedet for Finnmark grunnforvaltning. Der ordningen *ikke* blir innført vil

reglene om Finnmark grunnforvaltning gjelde fullt ut. Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) har ikke tiltrådt dette forslaget. Det foreligger dermed to alternative utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Flertallets lovutkast har følgende kapitler: 1) Allmenne bestemmelser, 2) Finnmark grunnforvaltning, 3) Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene, 4) Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning og 5) Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover. Mindretallet foreslår disse kapitler: 1) Allmenne bestemmelser, 2) Finnmark grunnforvaltning, 3) Samisk grunnforvaltning, 4) Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene, 5) Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning, 6) Rett til og forvaltning av utmarksgoder i området for Samisk grunnforvaltning 7) Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover.

Det er i stor grad samsvar mellom de to alternative utkast mht. hvilke regler som er foreslått om Finnmark grunnforvaltning (kapittel 2 i begge utkast), rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene (kapittel 3 i flertallets og 4 i mindretallets utkast), bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning (kapittel 4 i flertallets og 5 i mindretallets utkast) og ikrafttreden, oppheving og endringer (kapittel 5 i flertallets og 7 i mindretallets utkast). Bortsett fra de ulikheter som følger av at det er foreslått to ordninger for forvaltningen av grunnen (Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning), er det også stort sett enighet om de allmenne bestemmelsene i lovutkastets *"Sammendrag"* i kapittel 1.

De to hovedalternativer har et felles grunnlag og utgangspunkt. Det vil derfor i *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i kapittel 10.2.2 bli gitt en felles presentasjon av merknadene til de allmenne bestemmelsene i lovutkastets *"Sammendrag"* i kapittel 1. For at det skal bli lettere å få tak i hovedlinjene i de to alternativene, vil det deretter i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i kapittel 10.2.3 bli gitt en samlet fremstilling av merknadene til bestemmelsene i flertallets utkast til lov om forvaltning av grunn i Finnmark (hovedalternativ 1).

I *"Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i kapittel 10.2.4 presenteres merknadene til bestemmelsene i mindretallets lovutkast (hovedalternativ 2). Dette utkast har i *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, 4, 5 og 7 regler som er sammenfallende med tilsvarende regler i *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, 3, 4 og 5 i flertallets forslag. Merknadene til bestemmelsene i disse kapitler i hovedalternativ 2 vil i stor grad bestå av henvisninger til de tilsvarende regler i hovedalternativ 1, og det er ikke funnet grunn til å gjengi reglene. Bestemmelsene i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 (Samisk grunnforvaltning) og *"Reindrift"* i kapittel 6 (rett til og forvaltning av utmarksgoder i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning) i hovedalternativ 2 har derimot ikke noe direkte motstykke i hovedalternativ 1 og vil derfor bli gjengitt og kommentert i sin fulle bredde.

10.2.2 *"Sammendrag"* i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser

Kapitlet har en del allmenne bestemmelser som gjelder for alle organer som vil få myndighet etter lovutkastet: Finnmark grunnforvaltning og eventuelt Samisk grunnforvaltning, utmarksorganer på kommunenivå og bygdebruksorganer. Lovens formål er angitt i § 1-1 og dens saklige og geografiske virkeområde i § 1-2. Videre er det gitt regler om forholdet mellom reglene i lovutkastet og annen samerettslig lovgivning i § 1-3 (sameloven) og § 1-4 (reindriftsloven). § 1-5 har en regel om de

aktuelle organers adgang til låneopptak og deres forhold til pant- og konkurslovgivningen.

§ 1-1 Formål

Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk.

Merknader til § 1-1

Formålsparagrafen slår fast at lovens sentrale formål er å legge til rette for at grunn og naturgoder skal forvaltes til beste for innbyggerne i Finnmark, og slik at ressursene kan utgjøre et materielt grunnlag for samisk kultur. Samtidig skal forvaltningen innrettes med sikte på å fremme en økologisk bærekraftig utvikling.

Begrensningen til «innbyggerne i fylket» innebærer at det ikke er allmenhetens interesser i vid forstand eller generelle samfunnsinteresser som skal ivaretas særskilt etter formålsbestemmelsen, men det som anses ønskelig ut fra hensynet til fylkets innbyggere. Om f.eks. et kommersielt selskap eller staten har sterke interesser i å utnytte viktige naturgoder, vil dette hensyn måtte vike med mindre det også kan sies å ha stor betydning for innbyggerne i Finnmark, f.eks. i form av sysselsetning eller oppbygging av infrastruktur.

Formålsparagrafen slår også fast at grunn og naturgoder skal brukes og forvaltes «*særlig som grunnlag for samisk kultur*». Samisk kultur må i denne sammenhengen oppfattes i vid forstand, og det er derfor presisert at begrepet også omfatter næringer og samfunnsliv. Med «næringer» siktes det både til kulturspesifikke samiske næringer, slik som reindrift, og andre næringer som utøves av samer og som er knyttet til bruk av naturen eller dens fornybare ressurser, bl.a. jordbruk, jakt og fiske, duodji og utmarksnæringer. Næringer som ikke er knyttet til bruk av grunnen eller naturgodene omfattes derimot ikke av formålsparagrafen. Begrepet «samfunnsliv» har det samme innhold som i grunnloven § 110 a.

Samisk kultur har også et særskilt vern i grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, bl.a. artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk, jf. også grunnloven § 110 c. Dette vernet omfatter også den del av kulturen som er knyttet til bruken av grunn og naturgoder, det såkalte materielle grunnlaget for kulturen. De forpliktelser som til enhver tid kan utledes av grunnloven og folkeretten vil nødvendigvis stå sentralt også for den fremtidige forvaltning av grunn i Finnmark. Selv om formålsparagrafen ikke har noen konkret henvisning, må den således forstås slik at den fanger opp de grunnlovsregler og folkerettsregler som gir den norske stat forpliktelser overfor den samiske folkegruppe.

Hensynet til innbyggerne i fylket og grunnlaget for samisk kultur er likestilt. Det som er til beste for samisk kultur vil ofte også være til beste for fylkets øvrige innbyggere, slik at det ikke nødvendigvis vil være noen motsetning mellom samiske interesser og interessene til befolkningen ellers. I konkrete tilfeller vil det dessuten ikke alltid bare være én løsning som er til beste for innbyggerne i Finnmark eller for samisk kultur. Det vil både innenfor og på tvers av de ulike befolkningsgrupper kunne være motstridende interesser (f.eks. næringsinteresser). Formålsparagrafen innebærer at de organer som får myndighet etter loven, bør søke å løse konkrete saker på en måte som i minst mulig grad skaper konflikter innad i den samiske folkegruppe og mellom samer og den øvrige befolkningen i Finnmark.

Formålsparagrafen nevner særskilt at forvaltningen skal «trygge økologisk bærekraftig bruk». Mer langsiktige natur- og miljøvernhensyn vil stå sentralt også for de organer som vil få myndighet til å forvalte grunn og naturgoder etter forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Utkastet til formålsparagraf kan dermed også sies å fange opp den del av grunnloven § 110 b som omhandler prinsippet om bærekraftig bruk av naturen og dens ressurser.

Det vises ellers til den allmenne drøftelsen av formålsparagraf for forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark i utredningens *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2, jf. *"Formålsparagraf"* i punkt 4.4.6.3.2. Se også redegjørelsen for utvalgets grunnsyn i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 (særlig *"Oppsummering"* i punkt 3.3.7).

§ 1-2 Virkeområde[alternativ 1]

Loven gjelder grunn og naturgoder i Finnmark og rettigheter over grunn og naturgoder som ikke er avhendet av staten eller Finnmark grunnforvaltning.

Loven gjelder også for grunn og naturgoder som er ervervet av Finnmark jordsalgskontor eller Statskog, og for grunn som blir ervervet av Finnmark grunnforvaltning.

Loven kan gjøres gjeldende for annen grunn i Finnmark med samtykke av eieren.

§ 1-2 Virkeområde [alternativ 2]

Loven gjelder grunn og naturgoder i Finnmark og rettigheter over grunn og naturgoder som ikke er avhendet av staten, Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning

Loven gjelder også for grunn og naturgoder som er ervervet av Finnmark jordsalgskontor eller Statskog, og for grunn som blir ervervet av Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning.

Loven kan gjøres gjeldende for annen grunn i Finnmark med samtykke av eieren.

Merknader til § 1-2

Paragrafen angir lovens geografiske og saklige virkeområde, og foreligger i to alternative utforminger. Alternativ 1 er foreslått av det flertall som ikke har villet supplere reglene om Finnmark grunnforvaltning med regler om adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi). Alternativ 2 er foreslått av det mindretall som går inn for at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe). I de sistnevnte medlemmers utkast er også Samisk grunnforvaltning nevnt i § 1-2 første og annet ledd som har regler om grunnforvaltningsorganenes avhending og erverv av grunn og rettigheter. Forskjellen har ellers ingen betydning.

Lovutkastets § 3-7 (§ 4-7 i mindretallets utkast) har en særregel for Sør-Varanger kommune, men ellers er dens virkeområde *geografisk* begrenset til Finnmark fylke og til eiendommer nevnt i første til tredje ledd. Det *saklige* virkeområdet er begrenset til «grunn og naturgoder» og rettigheter over grunn og naturgoder som «ikke er avhendet». For en nærmere oversikt over de vurderinger som ligger bak den foreslåtte regel kan det vises til drøftelsen i utredningens *"Saklig og geografisk område for utvalgets vurderinger"* i punkt 4.1.3.

Første ledd bruker bl.a. uttrykket «grunn og naturgoder». Dette omfatter grunneiendommer og naturressurser knyttet til grunnen (landarealer, innsjøer og vann, elver og bekker), det sjøareal som tilhører grunneieren og det «rom» i undergrunnen som omfattes av eiendomsretten. Således omfatter lovens saklige virkeområde blant annet skog, torv, mold, bær og andre planter, vilt, egg, dun, vannrettigheter på land (drikkevann og rett til produksjon av elektrisk kraft), mineralske forekomster (men ikke petroleumsforekomster i grunnen, jf. lov 4. mai 1973 nr. 21), bergarter, sand og grus og fiskeressurser (anadrome laksefisk, innlandsfisk, saltvannsfisk).

Loven gjelder grunn og naturgoder som ikke er «avhendet» av staten (Finnmark jordsalgskontor og Statskog), eller Finnmark grunnforvaltning og eventuelt Samisk grunnforvaltning. Uttrykket omfatter salg, bortfeste og andre disposisjoner som etter sitt innhold må likestilles med avhending, samt mer midlertidige bruks- eller leieavtaler som begrenser andres bruk av et område, bl.a. tillatelser til mineralvirksomhet og avtaler om bortforpaktning eller utvisning av utmarksgoder i et bestemt område.

Den grunn og de naturgoder det her er tale om er i dag regulert av lov 12. mars 1965 om statens grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven). Hjemmel som eier av dette eiendomskomplekset ble i 1993-94 overført fra staten ved Finnmark jordsalgskontor til Statskog SF, med unntak av ca. 900 festeeiendommer med eget bruksnummer der Finnmark jordsalgskontor fortsatt er oppført som hjemmelshaver i de lokale grunnbøker. Også disse eiendommer vil imidlertid være omfattet av den nye loven. Denne vil derimot ikke omfatte grunneiendommer og rettigheter som tidligere er avhendet til private eller det offentlige (fylke, kommuner mv.), og heller ikke grunn og rettigheter som avhendes i fremtiden.

I praksis vil heller ikke (hele) loven gjelde for arealer der allmennhetens bruk er sterkt begrenset, som områder med grustak ol. Her må det likevel gjøres den reservasjon at i den grad det fastsettes festeavgifter ol., jf. lovutkastets § 2-4 annet ledd, vil disse regler fortsatt komme til anvendelse for den bortfestede grunn. Også for det tilfelle at det foretas konkrete tildelinger av bestemte utmarksgoder i medhold av reglene i utkastets § 3-6, jf. § 4-4 nr. 2 (§ 4-6, jf. § 5-4 nr. 2 i mindretallets utkast), vil deler av loven komme til anvendelse. Ettersom lovutkastets § 2-5 legger opp til at alle vann- og strandrettigheter og de rettigheter en grunneier normalt har til kull, mineraler og bergarter (herunder sand og grus) «til vanlig» skal unntas ved avhending, vil loven også gjelde på avhendet grunn for de naturressurser og rettigheter som i medhold av denne bestemmelsen ikke blir avhendet.

Det følger av *annet ledd* at loven også skal gjelde for privat eller offentlig grunn som tidligere er ervervet av staten, og for slik grunn som erverves at de nye grunneierorganer etter at lovutkast er trådt i kraft. All grunn disse organer har grunnbokshjemmel til bør forvaltes etter samme regelverk og være undergitt de samme begrensninger mht. adgang til avhending av grunn og rettigheter. Dette vil gi ryddige eiendoms- og forvaltningsforhold i fylket. Dagens jordsalgslov gjelder ikke for grunn Finnmark jordsalgskontor (eller Statskog) har kjøpt fra private eller offentlige eiere, slik at det på dette punktet legges opp til en realitetsendring.

Tredje ledd slår fast at loven «kan» gjøres gjeldende for annen statseid grunn i fylket dersom eieren gir samtykke. Det siktes her til grunn som i dag eies av ulike statlige organer, men som forvaltes av Finnmark jordsalgskontor på vegne av vedkommende offentlige grunneier. I disse tilfellene opptrer kontoret som «privat» grunneier, uten å være underlagt reglene i jordsalgslovgivningen. Jordsalgskontoret har i stor grad fått overført grunnbokshjemmelen til denne type eiendommer, som dermed vil falle direkte inn under § 1-2 første eller annet ledd. Men det finnes fortsatt en del eiendommer i fylket som forvaltes av jordsalgskontoret uten at jord-

salgsloven gjelder. Også på dette punktet legges det dermed opp til en viss endring av dagens rettsstilling.

§ 1-3 Forholdet til sameloven [alternativ 1]

Når det forberedes vedtak etter lovens kapittel 2 om tillatelse til eller iverksetting av naturinngrep i samiske bruksområder, eller om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder til formål som medfører slike inngrep, gjelder reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-X.

§ 1-3 Forholdet til sameloven [alternativ 2]

Når det forberedes vedtak etter lovens kapittel 2 eller 3 om tillatelse til eller iverksetting av naturinngrep i samiske bruksområder, eller om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder til formål som medfører slike inngrep, gjelder reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-X.

Merknader til § 1-3

Det foreligger to alternative utforminger av § 1-3 som henviser til de regler som ifølge forslaget i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om naturinngrep i samiske bruksområder, skal inntas i samelovens kapittel 4.

Det *flertall* (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) som foreslår Finnmark grunnforvaltning som eneste grunnforvaltningsorgan, går inn for at samelovens kapittel 4 skal gjelde for Finnmark grunnforvaltnings vedtak om tillatelse til eller iverksetting av naturinngrep etter grunnforvaltningslovens kapittel 2. Samelovens regler skal også gjelde når Finnmark grunnforvaltning gir tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder til formål som medfører slike inngrep. *Mindretallet* (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) foreslår at grunnforvaltningsloven skal ha et eget *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 om Samisk grunnforvaltning. Disse medlemmer går inn for at reglene i samelovens kapittel 4 ikke bare skal gjelde når Finnmark grunnforvaltning forbereder vedtak etter lovens kapittel 2, men også når Samisk grunnforvaltning forbereder vedtak etter *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3.

Samelovens regler om naturinngrep i samiske bruksområder skal ikke gjelde for vedtak som fattes som ledd i utmarksforvaltningen på kommunenivå i medhold av lovens kapittel 3 (kapittel 4 i mindretallets forslag) og heller ikke for vedtak som treffes av bygdebruksorganene i medhold av *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 (*"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5). Dette fremgår uttrykkelig av § 1-3, jf. at denne bare foreslås å gjelde for vedtak etter «lovens kapittel 2» (flertallets forslag), eller for vedtak etter «lovens kapittel 2 eller 3» (mindretallets forslag).

§ 1-3 er utformet etter mønster av de to generelle henvisningsregler som er foreslått i utredningens *"Henvisningsregel fra særlovene til sameloven"* i punkt 8.7.1 for innarbeiding i ulike særlover som hjemler vedtak om naturinngrep. Den er likevel gitt en spesiell utforming idet formuleringen omfatter begge de alternative henvisningsregler (§ A og § B) som der er foreslått. Grunneierorganene i Finnmark vil selv kunne fatte vedtak om tillatelse til naturinngrep, f.eks. ved at det gis samtykke til mineralvirksomhet etter lovutkastets § 2-7, jf. henvisningsregelen i § A. Videre vil disse, f.eks. ved å avhende grunn i medhold av utkastets § 2-2 annet ledd, jf. § 2-3 og § 2-4, kunne tillate andre å erverve rettigheter som medfører inngrep i grunnen, jf. henvisningsregelen i § B.

Innholdet i den foreslåtte henvisningsregel er nærmere kommentert i *"Merknader til endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven"* i punkt 10.7.2, men det kan likevel påpekes at det er delte meninger i utvalget når det gjelder spørsmålet om hvilke regler som skal inntas i samelovens kapittel 4. Denne uenigheten kommer også til uttrykk når det er spørsmål om hvilke regler § 1-3 i lov om forvaltning av grunn i Finnmark skal vise til.

Utvalgets *flertall*, bestående av Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Rørholt og Sandvik foreslår at samelovens kapittel 4 skal ha følgende regler:

- § 4-1 som definerer hva som menes med et «inngrepsvedtak» og angir virkeområdet for de foreslåtte regler om vedtak om enkelttilfeller av naturinngrep i samiske bruksområder (§§ 4-2 til 4-6),
- § 4-2 som slår fast at det ved avgjørelsen av om et inngrepsvedtak bør treffes, skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv,
- § 4-3 som innebærer at det når det treffes et inngrepsvedtak som kan medføre «betydelige inngrep» *skal* Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt (og eventuelt også vedkommende distriktsstyre, jf. forslag fra Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt) være høringsinstans,
- § 4-4 til 4-6 som gir nærmere regler om tidsavgrenset nekting for Sametinget i forhold til «betydelige inngrep» som vil skade naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv,
- § 4-7 som innebærer at det også når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller naturgoder i samiske bruksområder, skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur mv.

Rørholt har i tillegg foreslått en egen nektingsrett for Reindriftsstyret, jf. *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8 og den foreslåtte § 4-8, men det har i denne sammenhengen ikke interesse ettersom Rørholt ikke tar stilling til spørsmålene om forvaltning av grunn i Finnmark, og det følgelig ikke er aktuelt med en henvisning fra grunnforvaltningsloven til samelovens regler for hennes del.

Det her nevnte flertallet (med unntak av Rørholt) foreslår at henvisingen i § 1-3 i lov om forvaltning av grunn i Finnmark skal gjelde samelovens §§ 4-1 til 4-7. Av disse regler er det imidlertid i første rekke §§ 4-4 til 4-6 om tidsavgrenset nekting som vil ha selvstending betydning ved siden av reglene i grunnforvaltningsloven, idet disse åpner for at Sametinget kan nekte at et inngrep iverksettes, også om Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning har vedtatt å avstå grunn til inngrepet.

Derimot vil neppe reglene om vektlegging (§ 4-2 og § 4-7) eller høring (§ 4-3) ha stor selvstendig betydning, idet grunnforvaltningsloven selv har regler som sikrer vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. lovutkastets § 2-4, og høring av berørte interesser, jf. utkastets § 2-13 som gir forvaltningsloven anvendelse også for Finnmark grunnforvaltning. For Samisk grunnforvaltning vil dette følge av lovutkastets § 3-2 annet ledd og § 3-5. At det også henvises til vektleggings- og høringsreglene vil likevel supplere de regler som er foreslått i lovens kapittel 2 om Finnmark grunnforvaltning (og *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 om Samisk grunnforvaltning) og dermed ha en viss betydning, bl.a. ved at det sikres at Sametinget alltid må høres i saker som kan medføre betydelige naturinngrep.

Et *mindretall* bestående av Abelvik, Austenå, Husabø, Owe og Varsi er enige i at de ovenfor nevnte regler om virkeområde (§ 4-1), vektlegging av naturgrunnlaget for samisk kultur ved enkelttilfelle av naturinngrep (§ 4-2) og forskrifter (§ 4-7) som medfører inngrep i grunn eller naturgoder, og høring av Sametinget (eventuelt

også distriktsstyret) ved vedtak som kan medføre betydelige inngrep (§ 4-3), skal inntas i samelovens kapittel 4. Disse har derimot gått mot regler om tidsavgrenset nekting (§§ 4-4 til 4-6) for Sametinget. Deres forslag til henvisningsregel i grunnforvaltningsloven § 1-3 omfatter dermed bare §§ 4-1 til 4-3 og § 4-7.

Et *annet mindretall* bestående av Johansen, Johnsen og Kristensen foreslår at samelovens kapittel 4 skal bestå av reglene om virkeområde (§ 4-1) og vektlegging av naturgrunnlaget for samisk kultur ved enkelttilfelle av naturinngrep (§ 4-2) og forskrifter (§ 4-7) som medfører inngrep i grunn eller naturgoder i samiske bruksområder. Forslaget fra disse tre til henvisningsregel i grunnforvaltningsloven § 1-3 omfatter dermed bare de nevnte bestemmelser, og ikke reglene om høring (§ 4-3) og tidsavgrenset nekting (§§ 4-4 til 4-6).

§ 1-4 Forholdet til reindriftsloven

De rettigheter utøvere av samisk reindrift har etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift, innskrenkes ikke av reglene i denne loven.

Merknader til § 1-4

Paragrafen slår fast at reindriftsutøvernes rettigheter etter reindriftsloven ikke svekkes av bestemmelsene i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. En slik presisering er ansett nødvendig, da det ellers kunne være noe usikkert hvilken lov som skulle gis forrang ved motstrid. Ihvertfall vil ikke lex spesialisprinsippet gi noen klar løsning, da reindriftsloven er en særlov for en spesiell form for næringsutøvelse, og grunnforvaltningsloven en særlov som regulerer en avgrenset del av landet.

Bestemmelsen har relevans i forhold til lovutkastets kapitler om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene og om bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning. Den innebærer at reindriftsutøverens rettigheter etter reindriftsloven § 9, jf. §§ 10 til 14, ikke innskrenkes ved opprettelse av bygdebruksområder etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark..

Regelen innebærer også at reindriftsutøverne, som i noen grad vil ha rett til utmarksgodene både med grunnlag i reindriftsloven og med grunnlag i grunnforvaltningsloven, ikke skal betale særskilte bruksavgifter for jakt, fangst og fiske i et bygdebruksområde når deres bruk har sitt grunnlag i reindriftsloven, jf. reindriftsloven § 14 siste ledd. Er grunnlaget for bruken deres stilling som bygdebruksberettigede, vil de derimot måtte betale bygdebruksavgifter på linje med andre bygdefolk.

Det vises ellers til drøftelsen i *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i punkt 5.3.4.4, jf. *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5, der det også fremgår at lov om forvaltning av grunn i Finnmark vil gi reindriftsutøverne rettigheter ut over de rettigheter som følger av reindriftloven. Se merknadene til lovutkastets § 3-1 og § 4-2.

§ 1-5 Lån, pant, konkurs

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke ta opp lån. For kommunene gjelder reglene om låneopptak i kommuneloven 28. august 1992 nr. 107.

Grunn og naturgoder som forvaltes etter denne loven, kan ikke stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser og kan ikke være gjenstand for utlegg.

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke settes under konkurs eller gjeldsforhandling etter konkursloven 8. juni 1984 nr. 58.

Merknader til § 1-5

Bestemmelsen har regler om lån, pant og konkurs i de organer som vil få myndighet etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Uttrykket «forvaltningsorganer» dekker Finnmark grunnforvaltning, utmarksorganer på kommunenivå og bygdebruksorganer, samt Samisk grunnforvaltning. Det flertall som kun foreslår Finnmark grunnforvaltning og det mindretall som også foreslår Samisk grunnforvaltning, har samlet seg om en felles lovformulering, som dog har ulikt innhold for de to grupperinger. Bestemmelsen innebærer at ingen av de nevnte organer kan stille grunn eller naturgoder til sikkerhet for lån eller andre forpliktelser. Det kan ikke tas utlegg eller arrest i organenes eiendom og de kan heller ikke slås konkurs eller settes under gjeldsforhandling.

Første ledd slår fast at de nevnte organer ikke kan ta opp lån. For Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning vil det ikke være aktuelt med låneopptak, verken for å finansiere den daglige virksomheten eller i forbindelse med investeringer, jf. utredningens *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4 der disse forhold er noe nærmere omtalt. Også i bygdebruksområdene vil virksomheten måtte finansieres ved det bygdebruksorganene kan få inn i form av bruksavgifter, jf. *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i punkt 5.3.5.3.4, og ved tilskudd fra offentlige fond ol. Disse organer skal ikke kunne ta opp lån for å finansiere virksomheten. For kommunene vil derimot situasjonen være en annen, idet kommunelovens kapittel 9 åpner for at en kommune kan ta opp lån bl.a. til likviditetsformål (§ 50 nr. 2). Annen setning viser til disse reglene for å presisere at regelen i første setning ikke er ment å begrense kommunens adgang til låneopptak etter kommuneloven.

Annet ledd sier at grunn og naturgoder som forvaltes etter loven ikke kan pantsettes eller gjøres til gjenstand for utlegg. Regelen utfyller begrensningen i adgangen til låneopptak i første ledd. Foruten å presisere at grunn og naturgoder ikke kan stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser, innebærer den at forpliktelser organene pådrar seg på annet grunnlag enn lån, f.eks. ved at de pådrar seg erstatningsansvar, ikke kan gjøres til gjenstand for utlegg eller arrest. Hvis det skulle oppstå betalingsvansker vil det ikke kunne tas beslag i grunn eller rettigheter, f.eks. i fast eiendom eid av Finnmark grunnforvaltning eller den fiskerett som ligger til ei bygd, og realisere disse verdier ved tvangssalg.

I den grad Finnmark grunnforvaltning, eller eventuelt Samisk grunnforvaltning, måtte pådra seg forpliktelser av den nevnte art, som organet ikke selv greier å dekke, vil i praksis staten måtte bære kostnadene. Skulle ei bygd få betalingsvansker vil kreditorene måtte forholde seg til de bygdebruksberettigede som enkeltindivider og kreve at disse, eventuelt i fellesskap, dekker de aktuelle forpliktelser. For kommunene følger det av kommuneloven § 52 at det ikke kan tas utlegg og arrest i en kommunes eiendeler. Retten til utmarksgodene i en kommune tilhører dessuten ikke denne som juridisk person, men innbyggerne i kommunen. Denne retten vil følgelig uansett ikke kunne gjøres til gjenstand for utlegg eller arrest.

Tredje ledd slår fast at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling eller konkurs i de organer som er regulert i loven. Regelen vil ikke ha noen selvstendig betydning for de kommunale utmarksorganene, da det følger av kommuneloven § 55 at en kommune ikke kan gjøres til gjenstand for gjeldsforhandling og konkurs. Den vil derimot ha betydning for Finnmark grunnforvaltning, Samisk grunnforvaltning og bygdebruksorganene, og er gitt for å sikre at grunn og naturgoder i fylket forstatt blir liggende til allmenn bruk.

Grunnen i Finnmark ble ved overskjøtingen til Statskog i 1993 verdsatt til kr. 4.298.000. Hvis det ikke gis en regel med det nevnte innhold, er det dermed ikke store forpliktelser som skal misligholdes før det ved gjeldsforhandling og konkurs

i de organer som har myndighet etter loven, ville ha vært aktuelt å overføre grunn og utmarksgoder til eventuelle kreditorer.

Et forbud mot tvangsoverføring av grunn og rettigheter til private vil være i samsvar med lovens formålsparagraf og lovutkastets § 2-2 om at grunn og rettigheter som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser. Selv om det her åpnes for at grunn og rettigheter kan avhendes, kommer frivillig avhending i en annen stilling enn tvangsmessig avståing av grunn og rettigheter som følge av gjeldsforhandling eller konkurs. I de førstnevnte tilfellene vil grunnforvaltningsorganet ha herredømme over situasjonen og kunne vurdere spørsmålet om avhending i forhold til lovutkastets avhendingsskranker. Ved tvangsmessig avståelse av grunn eller rettigheter er det derimot ikke gitt at organet har slik kontroll.

10.2.3 Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)

De regler som skal kommenteres i dette underpunkt er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2 Finnmark grunnforvaltning

Kapitlet har i §§ 2-1 til 2-8 regler om Finnmark grunnforvaltnings rettslige rådighet (myndighet) over grunn og naturgoder mv. §§ 2-9 til 2-12 har regler om organene i Finnmark grunnforvaltning (forvaltningsstyre og tjenesteverk) og om disse organers oppgaver og vedtaksførhet. §§ 2-13 til 2-15 har regler om saksbehandling, klage og partsstilling. I §§ 2-16 til 2-20 er det gitt regler om organets årsmøte, og i § 2-21 og 2-22 om regnskap, revisjon og kontroll. Det er i utredningens *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 gjort rede for de vurderinger som ligger bak de foreslåtte bestemmelser.

Det er blant de medlemmer som går inn for hovedalternativ 1, foreslått to alternative organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning, jf. *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3. Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi går inn for at Finnmark grunnforvaltning skal organiseres som et *selvstendig rettssubjekt*, med selvstendig partsstilling (§ 2-15 alternativ 1) og egne regler om årsmøte (§ 2-16 til 2-20) og regnskap, revisjon og kontroll (§§ 2-21 og 2-22). Sandvik foreslår at Finnmark grunnforvaltning skal organiseres som et *frittstående offentlig forvaltningsorgan*, og foreslår en regel om partsstilling (§ 2-15 alternativ 2), men ingen regler om årsmøte mv.

For fullstendighetens skyld må det også nevnes at av de fem medlemmer som foreslår at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, går tre (Jernsletten, Kåven og Nystø) inn for å organisere begge organer som selvstendige rettssubjekter. To medlemmer (Falch og Owe) går inn for å organisere Finnmark grunnforvaltning som et frittstående forvaltningsorgan og Samisk grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt. Samlet går dermed 13 medlemmer (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Pedersen og Varsi) inn for at Finnmark grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt, mens tre medlemmer (Falch, Owe og Sandvik) foreslår at organet skal være et frittstående offentlig forvaltningsorgan.

§ 2-1 Rådighet

Finnmark grunnforvaltning råder over grunn og naturgoder innenfor de rammene som er satt i denne loven.

Merknader til § 2-1

Paragrafen slår fast at Finnmark grunnforvaltning råder over grunn og naturressurser innenfor «de rammene» som følger av lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Selv om organet vil ha hjemmel som eier til de områder som er underlagt dets forvaltning, jf. utredningens *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3, har loven en rekke regler som begrenser dets myndighet i forhold til den rådighet en grunneier vanligvis vil ha.

Formålsbestemmelsen i § 1-1 gir de allmenne rammer for Finnmark grunnforvaltnings rådighetsutøvelse. Videre setter reglene i §§ 2-2 flg. en del mer konkrete begrensninger for rådighetsutøvelsen. Se § 2-2 første ledd om at grunn og naturgoder som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser, § 2-3 som forbyr avhending av reindriftens flyttleier, § 2-4 som ellers begrenser adgangen til å avhende grunn og naturgoder, § 2-5 som innebærer at bl.a. vann- og strandrettigheter, samt rettigheter til bergarter mv. til vanlig skal unntas ved avhendelse og § 2-6 som har særlige begrensninger på adgangen til å feste bort hyttetomter mv. Finnmark grunnforvaltnings rådighet vil videre være begrenset av § 2-13 der det fremgår at forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal gjelde for organets virksomhet etter grunnforvaltningsloven.

Også reglene i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i 4 om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i kommuner og bygder vil begrense Finnmark grunnforvaltnings rådighet. Adgangen til å disponere over de der nevnte fornybare utmarksgoder er lagt til andre, og grunnforvaltningsorganet vil ikke uten videre kunne benytte sin rådighet over grunn og ressurser på en måte som er i strid med befolkningens utmarksrettigheter etter § 3-1, § 3-2 og § 4-2.

Selv om Finnmark grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder i en del sammenhenger vil være begrenset, vil organets rådighet imidlertid også på visse punkter være videre enn den rådighet en grunneier vanligvis har. Dette gjelder særlig forhold til disponeringen av mutbare mineraler, jf. lovutkastets § 2-7, men også § 2-8 kan ses under en slik synsvinkel idet organet her fritas for en forpliktelse som grunneiere ellers normalt vil kunne pålegges.

§ 2-2 Felles bruk. Avhending til enebruk

Grunn og naturgoder skal som hovedregel ligge til felles bruk og tjene felles interesser.

Finnmark grunnforvaltning kan ved salg, feste, tillatelse, samtykke eller på annen måte avhende grunn og naturgoder til enebruk.

Merknader til § 2-2

Første ledd slår fast som lovens hovedregel at grunn og naturgoder i Finnmark skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser. Dagens lovgivning har vært praktisert slik at grunn og rettigheter skal selges eller festes bort, med mindre noen av de lovfestede avhendingsbegrensninger i jordsalgsloven § 2 har vært til hinder for det. Den foreslåtte regel vil snu dette utgangspunktet, slik at det vil være avhending av grunn eller naturgoder som må begrunnes særskilt.

Annet ledd åpner likevel for at Finnmark grunnforvaltning ved salg, feste, tillatelse, samtykke eller på annet måte «kan» avstå grunn og naturgoder til enebruk. Foruten salg og bortfeste, er «tillatelse» og «samtykke» nevnt særskilt, for å fange opp den myndighet organet vil ha etter lovutkastets § 2-7 til å fatte ulike vedtak i forbindelse med fremtidig mineralvirksomhet i Finnmark. Det kan også på andre måter enn salg, feste, tillatelse eller samtykke, disponeres over grunnen slik at det skjer en mer eller mindre varig avhending av grunn og rettigheter til enebruk, f.eks. ved langvarig bortleie. Formuleringen «på annen måte» tar sikte på å fange opp alle avtaler om disponering av grunn og naturgoder, som må likestilles med salg eller bortfeste til enebruk.

Spørsmålet om å avhende grunn eller rettigheter til enebruk, må vurderes i forhold til avhendingsskrankene i lovutkastets § 2-3 og § 2-4. Selv om de der nevnte forhold ikke skulle tale konkret mot avhending, vil Finnmark grunnforvaltning likevel etter en totalvurdering måtte avgjøre om det foreligger tilstrekkelige grunner for avhending. I denne vurderingen vil også formålsbestemmelsen i § 1-1 og § 2-2 første ledd om at grunn og naturgoder som hovedregel skal ligge til felles bruk og tjene felles interesser måtte trekkes inn. Så lenge det ikke vil gjelde noen avhendingsplikt og det ikke er det forhold at grunnen beholdes usolgt, men det at den avhendes som må begrunnes særskilt, gir dette en åpning for å vurdere ønskeligheten av den omsøkte virksomhet eller bruk også på lengre sikt.

Uttrykket «enebruk» omfatter alle former for bruk som utelukker allmenheten i Finnmark fra å bruke land og vann uten særskilte hindringer. De fornybare utmarksgodene omfattes likevel ikke av Finnmark grunnforvaltnings myndighet, idet myndigheten til å disponere over disse i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i 4 foreslås lagt til organer på kommune- og bygdenivå. Disse organer vil ved utvisninger og bortforpaktninger ol. kunne tildele bestemte goder i bestemte områder til enkeltpersoner eller grupper, og dermed også disponere disse til enebruk, men bare for et relativt begrenset tidsrom, jf. lovutkastets § 3-6 og § 4-4 nr. 2.

Finnmark grunnforvaltning vil derimot kunne disponere over vann- og strandrettigheter og ikke-fornybare naturgoder som mineraler, sand og grus, jf. lovutkastets § 2-5 og § 2-7. Disse naturgoder vil kunne avhendes eller tillates brukt av private, men i den grad det er aktuelt å vurdere slik avhending, vil begrensningene i §§ 2-3 og 2-4, jf. § 1-1 og § 2-2 første ledd komme inn på vanlig måte.

Se ellers utredningens *"Hovedregel: Grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.3.5.3.2 der det er redegjort for de vurderinger som har ledet til lovutkastets § 2-2.

§ 2-3 Forbud mot avhending

Grunn som nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein, kan ikke avhendes.

Merknader til § 2-3

Bestemmelsen slår fast at områder som er eller kan være aktuelle å bruke som flyttlei for rein ikke kan «avhendes». Uttrykket omfatter alle former for avhending som er nevnt i § 2-2. Mindre inngripende disposisjoner, f.eks. kortvarige tillatelser til en bestemt bruk av et område som ikke kan likestilles med avhending, vil derimot ikke være omfattet av forbudet. Forutsetningen for å gi slike tillatelser vil likevel være at den bruk det er tale om, ikke skaper vansker for reindriftens flyttinger.

Den foreslåtte regel viderefører jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav b) som gir et liknende avhendelsesforbud for områder som nyttes eller kan bli nyttet som

«veg under fjellsamenes flyttinger». Se også reindriftsloven § 10 nr. 4 annet ledd, der det heter at reindriftens flyttleier ikke kan stenges med mindre Kongen samtykker til omlegging. Vernet av flyttleiene vil bli synliggjort ved en særskilt bestemmelse i loven om forvaltning av grunn i Finnmark.

Hvorvidt et område faktisk nyttes som flyttlei, vil normalt kunne fastslås ved en konkret undersøkelse. Derimot kan det være noe mer usikkert om et område kan «antas» å ville bli nyttet til et slikt formål, men også dette vil ofte være lett konstaterbart. Hvis reindriftens uttalelser eller andre forhold innebærer at det er sannsynlighetsovervekt for at et område vil kunne bli brukt som flyttlei, vil det ikke kunne avhendes.

Uttrykket «flyttlei» vil erstatte «veg under fjellsamenes flyttinger». Hensikten er å markere at flytting av rein ikke skjer etter en fastlagt veg, men etter en forholdsvis bred trasé som kan variere både i bredde og retning fra år til år, avhengig av bl.a. vær og føreforhold. Grunn som ligger nær opp til en eksisterende flyttlei vil derfor lett kunne «antas» å bli nyttet som flyttlei i fremtiden, og vil følgelig være omfattet av avhendingsforbudet. Videre kan økende bruk av områder i nærheten av en ordinær flyttlei tilsi at denne blir omlagt, slik at også nye områder blir nyttet som flyttlei. Lovens formulering vil dermed også gi et vern for områder som grenser til de til enhver tid eksisterende flytteier. Uttrykket «flyttlei» brukes for øvrig også i reindriftsloven § 10 nr. 4 annet ledd.

For en nærmere oversikt over de vurderinger som ligger bak bestemmelsen, vises det til utredningens *"Særskilt vern av reindriftens flyttleier"* i punkt 4.3.5.3.3.

§ 2-4 Vilkår for avhending

Vedtak om avhending etter § 2-2, jf. § 2-7, skal treffes på grunnlag av en samlet vurdering av alle interessene i området. Det skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufe. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsinteresser eller andre forhold tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk.

Det kan settes vilkår for avhending. Det kan også kreves avgift.

Merknader til § 2-4

Bestemmelsen stiller opp en del vilkår for når grunn og naturgoder (som ikke er omfattet av § 2-3) kan avhendes eller tillates brukt på annen måte. Den presiserer § 2-2 annet ledd og gjelder alle former for disponering av grunn og naturgoder.

Første ledd første setning slår fast at før det fattes vedtak om avhending etter § 2-2, jf. § 2-7, skal skje en skjønnsmessig helhetsvurdering av de arealbruksinteresser som gjør seg gjeldende i det aktuelle området. Bestemmelsen viderefører jordsalgsloven § 2 annet ledd bokstav a), som etter ordlyden kan gi inntrykk av å gi et mer absolutt avhendingsforbud, men som i samsvar med tidligere lovgivning har vært praktisert som en avveiningsregel. Uttrykket «avhending» dekker de i § 2-2 nevnte disposisjoner. Henvisningen til § 2-7 er dermed overflødig, men er gitt for å understreke at begrensningene i § 2-4 også gjelder når det skal vurderes om det skal gis tillatelser eller samtykke til ulike former for mineralvirksomhet.

Når det er aktuelt å avhende grunn og naturgoder vil Finnmark grunnforvaltning måtte veie de interesser som taler mot avhending opp mot de interesser som taler for. Organet vil ikke stå fritt i avveiningen, da det bl.a. skal «legges særlig vekt på» å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, og herunder om det område det er aktuelt å disponere over må anses «nødvendig» som

bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufé, jf. første ledd annen setning. Så lenge de nevnte hensyn skal ha «særlig vekt» i avhendingsvurderingen, vil det måtte kreves kvalifisert interesseovervekt for å avhende grunn eller naturgoder til enebruk der hvor et eller flere av disse hensyn taler mot avhending.

Hva som vil være viktig for å «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», vil måtte avgjøres av Finnmark grunnforvaltning etter en nokså fri vurdering. Foruten hensynet til reindrift og jordbruk, som er særskilt nevnt i § 2-4, vil det måtte legges vekt på hensynet til andre samiske næringer, og hensynet til nærings- og husbehovsmessig bruk av de fornybare utmarksgodene, både mer allment og i de bygdebruksområder som eventuelt opprettes i medhold av lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Det vil for øvrig ikke alltid være gitt at det er vedtak om ikke å avhende grunn og natugoder som vil være det beste med tanke på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

Uttrykket «bruksområder for reindrift» dekker områder som brukes til reindriftsformål og som ikke alt er omfattet av vernet for flyttleier i § 2-3, bl.a. beiteområder, paringsområder, kalvingsland og merke- og slakteområder. Det favner videre enn jordsalgslovens § 2 annet ledd bokstav a) som bare nevner «beiteområder for reinsdyr». Selv om andre reindriftsområder vil kunne omfattes av annet ledd bokstav c) om områder som av «andre grunner» ikke bør avhendes, ligger det i dette likevel en utvidelse av hvilke bruksområder for reindrift som er særskilt vernet mot avhending. Vernet er likevel begrenset til de «nødvendige» bruksområdene, jf. nedenfor.

Lovutkastets vern av beiteområder for bufé, er i likhet med bruksområdene for reindrift begrenset til nødvendige områder. Regelen er ny i forhold til jordsalgsloven, men gjeninnfører det vern viktige bufébeiteområder hadde etter tidligere jordsalgslovgivning.

I vurderingen av om et område kan anses som «nødvendig» som bruksområde for reindrift eller som beiteområde for bufé, vil det foruten de forhold som kan konstateres på mer objektivt grunnlag, måtte legges vekt på hvordan næringene selv vurderer områdets betydning. Finnmark grunnforvaltning vil imidlertid måtte foreta den skjønnsmessige vurderingen av spørsmålet *om* de aktuelle områder skal avhendes eller ikke. Er det tale om et område som er «nødvendig» for reindrift eller jordbruk vil de interesser som taler for avhending måtte ha kvalifisert overvekt, men det vil ikke gjelde noe absolutt forbud mot avhending dersom disse interesser er tilstrekkelig tungtveiende. Jo viktigere området er, jo sterkere vil likevel vernet være, idet kravene til interesseovervekt nødvendigvis vil måtte skjerpes tilsvarende.

Forut for vedtak om avhending skal det også vurderes om «hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsinteresser» tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk, jf. første ledd tredje setning. Også disse hensyn vil begrense adgangen til å avhende grunn og naturgoder, om enn ikke like sterkt som de hensyn som er nevnt i annen setning, jf. at formuleringen «legges særlig vekt på» ikke er brukt her. De nevnte hensyn vil imidlertid ha forrang i forhold til de hensyn som ikke er nevnt i bestemmelsen. Det vil si at det må kreves interesseovervekt for avhending, også hvis hensynet til natur og miljø, eller jakt, fiske og friluftsliv tilsier at grunnen ikke avhendes. Disse hensyn vil dessuten ofte trekke i samme retning som hensynet til sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur.

Med «andre forhold» som tilsier at grunnen ikke bør avhendes siktes det bl.a. til andre jordbrukshensyn enn utmarksbeite, sand og grusforekomster, kulturminnevern eller at området ligger for nært opp til et forsvarsanlegg ol. Det kan for øvrig minnes om at Finnmark grunnforvaltning i alle tilfelle, også der ingen av de avhendingsbegrensninger som er nevnt i lovutkastets § 2-4 taler konkret mot

avhending, vil stå fritt til å vurdere om grunn og naturgoder skal avhendes, jf. merknadene til § 2-2 annet ledd.

Det kan videre presiseres at når det er spørsmål om å avhende et grunnstykke, f.eks. til jordbruksformål, ikke er tillatt å legge vekt på vedkommende søkers etnisitet. Søknader om erverv av grunn vil måtte avgjøres med utgangspunkt i de avhendingsbegrensninger som er stilt opp i § 2-4, jf. det som er anført om dette i utredningens *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5 om likebehandling av alle som bor i samme område. Se også *"Lovfesting av andre avhendingsbegrensninger"* i punkt 4.3.5.3.4 og *"Forbuds- eller avveiningsregel?"* i 4.3.5.3.5 der det er gjort nærmere rede for de vurderinger som ligger bak den bestemmelse som er foreslått inntatt i § 2-4 første ledd.

Annet ledd gir Finmark grunnforvaltning myndighet til å sette «vilkår» for salg, feste, tillatelse, samtykke og annen disponering av grunn eller naturgoder. Så lenge vilkårene har saklig sammenheng med de tillatelser som gis, vil organet stå fritt til å avgjøre hvilke vilkår som skal settes. Vilkår vil enten kunne fastsettes allment, eller konkret i det enkelte tilfelle. Finnmark grunnforvaltning skal også kunne kreve «avgift», f.eks. gebyr ved salg av tomter, festeavgifter eller avgifter i forbindelse med leting etter og utvinning av mineraler. Grunnforvaltningen vil for øvrig som hjemmelsinnehaver til grunnen i Finnmark også ha rett til den såkalte grunneieravgiften for mutbare mineraler, som årlig utgjør én promille av verdien av det gruveeieren bryter ut, jf. bergverksloven § 42 flg.

Se ellers utredningens *"Adgang til å sette vilkår ved avhending"* i punkt 4.3.5.3.6 der behovet for en regel med det innhold som er foreslått i § 2-4 annet ledd er drøftet.

§ 2-5 Unntak ved avhending

Ved avhending av grunn skal til vanlig følgende rettigheter unntas:

1. *Vann- og strandrettigheter.*
2. *Rettigheter som en grunneier ellers har til kull, mineraler og bergarter, herunder sand- og grusforekomster.*

Slike rettigheter kan særskilt leies bort eller tillates utnyttet etter reglene i § 2-4.

Merknader til § 2-5

Bestemmelsen viderefører regler som er gitt i jordsalgsforskriften 16. juli 1966 og fastslår at visse rettigheter som vanligvis tilligger grunneieren, normalt skal unntas ved avhending av grunn fra Finnmark grunnforvaltning. Det åpnes også for særskilt avhending av rettigheter som tidligere er unntatt. Utredningens *"Adgang til å unnta bestemte rettigheter fra avhending"* i punkt 4.3.5.3.7 gir en oversikt over de vurderinger som ligger bak bestemmelsen.

Det følger av *første ledd* at de rettigheter som er nevnt i nr. 1 og nr. 2 «til vanlig» skal unntas ved salg, feste eller annen grunnavståelse som må likestilles med avhending. Disse rettigheter skal som hovedregel unntas i skjøter og festekontrakter mv., men hvis sterke grunner taler for det, kan en eller flere av rettighetene følge med overføringen av grunnen. Forutsetningen er imidlertid at ingen av de begrensninger som er stilt opp i §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1, er til hinder for at de aktuelle rettigheter overføres til enebruk sammen med den grunn de ligger til. § 2-5 første ledd tar sikte på å regulere de tilfeller hvor grunnen avhendes til et *annet* formål enn utnytting av de rettigheter som er nevnt i nr. 1 og nr. 2. Dersom grunnen avhendes med sikte på utnytting av disse rettigheter, og ingen av lovens avhendingsskranker

er til hinder for det, vil også de aktuelle rettigheter måtte overføres til eier eller fester.

Første ledd *nr. 1* omhandler vann- og strandrettigheter, og motsvarer jordsalgsforskriften § 3 bokstav a. Med vannrettigheter menes de rettigheter grunneieren har etter vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 1. Strandrettigheter omfatter de rettigheter en grunneier har til «uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen»,[1] bl.a. rett til fiske av laks med faststående redskap, rett til tang og tare og rett til å foreta utfyllinger og eventuelt bygge utover sjøgrunnen. I tillegg omfattes retten til å fiske i vassdrag som ligger på eller ved eiendommen. Når disse rettigheter beholdes hos Finnmark grunnforvaltning ved avhending av grunn som dekker vassdrag eller som ligger til sjøen, vil fiskeretten ikke bli overført til erverven av grunnen, men kunne utnyttes av folk i kommuner og bygder i medhold av reglene i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i 4.

Første ledd *nr. 2* gjelder de rettigheter en grunneier har til kull, mineraler, bergarter og sand og grus, og viderefører § 3 bokstav b i jordsalgsforskriften. Retten til kull, sand og grus og ikke mutbare mineraler som tilligger overflateeieren, skal normalt ikke overføres når Finnmark grunnforvaltning avhender grunn. Dersom grunnen selges eller festes bort med sikte på utvinning av ikke mutbare mineraler eller sand og grus, vil imidlertid også retten til eventuelle forekomster måtte overføres til erverven av grunnen, jf. ovenfor. Unntaket omfatter ikke forekomster av f.eks. mold eller torv, som dermed vil følge med overdragelsen og kunne disponeres av grunneier på vanlig måte. Heller ikke «rommet» under overflaten vil være unntatt ved salg av grunneiendommer, og vil dermed kunne disponeres relativt fritt av grunneieren til f.eks. kjeller, lagerrom ol.

Annet ledd har sitt motstykke i jordsalgsforskriften § 3 annet ledd og gir Finnmark grunnforvaltning adgang til særskilt å leie bort eller tillate utnytting av de rettigheter som er unntatt fra overdragelse i medhold av første ledd. Avhendingsbegrensningene i §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1 må imidlertid ikke være til hinder for slik disponering. Før særskilt utleie eller bruk tillates, må det derfor foretas en helhetsvurdering av alle aktuelle arealbruksinteresser i området. Det vil i denne vurderingen også måtte tas hensyn til den nye eieres (eller festers) interesse i å bruke den ervervede eiendom til sitt formål uten å bli forstyrret av annen bruk. Om det skal foretas særskilt utleie eller gis særskilte brukstillatelser, vil måtte avgjøres konkret.

Dersom det blir aktuelt å tillate andre enn grunneieren å utnytte de unntatte rettigheter særskilt, vil det ikke være aktuelt å gi erstatning for at selve rettigheten tillates utnyttet, da denne ikke vil tilligge eieren. Men den bruk som tillates kan ha ulike sidevirkninger som kan utløse erstatning, f.eks. ved at det i forbindelse med mineralutvinning bygges anlegg som er til ulempe for eieren.

§ 2-6 Hyttetomter

Tomter for hytter og gammer til fritidsformål skal samles i områder som er lagt til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77.

I bygdebruksområder ("Forvaltning av grunnen i Finnmark" *i kapittel 4) kan tomt for hytte og gamme ikke avhendes dersom bygdebruksstyret motsetter seg det.*

Tomt til hytte, gamme og naust skal bare festes bort.

1. Se Rt. 1985 s. 1128 («Rugsunddommen»).

Merknader til § 2-6

§ 2-6 har særregler om Finnmark grunnforvaltnings adgang til å feste bort tomter til hytter og gammer. Utredningens *"Hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4 redegjør for de overveielser som ligger bak den foreslåtte regel.

Første ledd innbærer at Finnmark grunnforvaltning ikke kan avhende tomter for hytter og gammer til «fritidsformål» utenfor områder som etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 1, eller utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel gitt etter § 20-4 annet ledd bokstav c, jf. første ledd nr. 2, er lagt ut til fritidsbebyggelse. Hva som skal anses som fritidsformål må vurderes konkret, men begrepet vil langt på vei falle sammen med uttrykket fritidsbebyggelse i plan- og bygningsloven.

Hvis Finnmark grunnforvaltning kommer til at det er tale om tomt til hytte eller gamme for næringsformål, vil festesøknaden måtte vurderes i forhold til avhendingsbegrensningene i §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1. Er det tale om tomt til fritidsformål stiller § 2-6 første ledd i tillegg opp et plankrav, som innebærer at fritidshytter bare kan oppføres i områder som etter kommunale planer er lagt ut for fritidsbebyggelse. Det gis dermed ytterligere en begrensning på adgangen til hyttebygging, som kommer i tillegg til de begrensninger som vil følge av plan- og bygningsloven og grunnforvaltningsloven §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1.

Plankravet vil ha liten praktisk betydning i områder som er omfattet av kommunale arealplaner, da det her uansett vil være uaktuelt å erverve grunn eller rettigheter til bruk som er i strid med det arealbruksformål kommuneplanen omhandler. Det vil derimot kunne ha betydning i områder som *ikke* er omfattet av slike planer, og innebære at Finnmark grunnforvaltning ikke kan avhende tomter til fritidsformål før det er vedtatt en bindende kommunal plan som tillater slik bruk av grunnen. Kravet vil også være til hinder for at enkeltpersoner får tillatelse til spredt hyttebygging etter plan- og bygningsloven § 7. Riktignok vil kommunen kunne dispensere fra kommuneplanen, men Finnmark grunnforvaltning vil ikke ha adgang til å feste bort hyttetomt fordi tomta vil ligge i et område som iht. de kommunale arealplaner ikke er regulert for fritidsbebyggelse.

Regelen vil motvirke spredt hyttebygging i Finnmark, og sikre at fremtidig hyttebygging til fritidsformål i fylket skjer samlet og planmessig. Se ellers utredningens *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2.

Det kan videre understrekes at selv om en kommune har regulert et område til fritidsbebyggelse, vil Finnmark grunnforvaltning måtte vurdere en søknad om erverv av hyttetomt i dette området i forhold til avhendingsbegrensningene i grunnforvaltningsloven. Den som søker om feste av hyttetomt fra Finnmark grunnforvaltning, må dermed oppfylle to sett av regler. Tomta må ligge i et område som kommunen har regulert til hyttebygging, jf. § 2-6 første ledd og ingen av de hensyn som er beskyttet i grunnforvaltningsloven må være så sterke at de er til hinder for at det avhendes grunn til et slikt formål, jf. §§ 2-2 til 2-4 og § 1-1.

Utvalget har også lagt til grunn at plankravsregelen bør gjelde ved omdisponering av næringshytter til fritidsformål, herunder ved omdisponering av reindriftshytter, jf. *"Plankrav for hyttebygging"* i punkt 4.3.5.4.2.

Annet ledd gir en særregel for oppføring av hytter og gammer i bygdebruksområder avgrenset i medhold av lovens kapittel 4. I slike områder vil Finnmark grunnforvaltning bare kunne avhende tomt til hytter og gammer hvis bygdebruksstyret samtykker.

Finnmark grunnforvaltning vil også i bygdebruksområdene forvalte grunnen og de ikke-fornybare naturgodene. Organet vil imidlertid ikke uten videre kunne disponere over grunn og naturgoder i strid med bygdebruksretten, jf. merknadene til § 2-1. Regelen i annet ledd kan på mange måter anses som et særskilt utslag av dette

prinsippet, idet hytter og gammer i et bygdebruksområde kan gi andre et fast tilhold i området, og åpne for en bruk som er i strid med bygdefolks rettigheter. Den som ønsker bygging i et slikt område vil foruten å måtte passere de hindre som ligger i plankravsregelen i § 2-6 første ledd og avhendingsskrankene i §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1, også få samtykke fra vedkommende bygdebruksstyre.

I motsetning til § 2-6 første ledd som er begrenset til hytter og gammer for fritidsformål, vil annet ledd også gjelde for hytter og gammer for næringsformål. Regelen vil videre både gjelde søknader om oppføring av hytter og gammer fra utenbygdsboende og fra bygdebruksberettigede. En konsekvens av samtykkeregelen vil ellers være at bygdebruksstyret i stedet for å nekte oppføring, vil kunne stille vilkår for å gi samtykke, f.eks. knyttet til hyttas størrelse, bruk i ulike deler av året og bruk av motorkjøretøy i forbindelse med adkomst.

Tredje ledd slår fast at tomt til hytte, gamme og naust skal festes bort. Det vil ikke være adgang for Finnmark grunnforvaltning til å selge tomter for de nevnte formål, da det er ansett uheldig at organet foretar varige avhendelser av grunn til de nevnte formål. Regelen viderefører det regelverk og den praksis som allerede gjelder. Se jordsalgsforskriften § 5 og kapittel IV i bestemmelser 3. oktober 1967 om salg og feste for Finnmark jordsalgskontor.

§ 2-7 Mineraler

Finnmark grunnforvaltning kan gi:

1. *Tillatelse til leting etter og nærmere undersøkelser (prøvedrift mv.) og utnytting (drift) av ikke mutbare mineraler, herunder alluvialt gull.*
2. *Tillatelse til leting etter mutbare mineraler, og samtykke til at bergverksmyndigheten gir mutingsbrev og utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk.*

Merknader til § 2-7

Bestemmelsen må ses i sammenheng med avhendingsbegrensningene i §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1. Finnmark grunnforvaltnings myndighet vedrørende de ikke mutbare mineraler vil langt på vei ha samme innhold som den myndighet grunneiere ellers har, men i forhold til de mutbare mineraler vil organet få klart større innflytelse enn en vanlig grunneier. Det er i utredningens *"Leting og utvinning av mineraler"* i punkt 4.3.5.5 redegjort for de vurderinger som ligger bak den foreslåtte paragraf.

§ 2-7 *nr. 1* omhandler *ikke mutbare mineraler*, jf. bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 § 1, og gir Finnmark grunnforvaltning myndighet til å tillate leting etter og nærmere undersøkelser og utnytting av slike mineraler. Bestemmelsen viderefører dagens rettstilstand, idet leting etter ikke mutbare mineraler bare kan skje etter avtale med grunneier. Videre gir grunneier tillatelse til nærmere undersøkelser (prøvedrift) og utvinning eller drift. På den usolgte grunn i Finnmark utøver i dag Finnmark jordsalgskontor denne grunneierretten på vegne av Statskog SF som hjemmelshaver.[2]

2. Minerallovutvalgets forslag til ny minerallov i NOU 1996:11 vil hvis det blir vedtatt, medføre betydelige endringer i gjeldende rett for de ikke-mutbare mineraler, men den regel samerettsutvalget har foreslått er utformet på bakgrunn av dagens rettsstilling, jf. utredningens *"Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag"* i kap. 4.3.5.5.3. Samerettsutvalget forutsetter for øvrig i likhet med Minerallovutvalget, jf. NOU 1996:11 s. 113 og 118, at det i prosessen frem mot et endelig vedtak av ny minerallov skjer en samordning av forslagene fra de to utvalg mht. fremtidige regler om mineralvirksomhet i samiske bruksområder.

Hvis hjemmelen overføres til Finnmark grunnforvaltning vil denne delen av grunneierretten følge med overføringen. Den foreslåtte regel om ikke mutbare mineraler er derfor strengt tatt unødvendig. Regelen i § 2-7 nr. 2 for de mutbare mineraler vil imidlertid måtte lovfestes, og når det først må gis en regel om grunneierorganets myndighet i forhold til mineralvirksomheten, bør denne også omhandle mineraler som er omfattet av grunneierretten.

§ 2-7 nr. 1 har også en regel om at det må søkes Finnmark grunnforvaltning om letetillatelse for alluvialt gull (gull i løsmasser). Slikt gull er ikke mutbart, men det er Næringsdepartementet og Bergmesteren som gir tillatelse til leting på statsgrunn, jf. bergverksloven § 1 annet ledd og forskrift 18. august 1987 nr. 687. På dette punktet legges det dermed opp til en endring av gjeldende rett. Endringen har bl.a. sammenheng med ønsket om å bringe all mineralvirksomhet i fylket under lokal kontroll, jf. merknadene til § 2-7 nr. 2, og drøftelsen i utredningens *"Alluvialt gull"* i punkt 4.3.5.5.5.

Det kan tilføyes at ordinær drift (utvinning) på forekomster av ikke mutbare mineraler forutsetter at de nødvendige tillatelser er gitt iht. de aktuelle regler i konsesjonslovgivningen. Selv om Finnmark grunnforvaltning gir tillatelse til drift etter å ha vurdert dette i forhold til avhendingsreglene i grunnforvaltningsloven, vil dette ikke ha direkte betydning for spørsmålet om konsesjon skal gis. Tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning vil heller ikke erstatte behandling etter plan- og bygningsloven, eller behovet for samtykke fra andre myndigheter etter annet lovverk, f.eks. dispensasjon fra motorferdselloven 10. juni 1977 nr. 82 eller kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50. Regelen om Finnmark grunnforvaltnings myndighet vedrørende de ikke mutbare mineraler vil komme i tillegg til og ikke i stedet for de regler som ellers gjelder.

§ 2-7 *nr. 2* gjelder de *mutbare mineraler*, jf. bergverksloven § 1. Bestemmelsen innebærer at ingen kan lete etter mineraler på grunn som forvaltes av Finnmark grunnforvaltning før organet har gitt tillatelse til leting, og videre at organet må gi samtykke til at de ordinære bergverksmyndigheter utsteder mutingsbrev og gir utmål etter bergverkslovens kapittel 3 og 4.

Dagens rettstilstand for de mutbare mineraler bygger på «bergfrihetens prinsipp» om at alle fritt kan lete (skjerpe) etter mutbare mineraler, jf. bergverksloven § 2 første ledd. Den foreslåtte regel vil oppheve dette prinsippet i Finnmark. Den er begrunnet ut fra et ønske om å la hensynet til sikring og utvikling av samisk kultur og næring veie tyngre enn industriell utnytting av disse naturgoder, og at mineralvirksomheten i fylket bør underlegges lokal kontroll, jf. ellers det som er anført i utredningens *"Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten"* i punkt 4.3.5.5.4.

At det skal gis letetillatelse vil i praksis medføre at den enkelte skjerper på forhånd må innhente skriftlig tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning til å lete i et bestemt geografisk område. Det vil være et vilkår for å lete etter mutbare mineraler at det er gitt slik tillatelse fra grunneierorganet, jf. at det i dag gjelder en slik regel for leting etter ikke mutbare mineraler som diamanter ol. Regelen om letetillatelse for ikke mutbare og mutbare mineraler, vil imidlertid ikke være til hinder for at man under allminnelig ferdsel i utmark tar med seg stein ol. som ligger i overflaten.

Regelen om at Finnmark grunnforvaltning må samtykke til at bergverksmyndighetene gir mutingsbrev og utmål etter bergverksloven, innebærer at disse myndigheter ikke kan gjøre dette uten at det på forhånd foreligger skriftlig samtykke fra grunnforvaltningen. Dette er en klar endring av gjeldende rett og vil gi Finnmark grunnforvaltning sterk innflytelse på mineralvirksomheten i fylket. Virkningen av at slikt samtykke ikke er gitt, vil være at eventuelle mutingsbrev og utmål blir ugyldige.

Før Finnmark grunnforvaltning gir tillatelser eller samtykke etter § 2-7 skal berørte interesser høres, herunder Sametinget, fylkeskommunen, de berørte kommuner, reindriftsorganene, andre næringsinteresser og brukere av det aktuelle område. Dette vil følge av § 2-13 om at forvaltningsloven skal gjelde for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet. Det er derfor ansett unødvendig å gi særskilte regler om høring og saksbehandling i § 2-7.

§ 2-8 Gjerdehold

Finnmark grunnforvaltning har ikke plikt til å hold gjerde mot tilstøtende grunn.

Merknader til § 2-8

Bestemmelsen viderefører jordsalgsloven § 3. Grannegjerdeloven 5. mai 1961 vil dermed ikke gjelde for grunn som forvaltes (og eies) av Finnmark grunnforvaltning. Organet vil ikke kunne pålegges å bekoste eller vedlikeholde gjerder mot naboeiendommer, verken i forhold til eiendommer som tidligere er fradelt eller i forhold til eiendommer som i fremtiden avhendes.

Oppsetting av gjerder vil etter dette være en sak mellom private og andre offentlige (statlige, kommunale og fylkeskommunale) eiere av grunn. Dette vil også gjelde for de tilfeller hvor et vedtak om f.eks. å avhende grunn til jordbruksformål i et reindriftsområde medfører slik skade eller ulempe for de berørte næringer at det isolert sett er nødvendig å oppføre gjerde. I disse tilfellene vil det imidlertid kunne søkes om tilskudd til gjerdehold, jf. Landbruksdepartementets forskrift 3. juli 1996 om tilskudd til konfliktforebyggende tiltak mellom reindrift og jordbruk.

Utredningens *"Gjerdeplikt for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.6 redegjør nærmere for de overveielser som ligger bak den foreslåtte regel.

§ 2-9 Forvaltningsstyre [alternativ 1]

Finnmark grunnforvaltning ledes av et styre på åtte medlemmer.

Sametinget og Finnmark fylkesting oppnevner hver fire styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

Styret sammensettes slik at ulike interesser er bredt representert. Sametinget og fylkestinget sørger for at interesserte organisasjoner og offentlige organer får anledning til å fremme forslag på medlemmer og varamedlemmer.

Oppnevningsorganene bestemmer hvem av de fire som skal virke som styreleder eller nestleder. Vervet som styreleder og nestleder skifter hvert annet år mellom de to som er utpekt til dette.

§ 2-9 Forvaltningsstyre [alternativ 2]

Finnmark grunnforvaltning ledes av et styre på åtte medlemmer.

Finnmark fylkesting oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

Styret sammensettes slik at ulike interesser er bredt representert. Sametinget og fylkestinget sørger for at interesserte organisasjoner og offentlige organer får anledning til å fremme forslag på medlemmer og varamedlemmer.

Styreleder og nestleder velges av styret ved flertallsvalg.

Merknader til § 2-9

§ 2-9 har regler om antall medlemmer i styret for Finnmark grunnforvaltning, oppnevningsorganer, funksjonstid, sammensetning og oppnevning av styreleder og nestleder. På grunn av uenighet om fordelingen av oppnevningsmyndigheten og om valg av styreleder og nestleder, foreligger bestemmelsen i to alternative utforminger. Et *flertall* bestående av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi går inn for alternativ 1. *Mindretallet* bestående av Johansen og Johnsen støtter alternativ 2.

Husabø, Kristensen, Johansen, Johnsen og Varsi, har for det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes, fremmet et *subsidiært* forslag om styresammensetningen i Finnmark grunnforvaltning. jf. *"Fordeling av oppnevningsmyndighet mellom Sametinget og fylkestinget"* i punkt 4.3.4.2.3 og *"Innledning"* i 4.4.1. Disse foreslår at styrets flertall i så fall skal oppnevnes av Finnmark fylkesting i samme forhold som det samiske flertallet i styret for Samisk grunnforvaltning. Det vil si at antall styremedlemmer reduseres fra åtte til sju, og at fem oppnevnes av fylkestinget og to av fylkestinget. På grunn av forslagets subsidiære art er det ikke utarbeidet noe lovutkast som motsvarer det.

Alternativ 1 (flertallets forslag) sier i *første ledd* at styret skal ha åtte medlemmer, jf. utredningens *"Antall styremedlemmer. Oppnevnt eller direkte valgt styre"* i punkt 4.3.4.1.

Annet ledd første setning slår fast at Sametinget og Finnmark fylkesting hver oppnevner fire styremedlemmer, og at hvert av oppnevningsorganene skal oppnevnte et ubestemt antall varamedlemmer. Av hensyn til vedkommende organs mulighet til å møte fulltallig bør det oppnevnes klart flere varamedlemmer enn ordinære styremedlemmer. Både styremedlemmer og varamedlemmer må være fast bosatt i Finnmark, dvs. innført i folkeregisteret som bosatt i fylket den dag de oppnevnes. Det vises ellers til vurderingene i *"Oppnevning"* i punkt 4.3.4.2 (oppnevningsorganer og fordeling av oppnevningsmyndighet) 4.3.4.4 (varamedlemmer) og 4.3.4.5 (bosettingskrav).

Annet ledd annen setning sier at tjenestetiden for det enkelte styremedlem er fire år, knyttet til oppnevningsorganets valgperiode. Siden Sametinget og fylkestinget velges med to års mellomrom, vil (med unntak av det første styret) ikke hele styret bli valgt samtidig, jf. *"Funksjonstid"* i punkt 4.3.4.6. Det forutsettes at de nye medlemmene av Sametinget og fylkestinget velger styremedlemmer til styret for Finnmark grunnforvaltning på sitt konstituerende møte. Valgene skal skje i de respektive tings plenum. Om valg av leder og nestleder, vises det også til merknadene til fjerde ledd.

Tredje ledd slår fast at styret skal ha en bred sammensetning og at organisasjoner og offentlige organer skal gis anledning til å foreslå styrekandidater. Sametinget og fylkestinget vil ved oppnevningen ikke ha andre bindinger enn det som ligger i at styret skal være «bredt» sammensatt. De viktigste arealbruksinteressene i fylket – reindriften og jordbruket – vil måtte være representert. Videre vil ikke styret kunne ha en skjev sammensetning, hvor enkelte interesser får en (for) stor medlemsandel.

«Organisasjoner» omfatter bl.a. næringsorganisasjoner, jeger- og fiskerforeninger, miljøorganisasjoner, politiske partier og samiske organisasjoner. Offentlige organer kan bl.a. være kommuner og fylkesmannens miljøvernavdeling. I prinsippet vil imidlertid også andre kunne foreslå kandidater, og oppnevningsorganene vil ikke være forpliktet til å ta hensyn til de forslag som kommer inn. Disse vil stå fritt til å oppnevne de styremedlemmer og varamedlemmer de finner best skikket, enten det er fremmet forslag på dem eller ikke.

Regelenes viktigste funksjon vil være at det ikke kan oppnevnes styremedlemmer og varamedlemmer uten at andre har fått anledning til å foreslå nye medlemmer. Det er ikke gitt regler om kunngjøring og frister, da det antas at oppnevningsorganene vil kunne organisere dette på en forsvarlig måte, f.eks. ved annonser i lokalpressen. Se for øvrig utredningens *"Sammensetningen av styret – interesserepresentasjon"* i punkt 4.3.4.3.

Fjerde ledd sier at Sametinget og fylkestinget selv skal avgjøre hvem av deres fire oppnevnte representanter som skal være styreleder eller nestleder. Samme organ vil ikke samtidig kunne ha både leder og nestleder. Leder- og nestledervervet skal videre skifte mellom organene, jf. annen setning. Tjenestetiden for vervene er to år, og siden styremedlemmenes tjenestetid er fire år bør styreleder tiltre de siste to årene av sin tjenestetid, slik at det sikres at denne har en viss praksis fra virksomheten. Valget av leder og nestleder vil måtte skje samtidig med valget av styremedlemmene. Når de nyoppnevnte medlemmene fra f.eks. Sametinget tiltrer vil en av disse være nestleder, mens fylkestinget vil ha lederen. Etter to år, når den nye gruppen fra fylkestinget tiltrer, vil den av de sametingsoppnevnte styremedlemmer som er nestleder kunne overta som styreleder, mens en av de fire i fylkestingets nyoppnevnte gruppe blir ny nestleder.

Regelen løser ikke spørsmålet om hvilket av oppnevningsorganene som skal ha ledervervet i det første styret. Dette vil bero på i hvilket år styret oppnevnes. For å komme inn i det ordinære rulleringssystem, er det naturlig at det oppnevningsorgan som ville ha hatt ledervervet dersom styret alt hadde vært oppnevnt på det tidspunkt det oppnevnes første gang, får ledervervet frem til neste gang det oppnevnes en ny styregruppering. Se utredningens *"Leder og nestleder av forvaltningsstyret"* i punkt 4.3.4.7, der dette siste forholdet er kommentert særskilt i *"Funksjonstid"* i punkt 4.3.4.7.2.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) er delvis sammenfallende med alternativ 1, jf. første ledd, annet ledd annen setning og tredje ledd. Det er imidlertid foreslått en særregel om fordelingen av oppnevningsmyndigheten i *annet ledd* første setning, der det fremgår at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer. Videre følger det av forslaget til *fjerde ledd* at styret konstituerer seg selv, ved at både leder og nestleder velges av styret ved ordinært flertallsvalg.

§ 2-10 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført nå det møter fem styremedlemmer eller varamedlemmer.

Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende.

Merknader til § 2-10

Bestemmelsen har regler om når styret er vedtaksført og om dobbeltstemme for møtelederen ved stemmelikhet.

Første ledd slår fast det må være fem styre- eller varamedlemmer tilstede for at det skal kunne fattes gyldige vedtak. Det *flertall* som foreslår at Sametinget og fylkestinget hver oppnevner fire styremedlemmer, vil bemerke at selv om denne regel ikke sikrer at organene vil ha like mange tilstedeværende representanter når styret skal fatte vedtak, bør hver gruppe selv ha ansvaret for å stille fulltallig. Når disse kan oppnevne et ubestemt antall varamedlemmer ved siden av styremedlemmene, er det også grunn til å tro at dette sjelden vil være noe problem. Skulle dette i konkrete tilfeller være umulig, bør det være mulig å komme frem til akseptable løsninger, f.eks. at viktige saker utsettes. Det vises ellers til drøftelsen i utredningens *"Vedtaksførhet og flertallskrav"* i punkt 4.3.4.8.

Annet ledd regulerer situasjonen ved stemmelikhet. Styret vil i utgangspunktet fatte vedtak ved simpelt flertall, slik at det styreflertallet har stemt for vil være styrets vedtak. Skulle det bli stemmelikhet vil «møteleders» stemme være avgjørende. Møtene vil normalt bli ledet av styrelederen og hvis denne er fraværende av nestlederen. Er begge disse fraværende må møtet ledes av et medlem valgt på møtet. Det vil i en slik situasjon være nærliggende at møtelederen velges blant de som representerer det organ som ligger på det aktuelle tidspunkt har styrelederen. Det er imidlertid ikke foreslått noen lovregulering av dette, idet utvalget antar at styret vil finne frem til prosedyrer som respekterer fordelingen av verv mellom oppnevningsorganene.

§ 2-11 Forvaltningsstyrets oppgaver

Styret står med hjelp av tjenesteverket for forvaltning av grunn og naturgoder.

Styret organiserer tjenesteverket, fastlegger tjenesteverkets myndighet og påser at virksomheten drives i samsvar med formålet og fastsatte bestemmelser.

Styret skal:

1. *Gi retningslinjer for tjenesteverkets virksomhet i den utstrekning det er nødvendig.*
2. *Behandle saker av prinsipiell art og av større økonomisk betydning.*
3. *Behandle årsmelding, regnskap og budsjett.*
4. *Behandle klager.*
5. *Behandle saker som ellers forelegges av forvaltningslederen, styremedlem eller departementet.*

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 3-3 til § 3-8, og om bygdebrukksstyrenes forvaltning etter § 4-3 til § 4-5.

Abelvik og Austenå har tiltrådt den gjengitte bestemmelse, som er foreslått av *Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik,* men foreslår at siste ledd utformes slik:

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 3-3 til § 3-8.

Johnsen, Kristensen og Varsi har ikke tiltrådt forslaget til siste ledd, men er enige i utformingen av første til tredje ledd.

Merknader til § 2-11

Bestemmelsen gir en oversikt over styrets myndighet og oppgaver. Det er bortsett fra uenigheten om innholdet av siste ledd jf. merknadene nedenfor, enighet om bestemmelsens innhold.

Første ledd innebærer at styret utøver den myndighet Finnmark grunnforvaltning er tillagt etter lovutkastets §§ 2-2 til 2-7. Tjenesteverket og forvaltningslederen er ikke tillagt myndighet ved lov, men vil kunne få delegert myndighet fra styret, jf. § 2-12.

Annet ledd har regler om styrets oppgaver overfor tjenesteverket (administrasjonen). At styret organiserer tjenesteverket innebærer bl.a. at det må sørge for at dette har et tilstrekkelig antall ansatte, bestemme hvilke kvalifikasjoner som kreves, opprette avdelingskontorer etc. Videre fastlegger styret tjenesteverkets myndighet,

dvs. at det om ønskelig kan tillegge tjenesteverket myndighet i medhold av § 2-12 annet ledd, jf. § 2-11 tredje ledd nr. 1 og 2.

Styret skal også påse at tjenesteverket opptrer i samsvar med lovens og virksomhetens formål (§ 1-1), og innenfor de rammene for myndighetsutøvelsen i §§ 2-2 til 2-7. Kontrollen omfatter også tilsyn med om tjenesteverket etterlever eventuelle bestemmelser om tjenesteverkets virksomhet gitt av styret etter § 2-11 tredje ledd nr. 1, eller av årsmøtet etter § 2-18 nr. 5 (gjelder for Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt). Kontrollfunksjonen kan f.eks. utøves ved rapporter i styremøter, ved behandling av klagesaker eller ved at styret ber om innsyn i spesielle saker.

Tredje ledd regner opp en del andre oppgaver som ligger til styret. Hvis behovet tilsier det, har styret etter *nr. 1* adgang til å gi «retningslinjer» for tjenesteverkets myndighetsutøvelse og virksomhet. I dette ligger det at styret kan gi mer allmenne retningslinjer om tjenesteverkets skjønnsutøvelse i de saker det har overlatt til tjenesteverket, om saksbehandling og om lovtolking. Styret vil også kunne gi instrukser for hvordan tjenesteverket skal opptre i enkeltsaker. Det vil i praksis være tale om å gi retningslinjer for hvordan styret skal løse de oppgaver det pålegges i medhold av § 2-12 annet ledd, og eventuelt også om samarbeid med andre etater (f.eks. fylkesmannens miljøvernavdeling) og om fordelingen av oppgaver mellom eventuelle underavdelinger innen tjenesteverket ol.

Nr. 2 slår fast at det er styrets oppgave å behandle saker av prinsipiell art eller større økonomisk betydning. Regelen viderefører § 13 annet ledd i jordsalgsforskriften, men med den endring at det nå klart vil fremgå at kravene er alternative og ikke kumulative, jf. at ordet «og» i jordsalgsforskriften erstattes av «eller».

Saker av «prinsipiell art» kan f.eks. være om det bør avhendes grunn til inngripende aktiviteter som kan gi forurensningsfare, eller annen skade på natur og miljø eller samiske brukerinteresser. Også søknader om leting, prøvedrift eller utvinning av mineraler og om kjøp eller feste av større arealer, vil være saker av prinsipiell art.

Disse og andre saker av prinsipiell art vil som regel også ha «større økonomisk betydning». Videre kan de fleste saker som har større økonomisk betydning også hevdes å være prinsipielt viktige. Kravet om økonomisk betydning vil derfor ikke nødvendigvis ha så stor selvstendig betydning ved siden av kravet om at sakene må være av prinsipiell art. Så lenge det ikke bare siktes til aktuell økonomisk betydning, men også mulig fremtidig betydning, noe som bl.a. vil være aktuelt ved mineralleting, vil det ihvertfall være kravet om sakens prinsipielle art som er det viktigste. Dette kravet vil også kunne ha selvstendig betydning i den forstand at også en sak av liten økonomisk betydning kan være prinsipielt viktig.

Det vil i utgangspunktet være styret som må avgjøre *om* en sak er av prinsipiell art eller større økomisk betydning. I siste instans vil årsmøtet (hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt) eller departementet (hvis grunnforvaltningen organiseres som et frittstående forvaltningsorgan) kunne gripe inn hvis styret har overtrådt sine delegasjonsfullmakter. Dersom tjenesteverket har fattet et vedtak som det ikke har hjemmel til å fatte, vil det dessuten foreligge en personell kompetansemangel, som kan innebære at vedtaket må tilsidesettes som ugyldig.

Nr. 3 innebærer at styret skal «behandle», dvs. utarbeide og eventuelt vedta årsmelding, regnskap og budsjett for Finnmark grunnforvaltning. Hvis grunnforvaltningen organiseres som et selvstendig rettssubjekt med et årsmøte som øverste organ vil styret også få en del oppgaver i tilknytning til årsmøteforberedelsene, bl.a. utsending av møteinnkalling ol, jf. lovutkastets § 2-17.

Nr. 4 slår fast at styret for Finnmark grunnforvaltning skal behandle klager. Det vil behandle klager over vedtak fattet av tjenesteverket, jf. § 2-12 annet ledd, og

videre vil det etter forvaltningsloven § 33 annet ledd kunne foreta en ny vurdering av og eventuelt omgjøre vedtak som det selv har fattet, eller oversende saken til det eksterne klageorganet, jf. merknadene til lovutkastets § 2-14. Styret vil videre være klageinstans i forbindelse med kommunenes utmarksforvaltning, jf. lovutkastets § 3-9. Det vil også være klageinstans for vedtak fattet av Tanaelvas fiskestyre og Neidenelvas fiskestyre, jf. § 3-12 annet ledd og § 6-10 annet ledd i utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta. Dersom grunnforvaltningsstyret gis oppgave som klageorgan også etter annen lovgivning, omfattes også det av tredje ledd nr. 4.

Nr. 5 sier at styret skal behandle alle saker som forelegges av forvaltningsleder, styremedlem eller departementet. Med saker som forelegges av forvaltningslederen siktes det til saker som forvaltningslederen av eget tiltak ønsker at styret skal ta stilling til. Dette vil typisk være saker som er vanskelige eller saker som har prinsipielle overtoner, slik at det er tvilsomt om de er kan anses som delegert til tjenesteverket i medhold av tredje ledd nr. 2. Styremedlemmene må nødvendigvis kunne fremme saker for styret. Det vil dermed ikke være noen forutsetning for styrebehandling at saken er forberedt av tjenesteverket, men resultatet av behandlingen vil kunne bli at saker som er fremmet av styremedlemmer avvises eller oversendes til tjenesteverket for nærmere utredning. Departementet skal, enten Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt eller som et frittstående forvaltningsorgan, ikke delta i den daglige forvaltningen av grunn og naturgoder i Finnmark. Men det bør likevel kunne fremme saker for styret.

Fjerde ledd foreligger i to utforminger. *Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik* foreslår en hjemmel for forvaltningsstyret til å gi forskrifter både om kommunens utmarksforvaltning i medhold av lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og om bygdebruksstyrenes forvaltning etter *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. *Abelvik og Austenå* foreslår en hjemmel begrenset til kommunens utmarksforvaltning. *Johnsen, Kristensen og Varsi* har gått helt mot at Finnmark grunnforvaltning skal ha slik myndighet. Se utredningens *"Adgang for Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommuner og bygder"* i punkt 4.3.5.7 der det er redegjort for de vurderinger som ligger bak de ulike forslag.

Bruken av forskriftshjemmelen vil være betinget av at det er et behov for felles regler. I vurderingen av hva «behovet» tilsier, må det tas utgangspunkt i utmarksbrukernes behov. Hvis den *kommunale* utmarksforvaltningen er så ulik at det skaper problemer for brukerne, vil behovet for felles regler kunne tilsi at hjemmelen benyttes, f.eks. til å gi felles regler om jakt- og fisketider, utvisning og bortforpaktning av bestemte utmarksgoder og fastsettelse av kortpriser, jf. lovutkastets §§ 3-5 til 3-8. Det kan også være en mulighet for at det vil være behov for nærmere regler eller retningslinjer om hvordan kravet i § 3-4 annet ledd om en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen skal praktiseres.

I uttrykket «felles regler» ligger det ikke noen forutsetning om at innholdet av vedtakene skal være mest mulig like. Når myndigheten legges til lokale organer, ligger det i sakens natur at det skal være et betydelig spillerom for lokalt skjønn i utmarksforvaltningen, særlig når det fattes vedtak om enkeltpersoners rettigheter eller plikter, f.eks. om tildeling av bestemte utmarksgoder. Derimot kan det være større behov for likeartet praksis når det er tale om vedtak som angår større grupper, f.eks. om kortpriser eller at det skal selges kort som gir adgang til bruk av visse utmarksgoder i flere kommuner eller i hele fylket. I stedet for å gi forskrifter om at det skal gjelde de samme priser i alle kommuner, vil det for øvrig også kunne fattes «rammeforskrifter», f.eks. slik at de kommunale organer gis adgang til å fastsette prisene innenfor de ytre rammer.

Bygdebruksområdene har mer preg av rettighetsområder hvor de lokalt berettigede i utgangspunktet gis adgang til å disponere som de vil over de utmarksgoder de gis rettigheter til, og så lenge bygdefolket holder seg innenfor rammene i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4, jf. § 1-1, bør andre ikke kunne gripe inn i deres virksomhet. De medlemmer som foreslår at grunnforvaltningsstyret også skal kunne gi forskrifter om bygdebruksstyrets forvaltning, forutsetter at hjemmelen bare skal kunne benyttes i særlige tilfelle.

§ 2-12 Tjenesteverk

Den daglige virksomheten utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, som tilsettes av styret.

Tjenesteverket utøver den myndigheten som overlates av forvaltningsstyret.

Forvaltningslederen sørger for at forvaltningen drives i samsvar med lov og etter retningslinjer, instruks og pålegg fastsatt av styret.

Forvaltningslederen forbereder saker for forvaltningsstyret og deltar i styremøtene med tale- og forslagsrett.

Merknader til § 2-12

Paragrafen har regler om tjenesteverkets og forvaltningslederens oppgaver og myndighet.

Første ledd sier at Finnmark grunnforvaltning skal ha et tjenesteverk med en forvaltningsleder som ansettes av styret og forestår den daglige virksomheten. Styret avgjør også hvor mange ansatte og hvilke andre lederstillinger det skal være, jf. § 2-11 annet ledd.

Annet ledd slår fast at tjenesteverket (og forvaltningslederen) utleder sin myndighet fra og får sine oppgaver av styret, som har myndigheten og ansvaret for virksomheten til Finnmark grunnforvaltning.

Tredje ledd regulerer forvaltningslederens oppgaver og plikter. Han har plikt til å sørge for at virksomheten drives i samsvar med loven og retningslinjer gitt av styret.

Fjerde ledd sier at han har ansvaret for å forberede saker for styret, og plikt til å delta på styremøtene hvor han har tale- og forslagsrett.

§ 2-13 Saksbehandling

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Finnmark grunnforvaltning, med den endring for klage som er fastsatt i § 2-14.

Merknader til § 2-13

Det er uklart om Finnmark grunnforvaltnings virksomhet etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark vil være et utslag av eierrådiget eller offentlig myndighetsutøvelse, jf. NOU 1993:34 s. 455-463, og dermed usikkert om forvaltningsloven vil gjelde fullt ut for virksomheten. Organets vedtak vil imidlertid normalt være av en slik art at de bør være omfattet av forvaltningslovens saksbehandlings- og klageregler, jf. *"Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde for Finnmark grunnforvaltning?"* i punkt 4.3.7.3. Paragrafen slår derfor fast at forvaltningsloven (med et visst forbehold for klagereglene) og offentlighetsloven skal gjelde for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet.

§ 2-14 Klage

Avgjørelser fattet av tjenesteverket eller styret som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte pesoner kan påklages til departementet.

Er vedtaket truffet av tjenesteverket, går klagen til styret som kan gjøre nytt vedtak etter full prøving av alle sider ved saken. Opprettholdes vedtaket, sendes saken til departementet. Departementet kan bare prøve lovgrunnlag, saksbehandling og myndighetsmisbruk. Departementet kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder for øvrig så langt det passer.

Merknader til § 2-14

Bestemmelsen regulerer adgangen til å påklage Finnmark grunnforvaltnings vedtak, hvilket organ som er klageorgan og hvilken myndighet organet har. Det er i utredningens *"Klage"* i punkt 4.3.7.4 redegjort for de overveielser som ligger bak den foreslåtte regel.

Første ledd slår fast at vedtak fattet av Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk som gjelder «rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte pesoner» kan påklages. Uttrykket er identisk med definisjonen av et forvaltningsrettslig enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 bokstav b, og er brukt for å markere at klageretten vil gjelde enten det er tale om et vedtak som er fattet under utøvelse av offentlig myndighet, eller et vedtak som har sitt grunnlag i eierrådighet. «Departementet», det vil i praksis si kommunal- og arbeidsdepartementet, skal være klageorgan, jf. utredningens *"Forholdet til den sentrale statsforvaltningen"* i punkt 4.3.2.2.

Annet ledd første setning innebærer at når et vedtak er truffet av tjenesteverket etter § 2-12 annet ledd, jf. § 2-11 tredje ledd nr. 2, skal klagen etter at tjenesteverket har vurdert saken iht. forvaltningsloven § 33 annet ledd, behandles av forvaltningsstyret. Dette kan prøve «alle sider av saken», både saksbehandling, lovanvendelse og skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. For det tilfelle at styret opprettholder tjenesteverkets vedtak, slår annen setning fast at klagen skal oversendes til departementet som ekstern klageinstans, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. For de tilfeller styret selv har truffet vedtaket som førsteinstans, vil klagen måtte sendes til styret, og hvis dette ikke omgjør vedtaket i medhold av § 33 annet ledd, oversendes saken til departementet.

Tredje ledd har regler om departementets myndighet som klageinstans, og begrenser i første setning dets myndighet til å prøve «lovgrunnlag, saksbehandling og myndighetsmisbruk». I dette ligger at det skal føre lovlighetskontroll med vedtaket, og kontrollere om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig (lovanvendelsen), om den er truffet av rett organ og om den er blitt til på lovlig måte (saksbehandlingen). Departementet kan derimot ikke prøve det skjønn som ligger bak styrets vedtak, med mindre styret har gått utenfor de rammer som læren om myndighetsmisbruk setter for et forvaltningsorgans skjønnsutøvelse. Det vises ellers til drøftelsen i *"Klageinstansens myndighet"* i punkt 4.3.7.4.2, samt de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om hvilke forhold som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

Annen setning begrenser departementets myndighet ytterligere ved at det ikke kan ta opp saker av eget tiltak. Regelen er et unntak fra forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd som gir klageinstansen myndighet til av eget tiltak å omgjøre et vedtak fattet av førsteinstansen. Departementet vil ikke ha instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til Finnmark grunnforvaltning, og vil heller ikke kunne ta opp enkeltsaker som ikke er påklaget.

Fjerde ledd sier at reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring for øvrig gjelder så langt de passer for adgangen til å påklage Finnmark grunnforvaltnings vedtak. Dette innebærer at reglene om hvem som har klagerett mv. (§ 28) klagefrist (§ 29), fremsettelse av klage (§ 30), oppreisning (§ 31), klagens innhold (§ 32), saksforberedelse i klagesaker (§ 33) og sakskostnader (§ 36) vil gjelde. Derimot er det i tredje ledd gjort visse unntak fra reglene om klageinstansens myndighet (§ 34 annet ledd) og dens adgangen til å omgjøre et vedtak av eget tiltak (§ 35 annet og tredje ledd), men de øvrige regler i § 34 og § 35 vil gjelde så langt de passer.

>§ 2-15 Partsstilling [alternativ 1]

Finnmark grunnforvaltning har rettigheter og plikter, er part i avtaler og har partsstilling overfor domstoler.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven, reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

§ 2-15 Partsstilling [alternativ 2]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av Finnmark grunnforvaltning og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot staten. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven.

Statens partsstilling utøves av Finnmark grunnforvaltning. Departementet kan gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling allment eller i den enkelte saken.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

Merknader til § 2-15

Bestemmelsen regulerer Finnmark grunnforvaltnings partsstilling overfor domstoler og andre organer. Det foreligger to alternative utkast. Et *flertall* (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi) foreslår at Finnmark grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt og har i samsvar med dette utformet en regel om organets partsstilling (alternativ 1). Et *mindretall* (Sandvik) går inn for at Finnmark grunnforvaltning skal være et frittstående offentlig forvaltningsorgan og har foreslått en egen regel om organets partsstilling (alternativ 2).

Alternativ 1 (flertallets forslag) *første ledd* er utformet etter mønster av lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71 § 3, men er enklere formulert. Regelen innebærer at Finnmark grunnforvaltning er et selvstendig rettssubjekt og ikke en del av staten som rettssubjekt. Organet vil ha selvstendige rettigheter og plikter, og vil selv kunne inngå avtaler med private rettssubjekter eller offentlige myndigheter. Det vil også ha selvstendig partsstilling overfor domstolene.

Ansvaret for virksomheten ligger hos styret og årsmøtet som øverste organ. Selv om staten ikke vil være forpliktet av Finnmark grunnforvaltnings avtaler, forutsettes det at staten sørger for å dekke eventuelle ekstraordinære utgifter i forbindelse med eventuelt erstatningsansvar ol. Dette er en naturlig følge av de begrensinger som i § 1-5 er foreslått for grunnforvaltningens adgang til låneopptak.

I de saker hvor departementet har ført lovlighetskontroll etter § 2-14, må imidlertid eventuelle søksmål om vedtakets lovlighet trolig rettes mot staten. Dette antas

å følge av de allminnelige regler for søksmål angående vedtak som har vært gjenstand for klagebehandling og er ikke foreslått særskilt lovregulert. Se ellers lovutkastets § 3-10 om partsstillingen i forbindelse med vedtak truffet av kommunene eller Finnmark grunnforvaltning som klageorgan. Har grunnforvaltningen avgjort en sak etter klage, vil eventuelle søksmål måtte rettes mot dette organet, jf. § 3-10 første ledd siste setning. Tilsvarende vil gjelde for grunnforvaltningens klagevedtak etter utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta § 3-12 og § 6-10.

Annet ledd har en regel om at søksmål som reises av eller rettes mot Finnmark grunnforvaltning, og som er knyttet til grunn eller naturgoder som er forvaltet av Finnmark grunnforvaltning, skal reises i den rettskrets hvor den omtvistede grunn eller naturgoder ligger. Dette vil i visse sammenhenger være et unntak fra de alminnelige regler om verneting i tvistemålsloven 13. august 1915 nr. 6 *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2.I, men i noen grad sammenfallende med reglene om særlige verneting i lovens kapittel 2.II. Søksmål som rettes mot eller reises av Finnmark grunnforvaltning om andre rettsforhold enn de som har med bruk og forvaltning av grunn og naturgoder å gjøre, f.eks. tolkning av privatrettslige avtaler, vil derimot følge tvistemålsloven ordinære regler om verneting.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) *første ledd* sier at søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av Finnmark grunnforvaltning og om virkningen av slike avgjørelser skal rettes mot staten. Regelen er en følge av at mindretallets forslag forutsetter at Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan. Organets partsrettigheter mv. vil dermed formelt sett tilligge staten, og det vil i siste instans være staten som er direkte ansvarlig for dets rettslige forpliktelser.

Annet ledd slår fast at statens partstilling utøves av Finnmark grunnforvaltning. Selv om staten formelt har partsrettighetene, vil grunnforvaltningsorganet i enkeltssaker opptre på statens vegne. Departementet vil imidlertid kunne gi både mer allmenne retningslinjer og konkrete instrukser i enkeltssaker om hvordan Finnmark grunnforvaltning skal utøve statens partsstilling, jf. annet ledd annen setning.

Tredje ledd har en regel om at søksmål som rettes mot eller reises av Finnmark grunnforvaltning om spørsmål som gjelder bruken eller forvaltningen av grunn eller naturgoder som forvaltes av organet, skal reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene ligger. Regelen er innholdsmessig sammenfallende med utkastet i alternativ 1 til § 2-15 annet ledd, og det vises derfor til merknadene ovenfor.

§ 2-16 Sammensetning

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, en representant oppnevnt av Sametinget og en representant oppnevnt av Finnmark fylkesting.

Styrelederen, nestlederen, forvaltningslederen og revisoren skal være til stede på årsmøtet og har rett til å uttale seg. Ved forfall utpeker styret stedfortreder.

Andre styremedlemmer og en representant for Riksrevisjonen har rett til å være til stede og uttale seg på årsmøtet.

Merknader til § 2-16

§ 2-16 (og §§ 2-17 til 2-22) er betinget av at Finnmark grunnforvaltning blir et *selvstendig rettssubjekt*, og foreslås av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi. Utredningens *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4 redegjør nærmere for de vurderinger som ligger bak de nevnte regler. Sandvik går inn for at

Finnmark grunnforvaltning skal være et frittstående forvaltningsorgan og har ikke foreslått å lovregulere disse forhold.

Første ledd angir hvem årsmøtet består av, det vil si hvem som har stemmerett på møtet: En representant for Sametinget, en for fylkestinget og statsråden i vedkommende departement. Sametingets og fylkestingets representanter kan iht. allminnelige organisasjonsprinsipper ikke sitte i forvaltningsstyret.

Annet ledd regner opp hvem som har plikt til å være til stede på årsmøtet: Leder og nestleder i forvaltningsstyret, forvaltningslederen og revisor. Disse har rett til å uttale seg på møtet, men ikke stemme- eller forslagsrett. Forvaltningsstyrets forslagsrett kommer til uttrykk ved forberedelse av og innsendelse av saker til årsmøtet, jf. utkastets § 2-17. Revisor antas bare å ha behov for å utarbeide forslag til revisjonsberetning, og har neppe behov for forslagsrett på årsmøtet. Det er dermed bare de tre stemmeberettigede representantene som kan fremme forslag til vedtak på selve møtet. Hvis noen av de som har plikt til å være til stede på årsmøtet har gyldig forfall skal styret utpeke andre, jf. annet ledd annen setning.

Tredje ledd har regler om at øvrige styremedlemmer (utenom leder og nestleder) og Riksrevisjonen har rett, men ikke plikt til å være til stede på årsmøtet. Disse vil ha uttalelsesrett, men ikke stemmerett.

§ 2-17 Tid og innkalling

Ordinært årsmøte holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert år.

Ekstraordinært årsmøte holdes når statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisoren krever det.

Forvaltningsstyret innkaller skriftlig årsmøtedeltakerne og andre som har plikt og rett til å være til stede. Innkalling foretas senest fire uker før ordinært årsmøte og senest to uker før ekstraordinært årsmøte.

Innkallingen skal nevne de sakene som skal behandles. Sakspapirene skal følge med innkallingen.

Merknader til § 2-17

Første ledd slår fast at ordinært årsmøte skal være avholdt innen seks måneder etter utgangen av hvert år, dvs. før 1. juli. En slik frist vil sikre at regnskap, revisjon og beretninger mv. er utarbeidet og at årsmøterepresentantene får tilstrekkelig tid til forberedelser.

Annet ledd sier at ekstraordinært årsmøte kan kreves av statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisor. Med forvaltningsstyret menes styret som sådan, ikke de enkelte styremedlemmer. Sametingets og fylkestingets krav om ekstraordininært årsmøte må fremmes i plenum. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende årsmøterepresentant, Sametingsrådet eller fylkesutvalget fremmer kravet. Revisor kan alene kreve ekstraordinært årsmøte.

Tredje ledd slår fast at det er forvaltningsstyret som har ansvaret for innkalling til årsmøte, herunder også ekstraordinært årsmøte. Innkallingen skal være skriftlig og skal sendes til årsmøtedeltakerne og de som har rett og plikt til å være til stede på årsmøtet, jf. § 2-16. Innkalling skal skje senest fire uker før ordinært årsmøte og minst to uker før ekstraordinært årsmøte. Det vil være tilstrekkelig at innkalling er sendt innen disse frister.

Fjerde ledd sier at innkallingen skal nevne de saker som skal behandles på årsmøtet, dvs. alle saker som skal opp med styrets innstilling til vedtak. Dette må ses i sammenheng med forslagets § 2-19 annet ledd om at årsmøtet normalt ikke kan treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen. Sakspapirene skal

følge med innkallingen, jf. annen setning, slik at årsmøtedeltakerne får tilstrekkelig tid til å forberede seg. I særlige tilfeller kan likevel enkelte sakspapirer ettersendes eller utdeles på årsmøtet. Dersom viktige sakspapirer ikke er mottatt i tilstrekkelig tid før møtet kan det tilsi at saken ikke bør behandles, men styret kan etter § 2-19 annet ledd vedta å likevel fremme saken.

§ 2-18 Årsmøtesaker

På ordinært årsmøte behandles:
1. *Årsmelding fra styret.*
2. *Årsoppgjør og revisjonsberetning.*
3. *Fastsetting av resultatregnskap og balanse.*
4. *Godtgjøring til styremedlemmene.*
5. *Andre saker som legges frem av styret eller av noen årsmøtedeltaker.*

Årsmøtet utpeker revisor eller revisjonsfirma.

Merknader til § 2-18

Første ledd nr. 1 til 4 angir en del typiske årsmøtesaker: Styrets årsmelding, årsoppgjør og revisjonsberetning, fastsetting av regnskap og balanse og godtgjøring til styret. Årsmøtet vil i utgangspunktet måtte fastsette en generell godtgjørelse, men siden styreleder og nestleder trolig få vil flere oppgaver enn de øvrige styremedlemmer kan det være aktuelt å gi disse høyere godtgjøring. Det samme gjelder andre styremedlemmer som gis spesielle oppgaver.

Første ledd nr. 5 gir hjemmel for styret og årsmøtedeltakerne til å fremme «andre saker» av betydning for Finnmark grunnforvaltnings virksomhet. Det kan f.eks. være tale om forslag til retningslinjer for forvaltningsstyrets virksomhet, eller om å endre retningslinjer som tidligere er gitt. Det vil også kunne foreslås at årsmøtet skal pålegge styret å fatte et bestemt vedtak i en sak som er under forberedelse. Selv om årsmøtet formelt sett vil være Finnmark grunnforvaltnings øverste organ, vil det imidlertid ikke stå over styret i saker som har med forvaltning av grunn og naturgoder å gjøre. Det vil således ikke kunne omgjøre tidligere styrevedtak om disse forhold. Dessuten vil årsmøtesak måtte fattes enstemmig, jf. § 2-19 første ledd. Dette begrenser årsmøtets adgang til å øve innflytelse på styrets virksomhet, idet bare et enstemmig årsmøte kan øve slik innflytelse. Oppnås ikke enstemmighet vil styret måtte fatte sine vedtak på fritt grunnlag, innenfor de rammer som er gitt i lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Annet ledd sier at årsmøtet skal utpeke revisor eller revisjonsfirma. Revisor skal alltid være statsatuorisert, jf. § 2-21 annet ledd.

§ 2-19 Vedtak

Avgjørelser på årsmøtet treffes ved enstemmighet.

Årsmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen, med mindre årsmøtet, etter uttalelser fra dem som er til stede, enstemmig samtykker i det.

Merknader til § 2-19

Første ledd slår fast at årsmøtet kun kan fatte enstemmige vedtak. Kravet om enstemmighet vil bidra til å likestille årsmøtedeltakernes innflytelse, og til at partene søker å finne kompromisser. Det innebærer videre at alle årsmøtedeltagere,

Sametinget, såvel som fylkestinget og departementet, kan hindre at det blir fattet vedtak som de ikke kan godta. Regelen vil dermed sikre mot kortsiktige endringer av grunnforvaltnings «politikk». Se ellers begrunnelsen for den foreslåtte regel i utredningens *"Nærmere om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.3.3.2.4.

Annet ledd sier at årsmøtet normalt ikke kan treffe vedtak i andre saker enn de som er ført opp i innkallingen, jf. § 2-17. Hvis det er aktuelt å behandle andre saker, skal de som har rett til å være til til stede på årsmøtet uttale seg om spørsmålet før vedtak fattes. Foruten de tre årsmøtedeltakerne, gjelder det også leder og nestleder i styret, forvaltningsleder og revisor. For å føre slike saker opp på dagsordenen vil det gjelde et krav om enstemmighet, og også i disse tilfellene er det bare de tre årsmøtedeltagerne som har stemmerett.

§ 2-20 Møteledelse og møtebok

Årsmøtet ledes av styrelederen.

Det føres møtebok for årsmøtet, som underskrives av møtelederen og deltakerne. Utskrift av møteboka sendes de tilstedeværende, departementet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen.

Merknader til § 2-20

Bestemmelsen gir regler om gjennomføringen av årsmøtet, og er delvis utformet etter mønster av § 42 i statsfortakloven.

Første ledd sier at forvaltningsstyrets leder skal være møteleder på årsmøtet. Siden det bare er tre stemmeberettigede møtedeltagere ville det være upraktisk om en av disse også skulle lede møtet.

Annet ledd slår fast at det skal føres møtebok (protokoll). Møteleder har ansvaret for dette og skal sammen med årsmøtedeltakerne underskrive protokollen. Utskrift av møteboka skal sendes til de som er tilstede på årsmøtet, jf. § 2-16, samt Sametinget, departementet, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen. Det anses unødvendig å lovfeste at den skal sendes Finnmark grunnforvaltning.

§ 2-21 Regnskap og revisjon

Regnskap skal føres i samsvar med lov og de regler om føringen som er gitt av styret.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor.

Merknader til § 2-21

Første ledd sier at regnskapet skal føres i samsvar med gjeldende lover og de regler som eventuelt er gitt av styret. Av lover siktes det til regnskapsloven 13.mai 1977 nr. 35. Det er imidlertid ansett unødvendig å gi en regel i denne lovs § 1 om at Finnmark grunnforvaltning er regnskapspliktig, når dette i alle fall vil følge av § 2-21.

Annet ledd slår fast at Finnmark grunnforvaltning skal ha statsautorisert revisor. Kravet er gitt for å oppfylle de krav som stilles for virksomheter av denne type.

§ 2-22 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, fra Finnmark grunnforvaltning og fra revisoren. Riksrevisjonen kan selv foreta undersøkelser i Finnmark grunnforvaltning.

Stortinget kan fastsette nærmere regler om Riksrevisjonens kontroll.

Merknader til § 2-22

Første ledd gir Riksrevisjonen rett til å kreve alle opplysninger som er nødvendig for føre kontroll med Finnmark grunnforvaltning. Både styremedlemmer og ansatte, og den valgte revisor har plikt til å gi de opplysninger Riksrevisjonen ber om. Riksrevisjonen kan også selv foreta de undersøkelser som finnes påkrevd i virksomheten. Riksrevisjonens kontrolladgang er nødvendig for å gi Stortingets mulighet til å kontrollere bruken av bevilgningene til virksomheten.

Annet ledd sier at Stortinget kan gi nærmere regler om kontrollen. Regelen er neppe nødvendig da Stortinget etter grunnloven § 75 a kan gi de lover og regler som finnes påkrevd, men foreslås for å klarlegge dette, jf. at statsforetaksloven § 45 har en liknende regel.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene

Lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 har regler om rett til og forvaltning av fornybare utmarksgoder utenom de bygdebruksområdene som opprettes i medhold av *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Det er gitt regler om utmarksrettigheter i § 3-1 og § 3-2. De lokale utmarksorganer og deres myndighet er regulert i §§ 3-3 til 3-8, herunder er det i § 3-7 gitt en særregel om østsamisk sjølaksefiske. § 3-9 har regler om saksbehandling og klage og § 3-10 om partsstilling. De drøftelser og vurderinger som ligger bak lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, er inntatt i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2.

Det mindretall som har foreslått at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har i hovedsak foreslått de samme reglene for rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene som de som bare foreslår Finnmark grunnforvaltning, jf. kapittel 4 i mindretallets lovutkast. Med et visst forbehold for § 3-1 og Ballos forslag til regler om utmarksorgan i § 3-3, er derfor de regler som kommenteres i det følgende i praksis foreslått av et enstemmig utvalg.

§ 3-1 Innbyggere i fylket og kommunen [alternativ 1]

Innbyggerne i Finnmark har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i fylket rett til:

1. *Innlandsfiske med stang og håndsnøre, utenom fiske etter laks.*
2. *Jakt og fangst av småvilt.*
3. *Multeplukking.*

Innbyggerne kan i egen kommune gis fortrinn til de bruksmåter som er nevnt i første ledd.

Innbyggerne har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:

1. *Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.*

2. *Fiske etter laks i elver og vassdrag. De særlige reglene for fisket i Tanaelva, Altaelva og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.*
3. *Innlandsfiske med garn.*
4. *Storviltjakt.*
5. *Sanking av egg og dun.*

Reindriftsutøvere med sommerbolig i kommunen har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

§ 3-1 Innbyggere i kommunen [alternativ 2]

Innbyggerne har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:
1. *Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De sær lige reglene for fiske i Tanaelva, Altaelva og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.*
2. *Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.*
3. *Jakt og fangst av småvilt og storvilt.*
4. *Sanking av egg og dun.*
5. *Multeplukking.*

Reindriftsutøvere med sommerbolig i kommunen har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

Merknader til § 3-1

Bestemmelsen gir hovedregelen for hvem som skal ha rett til utmarksgodene, og om hvilke goder retten skal omfatte. Det foreligger to alternative forslag. *Flertallet* (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik) foreslår at noen bruksmåter skal ligge til alle finnmarkinger og noen til kommunens innbyggere (alternativ 1). *Mindretallet* (Austenå og Varsi) foreslår at alle regulerte utmarksgoder skal tilligge kommunens innbyggere (alternativ 2). Utredningens *"Utmarksrettigheter"* i punkt 5.2.4 redegjør for de vurderinger som ligger bak de to forslag, se særlig *"Rettighetenes art og omfang – allment"* i punkt 5.2.4.3, 5.2.4.4.5, 5.2.4.4.6 og 5.2.4.4.8.

Alternativ 1 (flertallets forslag) gir alle som er bosatt i Finnmark lik rett i hele fylket til innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking, jf. *første ledd* nr. 1 til 3. Folkeregisteret vil normalt avgjøre hvem som skal anses fast bosatt i fylket, men i tvilstilfeller må det foretas en helhetsvurdering, jf. det som er anført om disse forhold i *"Rettshavere"* i punkt 5.2.4.2.

Rettighetene vil være underlagt de begrensninger som måtte følge av «denne loven». Slike begrensninger kan bl.a. følge av at det etter lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 opprettes bygdebruksområder, eller av de vedtak som treffes som ledd i den kommunale utmarksforvaltningen, jf. §§ 3-3 flg. Selv om reservasjonen vil følge av lovens system og oppbygning, er den inntatt i loven for å klargjøre forholdet.

Annet ledd åpner for at de som er bosatt i en kommune iht. folkeregisteret eller etter en helhetsvurdering «kan gis fortrinn» til bruksmåtene nevnt i første ledd nr. 1 til 3. Kommunens utmarksstyre, jf. § 3-3, kan dermed gjøre unntak fra regelen om at alle finnmarkinger er likestilt, f.eks. ved at kommunens innbyggere får kjøpe billigere fiskekort, eller blir forbeholdt visse multemyrer. Dette kan likevel bare gjøres hvis det er reell grunn til å prioritere kommunens innbyggere i forhold til den resterende del av Finnmarks befolkning, jf. merknadene til lovutkastets § 3-4 annet ledd.

Tredje ledd nr. 1 til 5 slår fast at kommunens innbyggere «har rett» til laksefiske i sjøen med faststående redskap og i elver og vassdrag, med unntak av Tana-, Alta- og Neidenelva der det fortsatt vil gjelde egne regler. De vil videre ha rett til innlandsfiske med garn, storviljakt og sanking av egg og dun. Uttrykket «har rett» innebærer i motsetning til uttrykket «fortrinn» at kommunens utmarksgoder tilligger dens innbyggere. De skal dermed i utgangspunktet ha bedre tilgang til disse bruksmåter enn andre finnmarkinger, med mindre de kommunale organer skulle gjøre unntak fra dette, jf. §§ 3-4 flg. Utgangspunktet vil dermed være det motsatte av det som vil gjelde for de bruksmåter hvor kommunens innbyggere bare «kan gis fortrinn». Men også denne retten vil være begrenset av regler i «denne loven», bl.a. er det grunn til i samsvar med dagens praksis å undergi retten til laksefiske i sjøen en særskilt fordeling i medhold av lovutkastets § 3-6.

Fjerde ledd gir en særregel for reindriftsutøvere med sommerbolig utenfor den kommune hvor de er registert bosatt. Disse skal ha lik rett til utmarksgodene som kommunens innbyggere når de driver lovlig reindrift i kommunen. Dette samsvarer med prinsippet i reindriftsloven § 14 om at reindriftsutøverne har samme rett til jakt, fangst og fiske som de fastboende i den bygd, grend eller kommune hvor deres reindrift foregår, men innebærer en rettighetsutvidelse idet lovutkastets § 3-1 omfatter flere utmarksgoder enn hva reindriftsloven gir rettigheter til.

Regelen gjelder bare i den kommune reindriftssamene har sommerbolig, og omfatter ikke kommuner som disse under flytting eller annen reindrift skulle passere gjennom. I disse kommuner vil imidlertid reindriftsutøverne ha de rettigheter som følger av reindriftsloven §§ 10 til 14. I den kommune hvor utøverne er registrert bosatt, vil de være berettiget på samme grunnlag som den øvrige befolkning. Videre vil de som er bosatt i Finnmark på linje med andre finnmarkinger være berettiget til bruksmåtene nevnt i § 3-1 første ledd. Det antas unødvendig å presisere de her nevnte forhold uttrykkelig i lovutkastet. Se ellers utredningens *"Forholdet til reindriftsnæringen"* i punkt 5.2.4.5.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) innebærer at alle regulerte utmarksgoder og bruksmåter skal tilligge kommunens innbyggere. Bestemmelsen er utformet noe enklere enn alternativ 1. Blant annet er det ansett unødvendig å sondre mellom innlandsfiske med stang og håndsnøre og med garn, og mellom jakt og fangst av småvilt og storviltjakt, idet disse bruksmåter uansett vil ligge til de som iht. folkeregisteret eller etter en helhetsvurdering må anses som bosatt i kommunen. Når det i første ledd nr. 1 snakkes om innlandsfiske i elver og vassdrag, omfatter dette både fiske med stang og håndsnøre og garn. Videre omfatter uttrykket «jakt og fangst» i nr. 3 både småvilt og storvilt, noe som også er uttrykkelig presisert.

Det er ellers liten forskjell mellom de to alternativer. Ettersom retten til utmarksgodene etter alternativ 2 vil ligge til kommunens innbyggere, innenfor de rammer som følger av «denne loven», vil disse som hovedregel ha bedre tilgang til godene, men det kan gjøres unntak fra dette, jf. § 3-4 annet ledd og merknadene til § 3-1 (alternativ 1) tredje ledd. Bortsett fra den nyanseforskjell som vil følge av at det i alternativ 2 ikke opereres med en egen regel om finnmarkingers rettigheter, vil også det som ovenfor er sagt om reindriftsutøvernes rettigheter i kommunen gjelde tilsvarende, jf. at siste ledd i de to alternative utkastene har samme ordlyd.

§ 3-2 Bygdefolk og jordbrukere

Bygdefolk har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:

1. *Hogst av lauvskog til brensel for husbehov*
2. *Stikking av torv til brensel og annet husbehov.*

Til jordbrukseiendom ligger rett til beite med så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen. Det kan tillates beite med større buskap når det kan skje uten skade for andre brukere.

Merknader til § 3-2

Bestemmelsen har særregler om retten til lauvtrevirke, torv og utmarksbeite, og innebærer at en del av kommunens befolkning i tillegg til retten etter § 3-1, også vil ha rett til disse utmarksgodene. For en oversikt over de vurderinger som ligger bak bestemmelsen vises det til utredningens *"Lauvtrehugst"* i punkt 5.2.4.4.9, 5.2.4.4.11 og 5.2.4.4.12. Se også det som sies i merknadene til § 3-1 om betydningen av at rettighetene gjelder innenfor begrensningene i «denne loven».

Første ledd nr. 1 viderefører jordsalgsloven § 4 som gir «bygdefolket rett til å få utvist lauvskog til ved for husbehov». Det vil fortsatt vil være tale om en husbehovsrett til vedhogst i lauvskogen for kommunens «bygdefolk». Det sies ikke uttrykkelig at retten skal være undergitt utvisning, men dette er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Se lovutkastets § 3-6 annet ledd nr. 7 der det er forslått en særskilt regel om utvisning av ved i lauvskogen.

Vurderingen av hva som i konkrete tilfeller skal til for å anse noen som «bygdefolk», vil måtte foretas med grunnlag i det sted hvor vedkommende utvisningssøker bor. Selv om uttrykket er relativt vagt, bør de kommunale utmarksstyrer ha gode forutsetninger for å avgjøre om søkeren skal anses for å bo i ei bygd og dermed ha rett til ved, eller i et tettsted og dermed ikke ha denne retten. Uttrykket bygdefolk i § 3-2 har for øvrig et annet innhold enn i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Der brukes uttrykket som en betegnelse på den berettigede personkrets i et bygdebruksområde, mens det her siktes til alle som bor utenfor tettbygde strøk, uavhengig av om de er bygdebruksberettigede eller ikke. I praksis vil likevel regelen trolig ha størst aktualitet for bygdefolk utenfor bygdebruksområdene, idet bygdefolk som sogner til slike områder også vil ha rett til ved (og torv) i kraft av reglene om bygdebruksrett, jf. § 4-2 nr. 6 og 7.

Første ledd nr. 2 gir kommunens bygdefolk rett til stikking av torv til brensel og annet husbehov. Dette viderefører jordsalgsloven § 5 som gir «innbyggere i en kommune» rett til å stikke torv til husbehov etter utvisning. Det tas ikke sikte på noen endring av rettens innhold idet den også i dag er en husbehovsrett og også i fremtiden vil være undergitt utvisning, jf. lovutkastets § 3-6 annet ledd nr. 8. Avgrensningen til «bygdefolk» vil derimot begrense rettshaverkretsen, men dette antas å ha liten praktisk betydning ettersom det i dag ikke stikkes torv i Finnmark. Hvis dette igjen skulle bli aktuelt tilsier imidlertid det forhold at torvforekomstene er sent fornybare at retten avgrenses til bygdefolk, på samme måte som retten til ved.

Annet ledd har en regel om rett bufébeite i utmark. Dagens rettstilstand er uklar, jf. NOU 1993:34 s. 108 flg., men den foreslåtte regel slår uttrykkelig fast at at fylkets jordbrukere – i samsvar med gammel bruk og rettsoppfatning – har rett til utmarksbeite. Retten vil gjelde for alt bufé som kan vinterføs på vedkommende «jordbrukseiendom». Retten vil ligge til bruket og ikke til jordbrukeren personlig, slik at det vil være uten betydning for rettens innhold om jordbrukeren eier bruket, sitter med festekontrakt eller leier det. Det vil heller ikke ha betydning når bruket er skilt ut fra staten. For øvrig er det ikke grunn til å operere med noen fast grense for når en eiendom skal anses som en jordbrukseiendom i lovens forstand, ettersom dette vil bero på en konkret vurdering, der den avgjørende begrensning i alle tilfelle vil være om det er mulig å vinterfø buskap på eiendommen.

Annen setning åpner likevel for at kommunens utmarksstyre kan tillate beite med større besetning enn den som kan vinterføs, så fremt dette ikke er til skade for

andre «brukere», dvs. øvrige beiteberettigede bønder og reindriftssamer. Regelen presiserer at de lokale organer skal ha samme myndighet som sør-norske beiteorganer, jf. fjelloven § 15 annet ledd og bygdeallmenningsloven § 6-1 annet ledd. Presiseringen er nødvendig fordi reglene om utmarksforvaltning i lovutkastets §§ 3-3 flg. ikke gir adgang til å tillate bruk av utmarksgodene som går ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av lov.

§ 3-3 Utmarksstyre [alternativ 1]

Kommunen forvalter alle fornybare utmarksgoder i sitt område i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Kommunestyret kan overføre myndigheten etter dette kapittel til et utmarksstyre. Reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 gjelder tilsvarende så langt de passer for utmarksstyret og dets virksomhet.

En representant for reindriftsutøverne i kommunen skal ha møte, tale- og forslagsrett på utmarksstyrets møter.

§ 3-3 Utmarksstyre [alternativ 2]

Hver kommune skal, med mindre det fattes vedtak som nevnt i siste ledd, ha et utmarksstyre. Utmarksstyret forvalter alle fornybare utmarksgoder i sitt område i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Utmarksstyret oppnevnes av kommunestyret og skal ha minst fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Styrets funksjonstid er fire år og følger kommunevalgperioden.

Kommunestyret skal ved oppnevningen av utmarksstyret sørge for at det får minst en representant for reindriftsutøverne og en for jordbrukerne i kommunen, og ellers påse at det oppnås en rimelig fordeling av de lokale utmarksinteresser. For øvrig gjelder kommunelovens regler om valgbarhet til kommunale utvalg tilsvarende så langt de passer ved oppnevning av utmarksstyret.

Kommunestyret kan gi nærmere regler for utmarksstyrets sammensetning og arbeidsmåte.

Kommunestyrene i to eller flere kommuner kan bestemme at det i disse kommuner skal være et felles utmarksstyre.

Merknader til § 3-3

Bestemmelsen har regler om det utmarksorgan som skal besørge utmarksforvaltningen i kommunen og om sammensetningen av dette organet. Det foreligger to alternative forslag. *Flertallet* (Abelvik, Austenå, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) går inn for at myndigheten skal legges til «kommunen» og overlater spørsmålet om oppnevning og sammensetning av et utmarksstyre til kommunestyret (alternativ 1). *Mindretallet* (Ballo) foreslår at myndigheten legges til et oppnevnt utmarksstyre i hver kommune og foreslår en del nærmere regler, bl.a. om sammensetningen av styret (alternativ 2). Utredningens *"Utmarksorgan – oppnevning og sammensetning"* i punkt 5.2.5.2 redegjør for de vurderinger som ligger bak forslagene.

Alternativ 1 (flertallets forslag) gir i *første ledd* «kommunen» myndighet til å forvalte de fornybare utmarksgoder innenfor kommunegrensen. Forvaltningen skal være i samsvar med lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, se særlig

§§ 3-4 til 3-8, og med eventuelle forskrifter om utmarksforvaltningen gitt av Finnmark grunnforvaltning i medhold av lovutkastets § 2-11 fjerde ledd. Johnsen, Kristensen og Varsi har imidlertid ikke foreslått noen slik forskriftshjemmel, og har dermed reservert seg mot siste del av første ledd annen setning.

For øvrig vil også andre regler sette visse skranker for kommunens utmarksmyndighet, herunder formålsparagrafen i lov om forvaltning av grunn i Finnmark (§ 1-1) og ulike allmenne lover og regler om tillatte utnyttelsestider, redskapsbruk ol. Dessuten vil det forhold at det opprettes og avgrenses bygdebruksområder i medhold av reglene i utkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4, innebære en geografisk begrensning av kommunens utmarksmyndighet.

Annet ledd åpner i første setning for at kommunens myndighet kan overføres til et utmarksstyre. Overføringen foretas av kommunestyret, som i samsvar med kommunelovens prinsipp om at en kommune kan organisere sin forvaltning ut fra lokale behov, vil stå fritt til å avgjøre *om* det skal opprettes et eget utmarksstyre, eller om et allerede eksisterende kommunalt organ skal fungere som kommunens utmarksstyre, jf. ordet «kan». Dette siste kan bl.a. være aktuelt i kommuner med begrenset tilgang på utmarksgoder og hvor den lokale utmarksforvaltningen dermed ikke nødvendigvis vil få noe stort omfang.

Det følger av henvisningen i annet ledd annen setning at kommunens utmarksstyre vil være knyttet til det kommunale forvaltningssystem slik dette er regulert i kommuneloven, og sammensatt ut fra det politiske styrkeforholdet i kommunestyret. Det er ikke nødvendig med særregler om utmarksstyrets oppnevning, sammensetning, funksjonstid etc. idet kommunelovens regler vil komme til anvendelse.

Tredje ledd gir en representant for de lokale reindriftsutøvere rett til å delta på utmarksstyrets møter med tale- og forslagsrett. Det er nærliggende at det eller de reinbeitedistrikt(er) som har tilhold i kommunen (på sommer- eller vinterbeite) peker ut en representant. Bestemmelsen antas å dekkes reindriftsutøveres behov for tilstedeværelse i de tilfeller hvor det ikke utpekes utøvere til styret, men gir dem ikke noen selvstendig rett til slik representasjon. Den utgjør således intet unntak fra prinsippet om at kommunestyret sammensetter utmarksstyret etter kommunelovens regler for kommunale organer.

For det tilfelle at et annet kommunalt organ enn det utmarksstyre som er regulert i annet ledd, utøver kommunens myndighet etter loven, vil regelen i tredje ledd måtte gis tilsvarende anvendelse.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) innebærer at kommunen som hovedregel «skal» ha et utmarksstyre for å utøve den myndighet som er regulert i lovutkastets § 3-4 til 3-8, jf. *første ledd*. Utmarksstyret vil ikke være et kommunalt organ, men et særskilt oppnevnt fagorgan med tilknytning til Finnmark grunnforvaltning. Dets myndighet vil være begrenset bl.a. av lovens formålsparagraf (§ 1-1), allmenne regler om brukstider og redskapsbruk, og opprettelsen av bygdebruksområder, jf. merknadene til første ledd i alternativ 1.

Annet ledd slår fast at utmarksstyret skal oppnevnes av kommunestyret og ha «minst» fem medlemmer som hver skal ha sitt personlige varamedlem. Det kan oppnevnes flere enn fem, f.eks. hvis dette synes påkrevd for å sikre de mest aktuelle utmarksinteresser styrerepresentasjon. Av annen setning følger det at styrets funksjonstid er fire år og sammenfallende med kommunevalgperioden.

Tredje ledd har regler om utmarksstyrets sammensetning. Minst ett av medlemmene skal oppnevnes av kommunestyret som representant for kommunens reindriftsutøvere, det vil si utøvere som i hele eller deler av året tilhører ett av kommunens reinbeitedistrikter (enten det er tale om vinterbeite eller sommerbeite). Videre skal kommunestyret oppnevne minst ett medlem blant kommunens jord-

brukere, og påse at utmarksstyret ellers sammensettes slik at det oppnås en «rimelig fordeling» av de lokale utmarksinteresser. Kravet om rimelig fordeling vil kunne virke inn på antall styremedlemmer i kommuner hvor det gjør seg gjeldende et vidt spekter av interessegrupper. Det vil videre bidra til at også andre enn reindriftsutøvere og bønder blir representert, f.eks. utmarksnæringsutøvere, bygder og mer allmenne brukerinteresser.

Kommunelovens regler om valgbarhet mv. er i annen setning foreslått gitt tilsvarende anvendelse så langt den passer ved oppnevningen av utmarksstyret, jf. fjelloven § 3 sjette ledd siste setning som har en likelydende regel for fjellstyrene. Reservasjonen om at reglene bare gjelder så langt de passer har sammenheng med at også reindriftssamer med sommerbeite i kommunen skal kunne oppnevnes til styret. Disse vil imidlertid som regel ikke høre med blant de personer som på kommunevalgdagen står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen, jf. kommuneloven § 14 bokstav a, og ville dermed falle utenfor dersom det ikke ble tatt et slikt forbehold.

Fjerde ledd gir kommunestyret adgang til å gi nærmere regler for utmarksstyrets sammensetning og arbeidsmåte. Det kan f.eks. være aktuelt med regler om at styret skal ha flere medlemmer enn fem, og at andre brukergrupper enn reindriftssamer og bønder, skal gis fast representasjon hvis de gjør seg sterkt gjeldende i kommunen. Det kan også gis regler om valg av leder og nestleder, møtehyppighet, vedtaksførhet, flertallskrav, møteledelse og protokollasjon etc.

Femte ledd åpner for at kommunestyrene i to eller flere kommuner kan bestemme at de skal ha et felles utmarksstyre, og med det legge opp til en mer regional utmarksforvaltning.

§ 3-4 Forvaltning og regulering

Kommunen kan regulere utøvelsen av rettighetene etter § 3-1 og § 3-2 og bruken av utmarksgodene i samsvar med reglene i dette kapittel.

Det skal på grunnlag av rettighetene etter § 3-1 gjennomføres en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen.

Ballo foreslår at ordet*«Utmarksstyret»* erstatter *«Kommunen»* i § 3-4 første ledd første setning.

Merknader til § 3-4

Paragrafen gir kommunen (utmarksstyret) generell myndighet til å forvalte utmarksgodene og angir visse rammer for innholdet av de vedtak som kan treffes. Utredningens *"Allment om myndigheten i kommunen"* i punkt 5.2.5.3, jf. 5.2.4.3, gir en oversikt over de vurderinger som ligger bak forslaget.

Første ledd slår fast at kommunen (utmarksstyret) kan treffe vedtak som regulerer utøvelsen av utmarksrettighetene og bruken av utmarksgodene. Myndigheten vil primært gjelde de goder som er regulert i § 3-1 og § 3-2, men vil også gi en viss adgang til å styre bruken av barskogen og andre utmarksgoder som ikke er regulert i disse bestemmelser. Det vil stort sett dreie seg om ulike former for rettighetsforvaltning, der vedtakene skal skje i samsvar med reglene i lovens §§ 3-5 til 3-8 der det er gitt mer konkrete regler om myndigheten til å foreta ulike reguleringer. Se også saksbehandlingsregelen i § 3-9, samt formålsbestemmelsen i § 1-1 som angir de ytre rammene for myndighetsutøvelsen etter lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3.

Annet ledd gir visse skranker for myndighetsutøvelsen etter § 3-4 første ledd, jf. §§ 3-5 til 3-8. Det skal ut fra reglene om utmarksrettigheter i § 3-1 gjennomføres en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom kommunens innbyggere og andre. Kravet vil ikke gjelde i forhold til lauvtrevirke, torv og beite som er regulert i § 3-2. De sistnevnte utmarksgoder er tillagt kommunens «bygdefolk» og jordbrukere, og bare hvis det ikke er til skade for disses bruk, vil kommunen kunne la «bygdefolk» og jordbrukere i andre kommuner, eller eventuelt andre innbyggere i kommunen utnytte disse goder.

Hvilken fordeling som kan anses «rimelig» vil variere, men en slik standard vil åpne for en fleksibiel forvaltning, der det kan tas hensyn til lokale behov og variasjoner. Det vil ikke kunne åpnes for allmen bruk i et slikt omfang at den adgang kommunens 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). Innenfor disse ytterpunkter vil kommunen kunne avgjøre hva som i et konkret tilfelle er en rimelig fordeling. Tilgangen på utmarksgoder vil naturlig nok kunne ha stor betydning for hvilken fordeling mellom kommunens innbyggere og andre som må anses rimelig. Det samme vil bruksmåtenes art. Det vil f.eks. kunne være rimelig at andre finnmarkinger får drive småviltjakt og innlandsfiske på samme vilkår som kommunens innbyggere, mens det vil være mindre naturlig å gjøre dette gjeldende for laksefiske i sjøen eller storviltjakt.

Kravet om «rimelig fordeling» må også ses i lys av at det i § 3-1 er fremmet to alternative forslag med en ulik avgrensning av rettshaverkretsen alt etter hvilken bruksmåte de dreier seg om. Tolkningen av uttrykket vil dermed kunne variere etter hvilken utforming av § 3-1 henvisningen i annet ledd viser tilbake til.

Flertallet (Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik) foreslår at en del bruksmåter skal ligge til fylkets innbyggere, men at kommunens innbyggere kan gis «fortrinn» til disse, jf. § 3-1 alternativ 1, første og annet ledd. Etter dette vil utgangspunktet for rimelighetsvurderingen være at alle i fylket er likestilt. Kommunens innbyggere kan i forhold til andre finnmarkinger bare gis et «fortrinn» i den grad dette er «rimelig» overfor de sistnevnte. Det vil også gjelde visse grenser for hvilke konkrete vedtak som kan treffes. Det vil ofte være rimelig at kommunens innbyggere betaler lavere bruksavgifter enn andre og at de tilgodeses gjennom individuelle tildelinger, mens det skal mer til for å godta at deler av kommunens areal forbeholdes for de som bor der.

For de bruksmåter som etter *mindretallets* (Austenå og Varsi) forslag til § 3-1 (alternativ 2), jf. tredje ledd i flertallets forslag, foreslås lagt til kommunens innbyggere vil utgangspunktet være at disse «har rett» til utmarksgodene. De vil dermed måtte ha en kvalitativt bedre adgang til disse goder enn andre, og det vil ikke kunne treffes vedtak som gjør deres rett innholdsløs eller sterkt begrenset. Det vil kunne åpnes for allmen bruk, men bare så langt ressurssituasjonen tilsier det og kommunens innbyggere har tilstrekkelig tilgang til godene.

Hvorvidt de vedtak som etter §§ 3-5 til 3-8 treffes som ledd i utmarkforvaltningen i kommunene er i samsvar med kravet om en rimelig fordeling av utmarksgodene, bør for øvrig kunne gjøres til gjenstand for domstolsprøving ved at det anlegges søksmål i medhold av § 3-10. De vedtak som angår enkeltindivideres rettigheter eller plikter (bl.a. vedtak etter § 3-6) vil dessuten kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning iht. § 3-9. Hvis det er behov for det, vil grunnforvaltningen etter forslaget fra Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik også kunne gi regler om praktiseringen av rimelighetskravet, jf. § 2-11 fjerde ledd.

§ 3-5 Innskrenkning av adgangen til utmarksgodene

Kommunen kan innskrenke adgangen til å bruke utmarksgodene ut over det som ellers måtte følge av lov og forskrift, med virkning for alle eller visse grupper.

Kommunen kan også frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.

Ballo foreslår at ordet*«Utmarkstyret»* erstatter *«Kommunen»* i § 3-5 første og annet ledd.

Merknader til § 3-5

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å innskrenke bruken av utmarksgodene i forhold til de rammer som måtte være fastsatt ved offentlige reguleringer gitt i eller i medhold av lov. Paragrafen klargjør at slike vedtak kan treffes både overfor utenbygdsboende og kommunens innbyggere. Skrankene for myndighetsutøvelsen i § 3-4 annet ledd gjelder imidlertid også for vedtak etter § 3-5 og betyr at innbyggernes bruk ikke kan begrenses i større grad enn andres.

Første ledd hjemler at adgangen til å bruke utmarksgodene kan begrenes ut over allmenne reguleringer av brukstider og redskapsbruk mv., gitt av offentlige organer på nasjonalt eller regionalt nivå, og som fortsatt vil gi de ytre rammer for bruken av forekomstene. Myndigheten vil være allmenn, og dermed kunne iverksettes for et eller flere utmarksgoder i hele eller deler av kommunens bruksområde, og overfor innenbygdsboende såvel som utenbygdsboende. Konkret vil innskrenkingene f.eks. kunne bestå i vedtak om begrenset vedhogst, kortere fisketider, senere jaktstart, forbud mot garnfiske, jakt med hund eller multeplukking i deler av kommunen.

Annet ledd har en regel om at kommunen også kan «frede» bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder. Myndigheten antas å være omfattet av formuleringen i første ledd, slik at regelen primært må anses som en presisering av dette forhold.

Det kan tilføyes at vedtak om å begrense utmarksbruken ut over det som følger av offentlig fastsatte rammer, vil kunne fremtre som et forholdvis drastisk tiltak. Selv om det ikke uttrykkelig fremgår av § 3-5, bør således kommunene utvise varsomhet med å benytte hjemmelen og bare hvis det ut fra ressurssituasjonen er behov for det. Det vil være tale om en lokal forskrift, slik at reglene om høring mv. i forvaltningsloven § 37 flg. vil gjelde, jf. lovutkastets § 3-9. Se ellers utredningens *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.2.5.4.1 der det er redegjort for de vurderinger som ligger bak den foreslåtte regel.

§ 3-6 Utvisning, bortforpaktning mv.

Kommunen kan tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper ved utvisning, bortforpaktning eller på andre måter, når det er hensiktsmessig for bruken av utmarksgodene.

Slik tildeling kan foretas årvis eller for inntil fem år om gangen og kan blant annet omfatte:

1. *Plasser for fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.*
2. *Områder for lakse- og innlandsfiske i elver og vann.*
3. *Jaktområder for storvilt.*
4. *Fangstområder.*
5. *Jaktområder for sanking av egg og dun.*
6. *Områder for multeplukking.*
7. *Hogstfelter for vedskog.*

8. *Torvmyr.*
9. *Beiteområder for bufé.*

Innbyggere i kommunen som har en betydelig del av livsgrunnlaget fra utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved tildelinger som nevnt i annet ledd.

Jordbrukere og reindriftsutøvere kan gis adgang til å ta virke av lauv- og bartre til gjerdestolper og hesjestaur for husbehov.

Utøvere av samisk håndverk kan gis adgang til å ta duodjiemner.

Ballo foreslår at ordet*«Utmarkstyret»* erstatter*«Kommunen»* i § 3-6 første ledd første setning.

Merknader til § 3-6

Paragrafen regulerer kommunens (eller utmarksstyrets) myndighet til å foreta individuelle tildelinger av utmarksgodene. Vedtakene vil i første rekke kunne treffes til fordel for kommunens innbyggere, hvor primærnæringsutøvere vil stå i en viss særstilling, men det vil også kunne tildeles bestemte utmarksgoder til personer utenfor kommunen så sant dette ikke går ut over innbygernes bruk. Det er nærmere redegjort for bakgrunnen for forslaget i *"Utvisning og bortforpaktning mv."* i punkt 5.2.5.4.2.

Første ledd gir en allmen adgang til å tildele utmarksgoder til enkeltpersoner eller grupper. Det vil trolig være mest aktuelt å utvise eller bortforpakte bestemte områder eller goder. Disse vedtak er derfor særskilt nevnt, men det vil også kunne gjøres andre former for tildelinger. Tildelingene foretas når det er «hensiktsmessig for bruken av forekomstene». Det vil si at det må være visse saklige grunner for å treffe slike vedtak, f.eks. hvis utnyttelsens art eller tilgangen på utmarksforekomster tilsier at det er nødvendig.

Annet ledd fastslår at tildelingene kan gis «årvis», f.eks. for én fiske- eller jaktsesong, eller for «inntil fem år om gangen». Men det er også åpnet for at tildelingene kan forlenges. Det følger av ordene «blant annet» at oversikten over fordelingstiltak i annet ledd nr. 1 til 9, som knytter an til de bruksmåter som er regulert i §§ 3-1 og 3-2, ikke er uttømmende. De tiltakene som er oppregnet er likevel ansett for å være de mest aktuelle.

Tredje ledd slår fast at innbyggere i kommunen som helt eller delvis lever av å bruke de lokale utmarksgoder, har «fortrinn» ved tildelinger etter annet ledd. Regelen antas å være mest aktuell i forhold til fiske, jakt og fangst og multeplukking (nr. 1 til 6), og kanskje særlig laksefiske i sjøen (nr. 1) Derimot vil den være lite aktuell i forhold til trevirke (nr. 7) idet primærnæringsutøvernes særbehov trolig vil dekkes av fjerde ledd, jf. § 3-2 nr. 1, og uaktuell i forhold til utmarksbeite (nr. 9) da denne retten etter sin art bare vil tilkomme jordbrukere. Så lenge det ikke stikkes torv i Finnmark vil regelen heller ikke ha aktualitet i forhold til dette utmarksgode (nr. 8).

Avgjørende for om en person omfattes av tredje ledd, vil være om vedkommendes utmarksbruk kan sies å være en betydelig del av «livsgrunnlaget». Dette uttrykket åpner både for at de som har inntekter fra utmarka og de som får dekket sitt husbehov herfra, kan tilgodeses. Meningen er å fange opp personer med et særlig behov for bestemte utmarksgoder, slik at det skal en del til før regelen kommer til anvendelse, jf. ordet «betydelig». Det prinsipp regelen bygger på vil imidlertid medføre at primærnæringsutøvere vil gå foran kommunens øvrige befolkning hvis det er søkt om flere utvisninger enn hva som står til dispisisjon, noe som ikke minst vil være aktuelt ved laksefiske i sjøen.

Fjerde og femte ledd åpner for ytterligere prioritering av lokale primærnæringsutøvere. Jordbrukere og reindriftsutøvere kan etter fjerde ledd gis adgang til å ta virke av lauv- og bartre til gjerdestolper og hesjestaur, mens personer som driver samisk håndverk etter femte ledd kan få adgang til å ta duodjiemner. I motsetning til det som etter § 3-2 foreslås for lauvtrevirke til brensel, er det ikke tale om noen rett, men om en adgang til å få utvist virke til de nevnte formål. Det skal imidlertid vanligvis ikke betales for utvist virke. De som ikke antas å ha tilstrekkelig behov for gratis utvisning, vil kunne kjøpe trevirke til de nevnte formål, eventuelt til selvkost. Dette siste er i samsvar med den praksis som i dag utøves mht. finnmarkingenes adgang til å kjøpe trevirke til andre formål enn de som er regulert i jordsalgsloven § 4.

§ 3-7 Østsamisk sjølaksefiske

I Sør-Varanger kommune skal et rimelig antall lakseplasser, helst i Neiden eller Kjøfjorden, tildeles i fellesskap de myndige østsamene som bor i Neiden, som fordeler lakseplassene seg imellom. De som har største delen av næringen i reindrift, jordbruk, fiske eller annen utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved fordelingen.

Med østsame menes person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

Merknader til § 3-7

Bestemmelsen gir en særregel for østsamisk sjølaksefiske, og kan anses som en presisering av Sør-Varanger kommunes allmenne myndighet til å tildele lakseplasser på sjøgrunn i medhold av § 3-6 annet ledd nr. 1. Utredningens *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 gir en samlet fremstilling av utvalgets forslag om østsamene, se *"Innledning"* i punkt 7.1 til 7.6 (bakgrunn), 7.7.1 (generell begrunnelse) og 7.7.4 (østsamisk sjølaksefiske). *Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt* har ikke tiltrådt den foreslåtte bestemmelse, og har redegjort for sitt standpunkt i en særmerknad i utredningens *"Innledning – begrunnelse"* i punkt 7.7.1.

Første ledd angir bl.a. det geografiske virkeområdet for østsamenes rett til sjølaksefiske. Retten vil i praksis gjelde den del av sjøgrunnen som ligger innenfor Sør-Varanger kommunes grenser.

De plasser som tildeles østsamene, skal «helst» ligge i Neiden eller Kjøfjorden. Men er en del av plassene her opptatt av andre, slik at det ikke blir igjen et rimelig antall til østsamene, kan disse tildeles lakseplasser andre steder i kommunen. Hvilket antall som vil være «rimelig», må avgjøres konkret, og bl.a. bero på hvilken interesse det er for østsamisk sjølaksefiske. Bruken av denne rettslige standarden har dels sammenheng med at antall plasser skal være rimelig i forhold til det antall østsamer som ønsker å drive sjølaksefiske, og dels med at de plasser som tildeles dem, skal ha en viss kvalitet og jevnt over ikke være dårligere enn gjennomsnittet av lakseplassene i kommunen.

Kommunen har tildelingsmyndigheten i samsvar med de regler som ellers vil gjelde for utmarksforvaltningen. Se lovutkastets § 3-6, der det av annet ledd følger at tildelingen av østsamiske sjølakseplasser, i likhet med andre former for tildelinger av bestemte utmarksgoder, vil kunne gis årvis eller for inntil fem år av gangen. § 3-7 åpner imidlertid ikke for individuelle tildelinger av lakseplasser, idet lakseplassene skal tildeles østsamene i «fellesskap», og de skal selv fordele plassene seg imellom. I praksis vil kommunen måtte foreta en kollektiv tildeling av lakse-

plasser til en sammenslutning av østsamer i Neiden, som besørger den nærmere tildelingen av de plasser som er omfattet av den kollektive tildelingen etter § 3-7.

§ 3-7 åpner bare for kollektive tildelinger, og ikke for at kommunen kan tildele lakseplass direkte til den enkelte østsame fordi vedkommende er østsame. Riktignok vil også østsamer kunne nyte godt av kommunens allmenne adgang til å tildele lakseplasser til enkeltpersoner etter § 3-6 annet ledd nr. 1, men i disse tilfellene vil det ikke være vedkommendes bakgrunn som østsame som er grunnlaget for tildelingen, men f.eks. det forhold at vedkommende bor i kommunen og driver utmarksnæring, jf. § 3-6 tredje ledd.

For å være omfattet av den personkrets som skal tilgodeses med den kollektive tildelingen, må man være myndig, østsame og bo i Neiden. Hva det vil si å være østsame, er definert i annet ledd. Kravet om bosetning i Neiden innebærer at man etter folkeregisteret, eller ifølge en helhetsvurdering må anses å være bosatt i bygda.

Annen setning har en regel om at de østsamer som har hoveddelen av sin næring som utøvere av reindrift, jordbruk, fiske eller annen utmarksutnyttelse, skal ha fortrinn når østsamene foretar den interne fordelingen av de lakseplasser man på kollektivt grunnlag er tildelt. Bortsett fra denne regelen, som uttrykker det samme prinsipp som er foreslått lovfestet i utkastets § 3-6 tredje ledd, er det ikke gitt noen regler for hvordan den videre fordelingen av den kollektive tildelingen skal gjennomføres. Følgelig vil det være opp til de personer som omfattes av tildelingen selv å avgjøre dette, herunder om de skal organisere seg i et særskilt lag eller forening ol. Se det som er sagt om dette i *"Tildeling av lakseplasser til østsamene"* i punkt 7.7.4.2 og *"Fordeling av lakseplassene"* i 7.7.4.3.

Annet ledd definerer hvem som er å anse som «østsame». I likhet med kriteriene for å kreve seg innført i samemanntallet, opereres det med et subjektiv og et objektivt vilkår. Det subjektive vilkåret er at man selv må oppfatte seg som østsame og er i prinsippet sammenfallende med det som etter sameloven § 2-6 første ledd gir rett til å bli innført i samemanntallet. Det objektive kravet er at vedkommende kan dokumentere eller sannsynliggjøre at han eller hun er av østsamisk ætt. Også østsamer som er tilflyttet fra Finland eller Russland, og som nå bor i Neiden, vil dermed være omfattet av særregelen om østsamisk sjølaksefiske.

Definisjonen er sammenfallende med definisjon i den regel som er foreslått om østsamisk reindrift i reindriftsloven, jf. utkast til ny § 4 a annet ledd annen setning. Også i den foreslåtte lov om fisket i Tana, Neiden og Alta er det foreslått en regel som definerer «østsame» på denne måten, jf. lovutkastets § 5-2 annet ledd. Det vises derfor også til merknadene til disse bestemmelser.

§ 3-8 Avgifter og kortsalg

Kommunen kan vedta at bruken av en eller flere utmarksgoder skal skje mot avgift og kjøp av kort.

Avgifter og kortpriser for innbyggere i kommunen skal vanligvis være lavere enn for andre.

Ballo foreslår at ordet*«Utmarkstyret»* erstatter *«Kommunen»* i § 3-8 første ledd.

Merknader til § 3-8

Første ledd gir kommunen adgang til å vedta at bruken av et eller flere utmarksgoder skal skje mot betaling av avgift og eventuelt mot kjøp av kort. Dette antas å være et nødvendig verktøy for å fremme en ordnet bruk av flere av utmarksgodene i kommunen.

Kortsalg vil bl.a. være praktisk for lakse- og innlandsfiske i vassdrag og jakt- og fangst av småviltjakt. Derimot vil det f.eks. for laksefiske i sjøen og storviltjakt trolig være tilstrekkelig at det betales en avgift uten løsing av kort. Utmarksstyret vil ellers disponere relativt fritt over i hvilken grad det skal opereres med avgifter og kortsalg. Herunder vil det bl.a. kunne avgjøre om det skal skal selges kort, hvilke typer kort som skal selges (sesongkort, ukekort) og for hvilke ressurser kortene skal gjelde (fiskekort, jaktkort). Styret fastsetter også avgifter og kortpriser, og avgjør om det skal differensieres mellom prisene for ulike grupper, f.eks. slik at det gis en pris for innenbygdsboende, en for øvrige finnmarkinger og en for andre.

Annet ledd gir likevel den begrensning at kommunens innbyggere «vanligvis» skal betale lavere avgifter og kortpriser enn andre. Dette følger i og for seg allerede av at retten til utmarkgodene ligger til innbyggerne, jf. § 3-1, men det er likevel funnet grunn til å presisere dette uttrykkelig i loven. Behovet for å differensiere prisene vil imidlertid ikke være like stort for alle utmarksgoder og i forhold til alle grupper utenbygdsboende. For visse forekomster vil det kunne opereres med like priser for alle finnmarkinger, men det vil ikke kunne settes høyere pris for kommunens innbyggere enn for andre.

Bortsett fra dette vil den konkrete prisfastsettelsen være opp til det enkelte utmarksorgan. Ut fra de underliggende rettsforhold må likevel prisene for kommunes innbyggere settes lavt, og fortrinnsvis begrenses til å dekke kostnader i forbindelse med kortutstedelsen. Andre må derimot godta å betale mer. Det vises ellers til utredningens *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.2.5.4.3.

§ 3-9 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for utmarksforvaltningen etter dette kapittel.

Finnmark grunnforvaltning er klageorgan for vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Vedtak av livjelakstyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Merknader til § 3-9

Paragrafen gir forvaltningsloven og offentlighetsloven anvendelse for utmarksforvaltningen etter lovens kapittel 3. Henvisningen til offentlighetsloven er strengt tatt ikke nødvendig da denne gjelder ethvert organ for stat og kommune, jf. lovens § 1. Henvisningen til forvaltningsloven er derimot ansett nødvendig for å presisere at ikke bare lovens allmenne regler i kapittel II og III, men også reglene om enkeltvedtak i kapittel IV til VI, jf. § 41 og § 42, og kapittel VII om forskrifter skal gjelde for utmarksforvaltningen i Finnmark.

Det vil etter dette være adgang til å påklage de vedtak som må anses å gjelde rettigheter og plikter for en bestemt personkrets til Finnmark grunnforvaltning, jf. *annet ledd.* Dette vil bl.a. gjelde for allmenne tildelingsvedtak etter § 3-6 og Sør-Varanger kommunes vedtak om kollektiv tildeling av lakseplasser til østsamer etter § 3-7. Den personkrets det her opereres med er ikke strikt avgrenset, men tildelingen vil måtte skje til en sammenslutning av østsamer, som i forvaltningslovens forstand vil måtte anses som en juridisk person, jf. § 2 bokstav b. Østamenes videre fordeling av lakseplassene vil derimot ikke være gjenstand for klage, og heller ikke omfattet av de øvrige regler i forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Dette kan

ikke anses

som «utmarksforvaltning etter dette kapittel», men som en intern fordeling av rettigheter av privatrettslig art.

Vedtak om fredninger etter § 3-6 og avgifter og kortsalg etter § 3-8, vil vanligvis være av generell art og rettet mot en ubestemt personkrets, og vil dermed ikke kunne påklages, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c og § 3 første ledd. Disse vedtak må imidlertid anses som lokale forskrifter, og vil følgelig være omfattet av forvaltninglovens kapittel VII som bl.a. har regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling og høring av berørte interesser før vedtak treffes.

Det er i utredningens *"Saksbehandling og klage"* i punkt 5.2.5.5 redegjort for de overveielser som har ledet frem til regelen i lovutkastets § 3-9.

§ 3-10 Partsstilling [alternativ 1]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av kommunen i medhold av dette kapittel og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot kommunen. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som kommunen forvalter etter dette kapittel. Er saken etter klage avgjort av Finnmark grunnforvaltning, rettes søksmålet mot dette organet i samsvar med § 2-15.

Søksmål mot eller fra kommunen eller Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor kommunen ligger.

3-10 Partsstilling [alternativ 2]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av utmarksstyret og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot Finnmark grunnforvaltning. For øvrig gjelder § 2-15.

Merknader til § 3-10

Paragrafen regulerer parsstillingen for utmarksorganet i kommunen. *Flertallet* (Abelvik, Austenå, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) har uformet et forslag basert på kommunale utmarksorganer (alternativ 1) Mindretallet (Ballo) har utformet sitt forslag under forutsetning av at organene skal være tilknyttet Finnmark grunnforvaltning (alternativ 2). Utredningens *"Partsstilling"* i punkt 5.2.5.6 redegjør for de vurderinger som ligger bak de to forslag.

Alternativ 1 har i *første ledd* en regel om at søksmål mot kommunens utmarksstyre eller kommunen (hvis den ikke har etablert et slikt styre), om vedtak truffet etter §§ 3-5 til 3-8 og virkninger av slike vedtak, må reises mot kommunen. Hvis det omtvistede vedtak iht. § 3-9 er påklaget til og avgjort av Finnmark grunnforvaltning, vil søksmål måtte rettes mot dette organet, jf. henvisningen i annen setning til § 2-15.

Annet ledd slår fast at søksmål reist mot kommunen må reises i det domssokn denne ligger. Dette er en presisering av tvistemålsloven § 21, jf. § 17 om at kommuner skal saksøkes der de har sitt hjemting, dvs. i den rettskrets hvor styret har «sitt sæte». Også søksmål mot Finnmark grunnforvaltning skal reises der kommunen ligger. Dette vil kunne utgjøre et visst unntak fra §§ 21 og 17. Dersom kommunen eller Finnmark grunnforvaltning går til søksmål knyttet til bruken av utmarksgodene i kommunen, skal også dette reises i den rettskrets kommunen ligger. Dette vil kunne

utgjøre et unntak fra tvistemålsloven § 18 om at enhver skal saksøkes der man har hjemting, dvs. i den rettskrets der vedkommendes bopel ligger.

Rekkevidden av annet ledd er begrenset til søksmål om «slike spørsmål», dvs. de spørsmål som er regulert i § 3-10 første ledd. For søksmål som ikke har med kommunens utmarksforvaltning eller de utmarksgoder kommunen forvalter å gjøre, vil dermed reglene i tvistemålsloven komme til anvendelse på vanlig måte.

Alternativ 2 er en følge av Ballos utforming av lovutkastets § 3-3 om at hver kommune skal ha et utmarksstyre underlagt Finnmark grunnforvaltning. Dette organet utøver utmarksstyrets partsstilling iht. den regel som § 2-15 (alternativ 1) er foreslått for Finnmark grunnforvaltnings partsstilling som selvstendig rettssubjekt.

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4 Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

Kapitlet har regler om bygdebruksområder, der bygdefolk gis særlige utmarksrettigheter og ansvar for forvaltningen av disse rettighetene. Fremgangsmåten for oppretting og avgrensing av områdene er regulert i § 4-1, og innholdet i bygdebruksretten i § 4-2. Reglene om bygdebruksforvaltningen er gitt i §§ 4-3 og 4-4. § 4-5 har en særregel om adgang til fortsatt kommunal forvaltning av bygdebruksområdene. § 4-6 gir regler om klage, § 4-7 om partsstilling og § 4-8 om oppløsning av bygdebruksområder. Det er redegjort for de vurderinger som har ledet frem til forslagene i lovutkastets kapittel 4 i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

Det mindretall som har gått inn for at Samisk grunnforvaltning skal kunne etableres ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har i det vesentligste utformet sitt lovforslag om bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksrett på samme måte som flertallet, jf. utkastet til kapittel 5 i mindretallets lovforslag. Med forbehold for § 4-1 og § 4-2, samt en mindre dissens til § 4-3, er det således også på dette punktet i betydelig grad et enstemming lovforslag som fremmes. Dette bildet forsterkes ytterligere av at det også i en del av de bestemmelser hvor det er utformet alternative utkast, er lagt opp til en rekke like eller likeartede regler i de ulike utkast.

§ 4-1 Bygdebruksområde. Avgrensning [alternativ 1]

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd hvor det drives tradisjonell utmarksbruk, krever det, skal det avgrenses et felles bruksområde for bygda.

Ved avgrensningen av bruksområdet skal det tas utgangspunkt i regelmessig bruk fra bygdefolk i felles område i tidligere og senere tid. Bruksområdet skal fortrinnsvis være et sammenhengende område i nærhet av bygda, som så vidt mulig omfatter alle utmarksgoder som fremgår av § 4-2. Grensene skal mest mulig følge lett synlige punkter og linjer i landskapet.

Et område kan legges ut som fellesområde dersom folk fra flere bygder har brukt det.

Kommunen kan avgrense bygdebruksområdet. Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort, kreve grensegang i medhold av jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 "Forslag til nye lover og lovendringer" i *kapittel 11.*

Kommunen kan i stedet for selv å avgrense bruksområdet kreve grensegang i medhold av jordskifteloven.

Finnmark grunnforvaltning kan gi forskrift om fremgangsmåten når krav om bygdebruksområde settes frem, og om saksbehandlingen ved kommunens avgrensning av området.

§ 4-1 Bygdebruksområde. Avgrensning [alternativ 2]

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd krever det, kan kommunen opprette et bruksområde for bygda. Kommunens vedtak kan påklages til Finnmark grunnforvaltning av bygdefolk og andre med rettslig interesse i sakens utfall. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak. For øvrig gjelder reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI tilsvarende.

Alternativ 2 som er foreslått av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen er ellers (annet til sjette ledd) identisk med alternativ 1 som er foreslått at Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, likevel slik at Balloforeslår at ordet «*utmarksstyret*» erstatter «*kommunen*» i fjerde og femte ledd.

Merknader til § 4-1

Bestemmelsen har regler om at folket i ei bygd kan kreve å få avgrenset et bruksområde. Paragrafen stiller visse vilkår for dette, gir retningslinjer for avgrensningen, og har regler om hvem som skal besørge avgrensningen og om overprøving av avgrensningsvedtaket. Det er uenighet om det skal gjelde en ubetinget rett eller kun en adgang til å få opprettet bygdebruksområde hvis lovens vilkår er oppfylt, men ellers stort sett enighet om paragrafens innhold.

Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår at det *skal* avgrenses et bruksområde for bygder som krever det og som fyller vilkårene i første ledd (alternativ 1). *Mindretallet* (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) foreslår at kommunen *kan* opprette et bruksområde for de bygder som fyller disse vilkår, og at kommunens vedtak skal kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning. Utredningens *"Krav om opprettelse"* i punkt 5.3.3.1 (krav om opprettelse) og 5.3.3.2 (avgrensning) redegjør for de overveielser som ligger bak bestemmelsen, og de alternative utforminger av den.

Første ledd stiller i begge alternativer opp som et vilkår for at ei bygd skal kunne få avgrenset et bruksområde at et «flertall» av de innbyggere i bygda som har fylt 18 år den dag kravet fremsettes, stiller seg bak dette. Det er ikke foreslått regler om fremgangsmåten og formene for fremsettelsen av et slikt krav, men bygdefolket kan f.eks. fremlegge en liste med tilstrekkelig antall underskrifter. Skulle det vise seg å være behov for nærmere regler om disse forhold, er det gitt en forskriftshjemmel for Finnmark grunnforvaltning i paragrafens siste ledd.

Det fremgår ikke av første ledd hvilket organ kravet om opprettelse av bygdebruksområde skal fremsettes overfor. Det følger imidlertid av sammenhengen i paragrafen og underforstått av dennes fjerde og femte ledd at kravet må fremsettes overfor den kommune hvor bygda ligger, og etter Ballos forslag overfor utmarksstyret i denne kommunen, jf. nedenfor.

Alternativ 1 (flertallets forslag) slår fast at det skal avgrenses et bygdebruksområde for bygder der et flertall av innbyggerne krever det, forutsatt at det «drives tradisjonell utmarksbruk» i bygda. Regelen vil gi bygdas innbyggere en rett til å få opprettet bygdebruksområde hvis de underliggende vilkår er oppfylt. Kravet om tradisjonell utmarksbruk må tolkes i lys av at det er ansett særlig viktig å ivareta hensynet til bygder hvor det drives tradisjonell nærings- og husbehovsmessig bruk av utmarksgodene, og vil avgrense mot bygder hvor det i dag i liten grad foregår slik bruk.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) innebærer at bygder der et flertall av bygdefolket krever det kan få avgrenset et bygdebruksområde. Det vil dermed være opp til kommunen *om* det skal avgrenses et slik område, og fordi dette vil begrense den rett som ligger til kommunens innbyggere bør vedtaket normalt treffes av kommu-

nestyret. De bygdebruksområder som opprettes bør ligge til bygder der det drives tradisjonell nærings- eller husbehovsmessig bruk av utmarka, men så lenge kommunen avgjør om området skal opprettes, er dette forhold ikke presisert i mindretallets utkast.

Forslaget innebærer at det, før en eventuell avgrensning, må treffes et opprettelsesvedtak. Annen setning har en klageregel for disse vedtak. Enten det opprettes et bygdebruksområde eller ikke, skal vedtaket kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning av bygdefolk og andre med «rettslig interesse» i saken. Uttrykket «rettslig interesse» har samme betydning som i tvistemålsloven § 54, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Finnmark grunnforvaltning skal ikke kunne ta opp saker av eget tiltak, jf. tredje setning. Bortsett fra dette unntak fra forvaltningsloven § 35 og det unntak fra § 28 som følger av klageregelen i annen setning, vil lovens kapittel VI om klage gjelde tilsvarende så langt det passer, jf. fjerde setning.

Annet ledd er felles i begge alternativer og gir retningslinjer for avgrensningen av bygdebruksområdet. Hvert område skal avgrenses etter en konkret vurdering, hvor «regelmessig bruk fra bygdefolk i felles område i tidligere og senere tid» skal stå sentralt, jf. første setning. Bygdefolk skal kunne gis bygdebruksrett der de tradisjonelt har brukt og fortsatt bruker utmarksgodene, men uten at det i rettslig forstand må påvises bruk i alders tid.

Bruksområdet skal ifølge annen setning «fortrinnsvis være et sammenhengende område i nærhet av bygda». Det vil ofte være upraktisk ikke å operere med de samme grensene for alle utmarksgoder. Det kan imidlertid tenkes unntak, f.eks. der grensene for bygdebruksretten i sjøen ikke faller naturlig sammen med grensene på land, jf. ordet «fortrinnsvis». Hvis forholdene på stedet tilsier det, bør området avgrenses slik at det gir tilgang på de utmarksgoder som er regulert i § 4-2. Spørsmålet om hvilke goder et område bør gi tilgang på, vil imidlertid også bero på bygdefolks bruk, jf. første setning. Det vil ikke være naturlig at området gir tilgang på utmarksgoder som bygdefolk tidligere ikke har brukt i særlig grad. Ifølge tredje setning skal grensene, mest mulig følge «lett synlige punkter og linjer i landskapet», så som høydedrag, bekker ol.

Disse retningslinjer antas å medføre at bygdebruksområdet normalt vil omfatte utmarksarealer som i første rekke har vært brukt av bygdas innbyggere. Det kan imidlertid være grunn til å gå tilbake til bruksforholdene slik de var på 1960-tallet før utenbygdsboendes bruk fikk nevneverdig omgang. Men hvis f.eks. bestemte egg- og dunvær eller multemyrer i relativt lang tid har ligget til felles bruk for befolkningen i kommunen, vil det ikke være naturlig å legge disse til bygda. Se ellers utredningens *"Retningslinjer"* i punkt 5.3.3.2.1 som redegjør for de vurderinger som ligger bak forslaget til annet ledd.

Tredje ledd har i begge alternativer en særregel om at et område kan legges ut som fellesområde hvis folk fra to eller flere bygder har brukt det. Det vil dermed være opp til kommunen (eller iht. Ballos forslag utmarksstyret) *om* det skal opprettes et fellesområde. Forutsetningen er videre at bruken av området er slik at dette vil være en naturlig løsning ut fra de allmenne retningslinjer i annet ledd, og at avgjørelsen tas i samråd med de berørte bygder.

Fjerde ledd første setning legger avgrensningen av bygdebruksområdet til «kommunen». Denne avgjør dermed hvilket kommunalt organ som skal besørge avgrensningen, f.eks. de kommunale planmyndigheter eller utmarksstyret i kommunen. Kommunen vil likevel ikke ha plikt til selv å besørge avgrensningen, jf. ordet «kan». Den vil også kunne overlate oppgaven til jordskifteretten i medhold av femte ledd. Ballos forslag innebærer at avgrensningen ligger til «utmarksstyret», jf. hans forslag til § 3-3, men også dette organ kan i stedet for selv å avgrense bygdebruksområdet overlate arbeidet til jordskifteretten.

For det tilfelle at et kommunalt organ (eller utmarksstyret) foretar avgrensningen, åpner annen setning for at «bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen» senest tre måneder etter at avgrensningsvedtaket er offentliggjort, kan reise grensegangssak etter jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11. Et saksanlegg fra «bygdefolk» i fellesskap må i praksis ha støtte av et flertall av bygdas innbyggere, men også mindre grupper av bygdefolk, eller endog enkeltpersoner vil etter omstendighetene kunne ha «rettslig interesse». Hvem som vil ha slik interesse vil i det enkelte tilfelle måtte vurderes konkret og avgjøres med grunnlag i den praksis som ellers foreligger omkring tolkningen av dette uttrykket i tvistemålsloven § 54 og forvaltningsloven § 28 første ledd. Se ellers drøftelsen i utredningens *"Avgrensningsorgan, overprøving og saksbehandling"* i punkt 5.3.3.2.2.

Femte ledd har en regel om at kommunen (utmarksstyret) i stedet for selv å avgrense bygdebruksområdet, kan reise grensegangssak. Adgangen kan benyttes hvis avgrensningen tegner til å bli vanskelig for kommunen. Det *mindretall* som i første ledd alternativ 2 foreslår at skal være opp til kommunen *om* bygdebruksområdet skal opprettes, vil videre peke på at for det tilfelle at kommunen først har avslått bygdefolkets krav og dette vedtaket senere er omgjort av Finnmark grunnforvaltning etter klage, kan det være særlig aktuelt å overlate det videre avgrensningsarbeid til jordskifteretten.

Sjette ledd åpner for at Finnmark grunnforvaltning kan gi forskrifter om fremgangsmåten ved fremsettelsen av krav om bygdebruksområder, f.eks. om at kravet må fremmes i bestemte former, og om arbeidsmåte og saksbehandling ved avgrensingen av områdene. Dette vil være regulert av forvaltningslovens saksbehandlingsregler, jf. lovutkastets § 3-9, men hvis det viser seg at det er behov for utfyllende saksbehandlingsregler, vil slike kunne gis av Finnmark grunnforvaltning i medhold av denne hjemmel.

§ 4-2 Bygdebruksrett [alternativ 1]

Innbyggerne i bygda har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i bruksområdet rett til:

1. *Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De sær lige reglene for fiske i Alta-, Tana- og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.*
2. *Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.*
3. *Jakt og fangst av storvilt og småvilt.*
4. *Sanking av egg og dun.*
5. *Multeplukking.*
6. *Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.*
7. *Stikking av torv til brensel og annet husbehov.*

Reindriftsutøvere med sommerbolig i bygda eller i bruksområdet har samme rett som bygdas innbyggere i den tiden reindrift foregår der.

§ 4-2 Bygdebruksrett [alternativ 2]

Kommunen avgjør hvilke av de følgende bruksmåtene innbyggerne i bygda helt eller delvis skal ha rett til i bygdebruksområdet:

1. *Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Alta-, Tana- og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.*
2. *Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.*
3. *Jakt og fangst av storvilt og småvilt.*

4. *Sanking av egg og dun.*
5. *Multeplukking.*
6. *Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.*
7. *Stikking av torv til brensel og annet husbehov.*

Vedtak etter første ledd kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med reglene om klage i § 4-1 første ledd. Reindriftsutøvere med sommerbolig i bygda eller i bruksområdet har samme rett som bygdas innbyggere i den tiden reindrift foregår der.

Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Alternativ 2 foreslås av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen, likevel slik at Johnsen foreslår at det i første ledd nr. 1 settes «*Innlandsfiske* i stedet for «*Lakse- og innlandsfiske*».

Merknader til § 4-2

Paragrafen angir bygdebruksrettens innhold, dvs. hvem som har rett til utmarksgodene i et bygdebruksområde og hvilke goder retten omfatter. Det er foreslått to alternative utkast, men bortsett fra uenighet om hvorvidt bygdebruksretten uten videre skal omfatte alle bruksmåter som er regnet opp i første ledd, samt en mindre nyanse når det gjelder spørsmålet om hvilke bruksmåter som skal være med i oppregningen, er det enighet om utformingen.

Flertallet (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi) foreslår at de bygdebruksberettigede skal ha rett til de i første ledd nr. 1 til nr. 7 nevnte bruksmåter (alternativ 1). *Mindretallet* (Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen) foreslår at kommunen i hvert enkelt tilfelle avgjør hvilke av de oppregnede bruksmåter de bygdebruksberettigede skal ha rett til (alternativ 2). Johnsen foreslår at kommunen ikke under noen omstendighet skal kunne tillegge bygdefolk retten til laksefiske i de «små» elvene. For en nærmere oversikt over de vurderinger som ligger bak den foreslåtte paragraf vises det til utredningens *"Bygdebruksrettens innhold"* i punkt 5.3.4, hvor det spørsmål det er uenighet om, er særskilt behandlet i *"Allment"* i punkt 5.3.4.3.1.

Første ledd første setning slår i begge alternativer fast at «innbyggerne» i den bygd som etter § 4-1 har fått avgrenset et bygdebruksområde er rettshavere i området. Med dette menes de som etter folkeregisteret eller etter en helhetsvurdering må anses som bosatt i bygda, jf. utredningens *"Rettshavere"* i punkt 5.3.4.1.

Alternativ 1 (flertallets forslag) innebærer at når bygdebruksområdet er avgrenset, skal bygdas innbyggere tillegges de bruksmåter som er nevnt i første ledd nr. 1 til nr. 7, jf. uttrykket «har rett til». Det vil være tale om en rett for bygdefolk, som bortsett fra at den vil være underlagt ulike offentlig fastsatte begrensninger mht. brukstider og redskapsbruk ol., vil kunne disponeres nokså fritt innenfor de rammer loven ellers gir. I likhet med det som følger av § 3-1 vil rettighetene gjelde innenfor de begrensninger som følger av «denne loven», og dermed kunne begrenses av de vedtak bygdefolket selv måtte treffe om bruken av bygdebruksområdet, jf. merknadene til § 4-3 første ledd og § 4-4.

Bygdebruksretten vil etter første ledd *nr. 1* omfatte fiske av innlandsfisk og anadrome laksefisk i elver og vassdrag med unntak av Alta-, Tana- og Neidenelva. Selv om det avgrenses bygdebruksområder ved disse elvene, vil bygdefolk ikke få noen fiskerett ut over den rett de måtte ha i kraft av de særregler som ellers gjelder for fisket i disse elvene. Første ledd *nr. 2* innebærer at bygdebruksområder som ligger ved eller nær sjøen også vil kunne omfatte en sone i sjøen hvor bygdefolk har

rett til slikt fiske. Forutsetningen vil imidlertid være at det har vært drevet sjølaksefiske i bygda, jf. at bygdebruksområdet etter lovutkastets § 4-1 annet ledd skal avgrenses ut fra bygdefolks tradisjonelle og nåværende bruk.

Bygdebruksretten vil også omfatte jakt og fangst av småvilt og storvilt, sanking av egg og dun, multeplukking, hogst av lauvskog til brensel for husbehov og stikking av torv til husbehov, jf. første ledd *nr. 3 til 7.* De to sistnevnte bruksmåter er i dag undergitt utvisning, men det antas unødvendig å regulere dette særskilt i første ledd nr. 6 og 7, da lovutkastets § 4-4 nr. 2 i alle tilfelle vil åpne for slike ordninger hvis det er behov for det i bygdebruksområdet.

Alternativ 2 (mindretallets forslag) medfører at kommunen etter en konkret vurdering «avgjør» hvilke av de oppregnede bruksmåter bygdas innbyggere skal ha i bygdebruksområdet. Kommunen vil ikke bare bestemme *om* bygdebruksområdet skal opprettes, jf. deres forslag til § 4-1, men også bygdebruksrettens konkrete innhold ved at den kan unnta en eller flere av de oppregnede bruksmåter fra bygdebruksretten. For øvrig innebærer også mindretallets forslag at de rettigheter bygdefolk tillegges vil være begrenset av «denne loven», og av allment fastsatte rammer for brukstider og redskapsbruk. Det er imidlertid ansett unødvendig å si dette i lovteksten.

Bortsett fra Johnsens reservasjon om at bygdebruksretten ikke skal kunne gjøres gjeldende for laksefisket i elver og vassdrag, jf. hennes utforming av første ledd nr. 1, innebærer mindretallets forslag at bygdebruksretten kan omfatte de samme bruksmåter som etter første ledd nr. 1 til 7 i flertallets forslag. I stedet for helt å unnta en bruksmåte, kan kommunen også unnta den delvis, f.eks. slik at bygdas innbyggere gis rett til innlandsfiske med garn, mens retten til innlandsfiske med stang og håndsnøre forblir hos alle finnmarkinger iht. lovutkastets § 3-1, jf. ordene «helt eller delvis» i første setning.

Alternativ 2 har et eget *annet ledd* der det legges opp til en klageadgang i forhold til kommunens vedtak om hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte. Vedtakene kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med den regel de fire medlemmer som her utgjør mindretallet har foreslått for kommunens vedtak om hvorvidt bygdebruksområdet skal opprettes. Se lovutkastets § 4-1 (alternativ 2) første ledd annen til fjerde setning, og dennes henvisning til forvaltningsloven kapittel VI med visse reservasjoner.

Siste ledd gjelder reindriftssamenes stilling i bygdebruksområdene, og er felles i begge alternativer (annet ledd i alternativ 1 og tredje ledd i alternativ 2). Reindriftssamer er som regel registrert bosatt der han eller hun har vinterbosted, og hvis det her opprettes et bygdebruksområde vil han eller hun ha bygdebruksrett på linje med bygdas øvrige innbyggere. Dette trenger ikke presiseres i loven, men det er foreslått at reindriftsutøvere med «sommerbolig» i et bygdebruksområde eller ei bygd som er tillagt et slikt område, skal ha del i bygdebruksretten så lenge «reindrift foregår der». Med sommerbolig menes hus, hytter ol. der familien holder til når reinflokken er på sommerbeite. Kravet om reindriftsutøvelse innebærer at regelen er basert på prinsippet i reindriftsloven § 14. Utøverne vil likevel ikke bare ha rett til den bruk som her er regulert, men full bygdebruksrett når de driver reindrift i et bygdebruksområde.

For øvrig vil reindriftsloven §§ 9 til 14 gjelde for reindriftssamer som under flytting eller annen reindrift passerer gjennom eller har opphold i et bygdebruksområde. Siden dette følger av reindriftsloven antas det unødvendig å presisere det i den foreslåtte lov. Se ellers drøftelsen i utredningens *"Reindriftssamenes rettsstilling i bygdebruksområdene"* i punkt 5.3.4.4.

§ 4-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 1]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Med mindre annet er bestemt etter § 4-5, utøves bygdefolks myndighet etter dette kapittel ved flertallsvedtak på allmøte der alle myndige innbyggere i bygda kan møte og stemme.

Allmøtet velger et bygdebruksstyre som forestår den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet, og kan gi vedtekter for styrets virksomhet. Styret treffer sine beslutninger ved flertallsvedtak og velges blant myndige innbyggere for inntil fire år. Minst ett av medlemmene skal være reindriftsutøver i reinbeitedistrikt i bruksområdet, dersom distriktsstyret krever det.

§ 4-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 2]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.

...

Alternativ 2 som foreslås av Abelvik, Austenå, Johnsen, Kristensen og Varsi, er ellers (annet og tredje ledd) identisk med alternativ 1, som foreslås av Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik, likevel slik at Ballo foreslår at ordene «*enstemmige vedtak*» erstatter ordet «*flertallsvedtak*» i § 4-3 annet ledd og tredje ledd.

Merknader til § 4-3

Bestemmelsen har regler om i hvilke former bygdefolks myndighet skal utøves, og om valg og sammensetning av det styre som til daglig vil måtte utøve denne myndigheten. Bortsett fra en viss reservasjon mht. forskriftshjemmel og flertallskrav, jf. nedenfor, er det enighet om innholdet. Utredningens *"Forvaltningsorgan"* i punkt 5.3.5.2 gir en oversikt over de vurderinger som ligger bak bestemmelsens utforming.

Første ledd slår fast at bygdebruksretten forvaltes av innbyggerne i den bygd som iht. § 4-1 har fått avgrenset et bygdebruksområde. «Bygdefolk» er brukt som en fellesbetegnelse på denne personkrets, som vil opptre bl.a. på allmøte og ved et bygdebruksstyre, jf. annet ledd. Det åpnes i § 4-5 for visse unntak, men det normale vil være at de bygder som ønsker å få avgrenset et bygdebruksområde, også må påta seg et ansvar for å styre bruken av området. Forvaltningen skal skje i samsvar med «bestemmelsene i dette kapittel». Myndigheten er begrenset til å forvalte rettighetene etter § 4-2, og vedtakene må være innenfor de rammer for myndighetsutøvelsen som er gitt i § 4-4. Bygdefolks myndighet vil dessuten, på samme måte som myndigheten til utmarksstyret i kommunen, også være begrenset av lovens formålsparagraf (§ 1-1), og av ulike lov- og forskriftsfestede rammer for bruken av utmarksgodene.

Videre foreslår Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik at også eventuelle forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning om bygdebruksforvaltningen i medhold av § 2-11 fjerde ledd skal kunne begrense bygdefolks myndighet (alternativ 1). Bygdebruksordningen forutsetter imidlertid at bygdefolk gis betydelig frihet til selv å treffe de aktuelle vedtak. Det skal derfor mye til før hjemmelen kan brukes for å begrense bygdefolks myndighet ut over det som følger av lovens kapittel 4 og formålsparagrafen. Abelvik, Austenå, Johnsen, Kristensen og Varsi har ikke tiltrådt forslaget om at Finnmark grunnforvaltning skal kunne gi forskrifter

om bygdebruksforvaltningen, og har følgelig foreslått en annen utforming av § 4-3 første ledd (se dennes alternativ 2).

Annet ledd sier at bygdefolks myndighet etter § 4-4 utøves ved flertallsvedtak på allmøte, med mindre bygdebruksstyret forvaltes av kommunen, jf. § 4-5. Alle bygdebruksberettigede over 18 år vil ha rett til å delta og stemme på allmøtet, som vil være bygdebruksområdets øverste organ. Det antas at bygdefolk ved interne vedtekter vil kunne gi nærmere regler om allmøtets virksomhet, f.eks. om møtehyppighet, innkalling og vedtaksførhet.

Tredje ledd har en regel om at allmøtet skal velge et styre, av og blant de berettigede bygdefolk. Styret vil stå for den daglige forvaltning av bygdebruksområdet. Allmøtet vil kunne gi vedtekter for hvordan styret skal utøve sin virksomhet, herunder om at visse vedtak må fattes med kvalifisert flertall og om styrets sammensetning. Hovedregelen vil likevel være at styret fatter sine beslutninger ved flertallsvedtak og dets funksjonstid vil være begrenset oppad til fire år, jf. annen setning. Allmøtet vil imidlertid kunne bestemme at styret skal ha en kortere funksjonstid. Fordi reindriften vil stå i en særstilling er det i tredje setning gitt en regel om at minst ett styremedlem skal være reindriftsutøver i reinbeitedistrikt i bruksområdet, hvis disse utøvere krever slik representasjon.

Ballo har i det vesentligste tiltrådt utformingen av § 4-3 annet og tredje ledd. Han foreslår imidlertid at vedtak som treffes på allmøtet eller i bygdebruksstyret som har sammenheng med bygdebruksforvaltningen, må fattes enstemmig. Han har derfor foreslått at ordene «enstemmige vedtak» erstatter ordet «flertallsvedtak» i § 4-3 annet ledd og tredje ledd annen setning. Se ellers utredningens *"Allmøte og bygdebruksstyre"* i punkt 5.3.5.2.2.

§ 4-4 Forvaltning og regulering

Bygdebruksstyret kan i bygdebruksområdet:

1. *Innskrenke bruken av utmarksgodene ut over det som ellers følger av lov og forskrift, og frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.*
2. *Tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper, når det er hensiktsmessig ut fra bruksmåten, rettshavernes behov, tilgangen på utmarksgoder eller ordnet bruk av området.*
3. *Tillate andre enn rettshaverne å utnytte utmarksgodene mot kjøp av kort eller ved leie, så langt det ikke går ut over bygdefolks bruk. Også bygdefolks bruk av bygdebruksområdet kan ordnes ved kortsalg, men prisene skal være lave.*

Inntekter ved kortsalg og leie skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet.

Merknader til § 4-4

Paragrafen angir mer konkret hvilke vedtak som kan treffes som ledd i bygdebruksforvaltningen, og setter visse skranker for disponeringen av eventuelle inntekter. Dens innhold motsvarer langt på vei det kommunale utmarksstyrets myndighet i § 3-5, § 3-6 og § 3-8, men det er likevel ikke fullt sammenfall mellom de to regelsett.

Første ledd nr. 1 fastslår at styret kan «innskrenke» bruken av utmarksgodene ut over det som følger av lov og forskrift, f.eks. i form av fiske- og jakttider, forbud mot redskapstyper mv. Det vil også kunne frede visse områder for bruk av et eller flere goder. Innholdet i myndigheten vil i prinsippet være den samme som den myndighet utmarksorganene i kommunene vil ha etter § 3-5. For nærmere kommentarer

om innholdet av myndigheten vises det derfor til merknadene til denne bestemmelse. Se også *"Innskrenkning av bruken av utmarksgodene"* i punkt 5.3.5.3.1.

Første ledd nr. 2 omhandler bygdebruksstyrets myndighet til å treffe vedtak om de berettigedes bruk av bygdebruksområdet. Regelen motsvarer delvis § 3-6 om kommunens tildelingsmyndighet, men er utformet enklere, og har også et noe annet innhold. Styret er gitt en allmen adgang til å «tildele» én eller eller flere av de utmarksgoder som er omfattet av bygdebruksretten til enkeltpersoner eller grupper i bygda. Tildelingene bør gis for en begrenset periode, men det er i motsetning til § 3-6 annet ledd ikke gitt noen begrensning for varigheten av slike vedtak. Videre er det ikke gitt noen regel tilsvarende § 3-6 tredje ledd om at primærnæringsutøvere skal ha fortrinn ved tildelingene. I bygdebruksområdene vil det trolig i praksis nettopp være slike utøvere som i særlig grad vil bli tilgodesett av at bygdebruksstyret bruker tildelingsmyndigheten, slik at det neppe er grunn til å gi en særregel om dette i loven.

Tildelingsmyndigheten vil også være begrenset av forutsetningen om at et vedtak må være begrunnet ut fra ett av de forhold som er nevnt i første ledd nr. 2. For utmarksgoder som lauvtrevirke kan «utnyttelsens art» tilsi at det inndeles i hugstområder. Videre kan det være grunn til å prioritere noen av de berettigede, f.eks. primærnæringsutøvere, fordi disse har et særlig «behov». I år der «tilgangen på utmarksforekomster» er dårlig, kan det være grunn til bare å gi et begrenset antall brukstillatelser som bygdefolk kan konkurrere om på lik linje. Hensynet til en «ordnet bruk» kan tilsi at det innføres kortordninger. Disse begrensningene markerer at bygdefolk som hovedregel skal ha lik rett til bygdebruksområdet. For å unnta fra dette kreves en særskilt begrunnelse. Utredningens *"Tildeling av bestemte utmarksgoder"* i punkt 5.3.5.3.2 redegjør nærmere for innholdet i første ledd nr. 2.

Første ledd nr. 3 første setning omhandler bygdebruksstyrets adgang til å la andre bruke bygdebruksområdet. Utmarksgodene vil tilligge bygdefolk, slik at de kan unnlate å åpne bruksområdet for mer allmen bruk. Men retten vil gi dem adgang til dette, eksempelvis for å utnytte sin rett økonomisk ved salg av kort eller leie til utenbygdsboende. Styret vil disponere fritt over kortsalg og leie, og kunne avgjøre om og i hvilke former det skal selges kort eller foretas utleie, og hvilke priser som skal gjelde for ulike grupper av utenbygdsboende for ulike korttyper og leieformer. Det er likevel presisert at bygdebruksområdet ikke kan åpnes for allmen bruk i et omfang som medfører en reell begrensning av bygdefolks bruk, eller at andre får bruke området på bedre vilkår enn bygdefolk. Det dreier seg dermed om myndighet av samme art som den som er regulert i lovutkastets § 3-8, jf. merknadene til denne bestemmelse.

Annen setning presiserer at bygdebruksstyret også kan innføre kortordninger for de berettigede bygdefolk, f.eks. for å legge til rette for en ordnet bruk av området, jf. merknadene til første ledd nr. 2. Prisene for slike interne kort skal være lave, og vanligvis betydelig lavere enn hva utenbygdsboende vil måtte betale for de kort som eventuelt selges i medhold av nr. 3 første setning. Det vises ellers til utredningens *"Avgifter og kortsalg"* i punkt 5.3.5.3.3 der det fremgår hvilke overveielser som ligger bak den foreslåtte bestemmelse.

Annet ledd har en regel om bruken av de inntekter som måtte tilflyte bygdefolk ved kortsalg, utleie ol. Formålet med bygdebruksordningen er å ivareta bygdefolks bruk av de lokale utmarksgoder, og det foreslås derfor at midlene foruten å dekke administrasjonskostnader, skal øremerkes til ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet, så som kultiveringstiltak ol., jf. *"Inntektsdisponering og oppsyn"* i punkt 5.3.5.3.4.

§ 4-5 Kommunal forvaltning og fellesforvaltning

Kommunen kan etter ønske fra et flertall på allmøte overta forvaltningen av bygdebruksområdet. Forvaltningen skjer i samsvar med reglene i dette kapittel.

Dersom et område legges ut til felles bruk for flere bygder, forvaltes dette av bygdene i fellesskap og i samsvar med reglene i dette kapittel, med mindre området i samsvar med første ledd forvaltes av kommunen.

Ballo foreslår at ordet «*Utmarksstyret*» erstatter ordet «*Kommunen*» i § 4-5 første og annet ledd.

Merknader til § 4-5

Bestemmelsen åpner for at bygdefolk i et bygdebruksområde kan tillegges utmarksrettigheter som forvaltes av utmarksstyret i kommunen, og angir hvilke regler som da skal gjelde for forvaltningen. Paragrafen har også regler om forvaltningen av felles bygdebruksområder. For en nærmere redegjørelse for de vurderinger som ligger bak forslaget, vises det til *"Unntak – kommunal forvaltning, fellesforvaltning"* i punkt 5.3.5.4.

Første ledd åpner i første setning for at kommunen (utmarksstyret iht. Ballos forslag) kan gjøre unntak fra § 4-3 om at bygdefolk forvalter sine rettigheter i bygdebruksområdet, og «overta» forvaltningen av området. Uttrykket omfatter språklig sett bare det tilfelle at bygdefolk overfører forvaltningen av et opprettet bygdebruksområde til kommunen. Hensikten med § 4-5 er imidlertid å fange opp tilfeller der bygdefolk ikke har praktisk mulighet til å forvalte et bruksområde, men hvor gode grunner likevel taler for at de gis bygdebruksrett. Hvis det fremsettes et godt begrunnet krav fra folket i ei bygd om å få avgrenset et bygdebruksområde som skal forvaltes av kommunen, bør kravet kunne imøtekommes. Regelens formål tilsier dermed en utvidende tolkning av uttrykket «overta», som både vil omfatte det tilfelle at kommunen overtar forvaltningen av et alt opprettet bygdebruksområder og at den oppretter et slikt område uten at bygdefolk gis noe forvaltningsansvar.

Kommunens adgang til å påta seg bygdebruksforvaltningen er betinget av at dette skjer «etter ønske» fra bygdefolk. Den vil ikke kunne gjøre dette av eget tiltak. Bygdefolks ønske må fremmes av et «flertall på allmøte». Det vil være opp til kommunen å avgjøre om det skal imøtekommes, jf. ordet «kan». Bygdebruksområder som ikke forvaltes av bygdefolk bør imidlertid bare opprettes hvis det er reelle grunner til at de ikke ønsker å påta seg forvaltningen, f.eks. fordi bygda er liten eller har få økonomiske ressurser. Behovet for særlige utmarksrettigheter i bygder hvor det er aktuelt å bruke § 4-5 vil trolig ofte også kunne ivaretas ved tildelinger etter § 3-6.

Annen setning slår fast at hvis kommunen påtar seg forvaltningen av et bygdebruksområde, skal reglene om bygdebruksforvaltning i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4, se særlig § 4-4, gjelde. Kommunen må i de tilfellene den overtar eller beholder forvaltningen av et slikt område anses å forvalte dette på bygdefolks vegne. Følgelig vil forvaltningen være underlagt de samme regler som ellers gjelder for bygdebruksforvaltningen.

Annet ledd har en særregel om forvaltningen av bygdebruksområder som er lagt ut til felles bruk for flere bygder. Slike områder skal som hovedregel forvaltes av de berørte bygder i fellesskap i samsvar med reglene i lovens kapittel 4. Slik fellesforvaltning kan imidlertid medføre visse problemer, bl.a. av praktisk og organisatorisk art. I så fall kan dette tilsi at forvaltningen av området bør ligge hos kommunens utmarksstyre, jf. presiseringen i annet ledd if.

§ 4-6 Klage

Vedtak på allmøte eller i bygdebruksstyre kan ikke påklages.

Merknader til § 4-6

Bestemmelsen slår fast at vedtak som treffes på allmøte eller i bygdebruksstyre etter § 4-4, jf. § 4-3, ikke kan påklages. Det ville uthule poenget med å overføre myndighet til disse organer om noen utenfor bygda skulle kunne overprøve deres vedtak. Dessuten er det tale om forvaltning av privatrettslige rettigheter av en art og på et nivå der det ikke synes naturlig å supplere adgangen til å reise sak for domstolene med en egen klageordning. Dette gjelder både for de tilfeller hvor bygdefolk selv forvalter bygdebruksområder, og for de unntakstilfeller hvor dette forvaltes av kommunen i medhold av lovutkastets § 4-5. Se ellers til utredningens *"Klage"* i punkt 5.3.5.5 der de overveielser som ligger bak bestemmelsen er noe nærmere omtalt.

§ 4-7 Partsstilling

Søksmål om lovligheten av avgjørelser truffet av allmøte eller bygdebruksstyre og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot bygdebruksstyret. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som forvaltes etter dette kapittel.

Søksmål mot eller fra bygdebruksstyret om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor bygdebruksområdet ligger.

Merknader til § 4-7

Bestemmelsen har regler om bygdebruksstyrets partsstilling overfor domstolene, og er kort omtalt i utredningens *"Partsstilling"* i punkt 5.3.5.6.

Første ledd innebærer at søksmål om vedtak truffet som ledd i bygdebruksforvaltningen, eller om virkningene av et slikt vedtak, må rettes mot bygdebruksstyret. Dette gjelder også vedtak som er truffet av allmøtet, som ikke er et rettssubjekt som kan saksøkes. Også andre søksmål som har tilknytning til utmarksgoder som er omfattet av lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 må rettes mot bygdebruksstyret.

Annet ledd slår fast at søksmål reist mot styret om de forhold som er omfattet av første ledd, skal reises i den rettskrets bygdebruksområdet ligger. Dette vil trolig følge av tvistemålsloven § 21, jf. § 17, men utvalget har likevel valgt å presisere det uttrykkelig. Også søksmål fra bygdebruksstyret, f.eks. om krenkelser av bygdebruksretten, vil måtte reises i den krets bygdebruksområdet ligger. Dette kan gi visse avvik fra tvistemålsloven § 18 om at privatpersoner og andre rettssubjekter normalt skal saksøkes der de har sitt hjemting.

I den grad bygdebruksstyret måtte opptre som rettssubjekt i saker uten direkte tilknytning til dets utmarksforvaltning eller de utmarksgoder som er underlagt deres forvaltning, vil derimot tvistemålslovens regler legges til grunn på vanlig måte, jf. det som er anført om det tilsvarende spørsmål i forhold til de kommunale utmarksorganenes partsstilling i merknadene til § 3-10.

Hvis bygdebruksområdet forvaltes av kommunen (eller utmarksstyret) etter § 4-5 vil eventuelle søksmål måtte rettes mot eller reises av kommunen (eventuelt Finnmark grunnforvaltning) i medhold av regelen om partsstilling i lovutkastets § 3-10. Det er neppe grunn til å presisere dette særskilt i § 4-7.

§ 4-8 Oppløsning

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd som etter § 4-1 har fått avgrenset et bygdebruksområde, krever det, skal bygdebruksområdet oppløses og tilbakeføres til allmenn kommunal bruk og forvaltning i samsvar med kapittel 3 i denne loven.

Merknader til § 4-8

Bestemmelsen åpner for oppløsning av bygdebruksområder. Hvis et flertall av innbyggerne i bygda ikke ønsker å beholde bygdebruksretten, kan de kreve bygdebruksområdet oppløst. Kravet fremsettes overfor utmarksorganet i den kommune området ligger, som prøver om det er fremsatt av et flertall av den myndige befolkningen i bygda, jf. at det tilsvarende gjelder for krav om opprettelse av bygdebruksområder etter § 4-1 første ledd. Er vilkåret oppfylt, oppløses bygdebruksområdet, med den virking at området igjen undelegges reglene om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene i lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, jf. § 4-8 if. Utredningens *"Oppløsning"* i punkt 5.3.5.7 redegjør kort for de vurderinger som ligger bak den foreslåtte bestemmelse.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 har regler om ikraftreden og endring av andre lover. § 5-1 regulerer ikraftredelsen og nevner de lover og regler som må oppheves hvis forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark vedtas. § 5-2 gjengir de lovendringer som må gjøres som følge av et slikt vedtak. De medlemmer som foreslår at reglene om Finnmark grunnforvaltning skal supleres av regler om Samisk grunnforvaltning, har i kapittel 7 i sitt lovutkast foreslått endringsregler som stort er sammenfallende med de regler som kommenteres nedenfor.

Forholdet mellom de ulike reglene i det fremlagte lovutkast og annen lovgivning er i noen grad omtalt i de deler av utredningen hvor det har vært grunn til å komme inn på dette. Det er imidlertid ikke ansett nødvendig å gi en samlet fremstilling av disse forhold, da det antas at merknadene til § 5-2 vil gi tilstrekkelige opplysninger om hvilke vurderinger som er gjort på dette punktet. For øvrig tas det et visst forbehold om at utvalgets lovforslag muligens også kan medføre at det må gjøres endringer i andre lover og regler enn de som er regnet opp i § 5-2. Forut for en eventuell vedtakelse av dette lovforslag, bør det derfor foretas en grundigere gjennomgang av disse forhold enn hva utvalget har hatt tid og anledning til.

§ 5-1 Ikrafttreden

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke og forskrifter og bestemmelser gitt i medhold av denne og tidligere lovgivning om grunnen i Finnmark.

Merknader til § 5-1

Første ledd gir Kongen hjemmel til å bestemme når loven skal tre i kraft. Dette må gjøres etter at en rekke praktiske forhold er avklart, bl.a. må det gjennomføres valg til forvaltningsstyre og avklares om det er behov for nyansettelser ved tjenestever-

ket. Det må også gjøres forberedelser i forbindelse med den i *"Forholdet til den sentrale statsforvaltningen"* i punkt 4.3.2.2 foreslåtte overføring av grunnbokshjemmel fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning, som er en forutsetning for lovforslaget.

Alle lovens kapitler vil i prinsippet tre i kraft samtidig. Det er imidlertid bare reglene i *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 om Finnmark grunnforvaltning og 3 om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene som vil tre i funksjon fra lovens ikrafttreden. Opprettelsen av bygdebruksområder etter *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 forutsetter en viss aktivitet fra bygdene etter dette tidspunkt, slik at de her regulerte ordninger nødvendigvis vil bli iverksatt noe senere.

Annet ledd sier at ved lovens ikrafttreden oppheves lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven). Også forskrifter og bestemmelser gitt i medhold av denne oppheves fra dette tidspunkt, jf. forskrift 15. juli 1966 om salg og bortfeste av grunn og bestemmelser 3. oktober 1967 om salg og bortfeste av grunn og om utvisning av lauvskog til ved for husbehov. Også andre regler gitt i medhold av tidligere jordsalgslovgivning som ennå ikke er formelt opphevet og som dermed i prinsippet fortsatt gjelder, jf. jordsalgsloven § 6 siste ledd, vil bli opphevet ved den nye lovens ikrafttreden, jf. henvisningen til «tidligere lovgivning». Dette vil bl.a. gjelde § 8 g om bortforpaktning av egg- og dunvær i reglement gitt i medhold av lov 22. mai 1902.

§ 5-2 Endringer

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i:

1. Lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven):

§ 400, annet ledd skal lyde:

Denne Bestemmelse finder ikke Andvendelse paa den, som plukker Multer paa Multebærland i Nordland og Troms fylker og på Multebærland i Finnmark fylke som ikke går inn under lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, enten mot Eierens udtrykkelige Forbud eller uden at fortære dem paa Stedet.

Merknader til § 5-2 nr. 1

Forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark vil medføre en viss endring av retten til multeplukking i fylket, jf. lovutkastets § 3-1 første ledd nr. 3 (alternativ 1) eller første ledd nr. 5 (alternativ 2), og § 4-2 første ledd nr. 5 (i begge alternative utforminger). Foruten den opphevelse av jordsalgsloven § 5 a om multeplukking som vil følge av § 5-1, nødvendiggjør dette en justering av regelen om multeplukking i de tre nordligste fylker i straffeloven *§ 400 annet ledd*. Denne gjelder i dag «den, som plukker Multer paa Multebærland i Tromsø Stift».

De foreslåtte regler innebærer at den del av grunnen i Finnmark som vil bli regulert av den nye loven, ikke lenger vil være omfattet av uttrykket «Tromsø Stift». Det foreslås således at det ved en henvisning i straffeloven § 400 annet ledd til loven om Finnmark gjøres et uttrykkelig unntak for dette fylket.

2. Lov 29 juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner

Nytt § 1 annet ledd annen setning skal lyde:

Kongens myndighet etter første setning gjelder likevel ikke på grunn som er omfattet av lov xx.xx. 199x. nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.

Merknader til § 5-2 nr. 2

§ 1 annet ledd første setning i lov om militære rekvisisjoner gir Kongen adgang til å bestemme at § 1 første ledd som «når riket er i krig» gir militære myndigheter adgang til å rekvirere «alt som er nødvendig for krigsmakten», også skal gjelde helt eller delvis utenfor krigstid. Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, har imidlertid (sammen med Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) i *"Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?"* i punkt 4.3.5.6.4 foreslått å oppheve adgangen til å ekspropriere fra Finnmark grunnforvaltning grunn og rettigheter til bl.a. øvings- og skytefelt for forsvaret, jf. deres forslag til nytt tredje ledd i oreigningsloven § 2, nedenfor i § 5-2 nr. 4. De foreslår også å oppheve adgangen i rekvisisjonsloven § 1 annet ledd til å rekvirere «alt» krigsmakten trenger i fredstid, da en slik adgang ville åpne for omgåelser av den manglende ekspropriasjonshjemmel til slike formål.

Følgelig har de foreslått en tilføyelse til § 1 annet ledd (ny annen setning) om at Kongens myndighet etter første setning ikke gjelder på grunn som er omfattet av lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Etter dette vil det ikke lenger i fredstid være adgang til å rekvirere grunn i Finnmark til militære formål, men adgangen til å foreta slike rekvisisjoner i krigstid etter lovens første ledd vil fortsatt gjelde.

Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har gått mot å oppheve adgangen til i Finnmark å ekspropriere grunn og naturgoder til skytefelt og øvingsområder for forsvaret, og har også gått mot den foreslåtte endring i lov om militære rekvisisjoner.

3. Lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster:

Ny § 1 første ledd første setning skal lyde:

Med unntak for grunn og forekomst som omfattes av lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan Kongen eller den han gir fullmakt gi tillatelse til mot erstatning å kreve avstått:

Merknader til § 5-2 nr. 3

§ 1 i lov om grunnavståelse mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster gir Kongen eller den han bemyndigher adgang til mot erstatning å kreve avstått fra grunneieren ikke mutbare mineralske forekomster, herunder diamanter og alluvialt gull. Paragrafen gir også hjemmel til bl.a. å kreve at grunneier avstår retten til å drive ut foorekomstene, og den grunn og de rettigheter som er nødvendig for å drive ut eller undersøke om det på eiendommen finnes slike forekomster, jf. første ledd nr. 1 til nr. 5.

De ikke mutbare mineralske forekomstene på den usolgte grunn i Finnmark, vil etter utvalgets forslag tilligge Finnmark grunnforvaltning. Et samlet utvalg har i lovutkastets § 2-7 nr. 1 foreslått at leting etter og drift av ikke mutbare mineraler bare skal kunne skje med tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning.

Videre har Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi (sammen med Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) i *"Ekspropriasjon til mineralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3 foreslått å oppheve adgangen til å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning i forbindelse med fremtidig mineralvirksomhet i fylket. Se deres forslag til nytt tredje ledd i oreigningsloven § 2, nedenfor i § 5-2 nr. 4. Disse medlemmer foreslår også å unnta grunnen i Finnmark fra lov om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster. Følgelig har de utformet et tillegg til § 1 første ledd i denne loven som

innebærer at den for fremtiden ikke skal gjelde for grunn som er omfattet av lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Loven vil fortsatt gjelde på privat og annen offentlig grunn i fylket. I utgangspunktet utgjør dette ca. 4 % av grunnen, men ihvertfall på grunn avhendet til private etter 1965 er de ikke mutbare mineraler unntatt fra grunneierretten, jf. merknadene ovenfor til lovutkastets § 2-5. Hvis den foreslåtte endring i 1952-loven vedtas, vil denne dermed ha liten praktisk betydning i fylket. Som hovedregel vil verken grunneier eller andre kunne utnytte ikke mutbare mineraler, uten at Finnmark grunnforvaltning i medhold av lovutkastets § 2-7, jf. avhendingsbegrensningene i §§ 2-2 til 2-4 og formålsparagrafen i § 1-1, avstår retten til forekomstene og den grunn og de rettigheter som er nødvendige for å drive ut eller undersøke disse.

Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har i *"Ekspropriasjon til meneralvirksomhet"* i punkt 4.3.5.6.3 gått mot at adgangen til å ekspropriere forekomster av ikke mutbare mineraler og grunn og rettigheter i forbindelse med drift og undersøking av slike forekomster skal oppheves i Finnmark. Disse har derfor gått mot den foreslåtte endring i 1952-loven om ekspropriasjon av ikke mutbare mineralske forekomster mv.

Det kan ellers nevnes at 1952-loven i NOU 1996:11 er foreslått opphevet og erstattet av en ny minerallov som omfatter alle mineralske forekomster og som gir adgang til ekspropriasjon i forbindelse med drift og utvinning av de mineraler som etter dagens bergverkslovgivning betegnes som ikke mutbare. Forslaget om å unnta Finnmark fra 1952-loven er, i likhet med de endringer som i § 5-2 nr. 5 er foreslått i bergverksloven, basert på gjeldende rett på det tidspunkt samerettsutvalgets utredning fremlegges. Det er ikke vurdert hvordan utvalgets forslag skal innarbeides i en eventuell ny minerallov. Men det mest nærliggende er trolig at det gjøres en endring av regelen om det geografiske virkeområde i utkastet til ny minerallov § 1-3, og eventuelt også gis en særregel i utkastets *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 om ekspropriasjon. Se ellers utredningens *"Forslaget til ny minerallov i NOU 1996:11. Forholdet til Samerettsutvalgets forslag"* i punkt 4.3.5.5.3 der forholdet mellom utvalgets forslag og forslaget til ny minerallov er noe nærmere omtalt.

4. Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom:

Nytt § 2 tredje ledd skal lyde:

Dersom Finnmark grunnforvaltning i medhold av lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark ikkje går med på frivillig avhending av grunn eller rettigheter i samband med verksemd knytta til leiting, undersøking eller drift av mineraler og bergarter, kan det ikkje gjerast vedtak om eller gjevast samtykkje til oreigningsinngrep i grunn og rettigheter. Dette gjeld og dersom Finnmark grunnforvaltning ikkje avhender grunn eller rettigheter til kraftutbyggjing, større samferdselstiltak eller større forsvarsanlegg.

Merknader til § 5-2 nr. 4

Oreigningsloven § 2 angir en lang rekke formål som gir hjemmel for oreigning (ekspropriasjon) av grunn og rettigheter mot vederlag til den oreigningsinngrepet går ut over, forutsatt at inngrepet «tvillaust» er til «meir gagn enn skade», jf. første og annet ledd.

Et *flertall* bestående av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, foreslår (sammen med Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe, jf. *"Ekspro-*

priasjon til mineralvirksomhet" i punkt 4.3.5.6.3) å oppheve denne hjemmelen for grunn forvaltet av Finnmark grunnforvaltning når det gjelder inngrep i forbindelse med fremtidig mineralvirksomhet i fylket. Med unntak av de to førstnevnte, foreslår disse medlemmer videre at hjemmelen oppheves for såkalte «tunge» inngrep i forbindelse med kraftutbygging, samferdselsanlegg og større militæranlegg mv., jf. *"Ekspropriasjon til andre «tunge» inngrep?"* i punkt 4.3.5.6.4. *Mindretallet* bestående av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen foreslår ingen endringer i oregningsloven.

Forslaget til *tredje ledd første setning* gjelder det tilfelle at Finnmark grunnforvaltning etter å ha vurdert avhendingsbegrensningene i grunnforvaltningsloven §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1, vedtar ikke å avhende grunn og rettigheter til mineralvirksomhet. Det skal da ikke kunne eksproprieres grunn og rettigheter til slik virksomhet. Den foreslåtte regel vil også hindre at det kan kreves særskilt ekspropriasjon av de tillatelser og samtykker som er regulert i grunnforvaltningsloven § 2-7. Med uttrykket «mineraler og bergarter» siktes det både til mutbare og ikke mutbare mineraler, og også sand og grus.

Dagens ekspropriasjonslovgivning gir ikke hjemmel for å ekspropriere rett til å lete etter mineraler. Norsk bergverksrett er basert på bergfrihetens prinsipp slik at en slik hjemmel har vært unødvendig, men hvis lov om forvaltning av grunn i Finnmark blir vedtatt i den foreslåtte form, vil prinsippet bli opphevet i Finnmark. Hvis Finnmark grunnforvaltning i en konkret sak ikke gir letetillatelse, vil således ikke dagens lovgivning hjemle ekspropriasjon av leterett. Strengt tatt er det da unødvendig å nevne «leiting» i det foreslåtte tredje ledd i oreigningsloven § 2, men for å understreke at grunnforvaltningen er tiltenkt det avgjørende ord i forhold til alle sider av mineralvirksomheten i fylket, er dette likevel gjort.

Annen setning innebærer at heller ikke hvis Finnmark grunnforvaltning etter en vurdering av avhendingsreglene i grunnforvaltningsloven §§ 2-2 til 2-4, jf. § 1-1, har gått mot å avstå grunn eller rettigheter til kraftutbygging, samferdselstiltak eller større forsvarsanlegg, vil det være adgang til å ekspropriere grunn eller rettigheter for å gjennomføre tiltaket mot grunnforvaltningens vilje. I motsetning til det som gjelder for mineralvirksomhet, der det heller ikke vil være hjemmel for ekspropriasjon til tiltak som medfører små inngrep, siktes det i annen setning til de «tunge» inngrep, dvs. inngrep som medfører større inngrep i grunn eller naturgoder.

Kraftubygging vil som regel måtte anses som et «tungt» inngrep som det dermed ikke vil kunne eksproprieres grunn eller rettigheter til fordel for hvis Finnmark grunnforvaltning har gått mot avhending. Derimot vil ikke ethvert tiltak til samferdsel eller ethvert anlegg til forsvaret være et «tungt» inngrep. Større veianlegg eller flyplasser vil måtte anses som tunge inngrep. Det samme vil være tilfelle hvis det er snakk om å anlegge større og varige skyte- og øvingsfelter for forsvaret. Derimot vil ikke bygging av en mindre vei i forbindelse med boligbygging, eller en pistolbane eller lagerhall for forsvaret være noe «tungt» inngrep.

Likevel vil også i disse tilfellene Finnmark grunnforvaltning avgjøre om grunn og rettigheter skal avhendes. Det samme gjelder hvis det er spørsmål om avhending til tiltak som ikke er nevnt i tredje ledd annen setning, men som utgjør et omfattende inngrep pga. størrelsen på de arealer som båndlegges eller den fare tiltaket kan medføre. Det kan f.eks. være tale om bygging av en gassrørledning over Finnmarksvidda eller et lagringsanlegg for spesialavfall.

Hvis Finnmark grunnforvaltning i slike tilfeller går mot avhending bør det vises varsomhet med å benytte de ekspropriasjonshjemler som ikke blir berørt av det foreslåtte unntak i oreigningsloven § 2 tredje ledd. Hvis grunnforvaltningen går mot å avhende grunn og rettigheter bør dette ha betydelig vekt i avveiningen av tiltakets gagn og skade etter § 2 annet ledd. Det kan også bemerkes at hensynet bak lov om

forvaltning av grunn i Finnmark tilsier at hvis det er aktuelt å ekspropriere grunn eller rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning bør vedtaket treffes av «Kongen», jf. § 2 første ledd, og ikke delegeres til andre i medhold av lovens § 5.

5. Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk:

§ 1. Mutbare mineraler, annet ledd skal lyde:

Myr- og sjømalm og alluvialt gull er ikke mutbare. Departementet kan gi tillatelse til undersøkelse etter og til utvinning av alluvialt gull på statsgrunn utenom Finnmark samt fastsette de nærmere vilkår for slike tillatelser. For grunn som omfattes av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, gis slik tillatelse av vedkommende forvaltningsstyre.

§ 2. Bergfrihetens prinsipp, første ledd skal lyde:

Enhver har rett til på de vilkår og med de begrensninger som fremgår av denne lov å søke etter (skjerpe), mute og få utmål på forekomster av mutbare mineraler på egen eller andres grunn. Dette gjelder likevel ikke på grunn som omfattes av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.

Merknader til § 5-2 nr. 5

Utvalget har i lovutkastets § 2-7 foreslått en regel om mineralvirksomhet på den usolgte grunn i Finnmark, jf. utredningens *"Finnmark grunnforvaltnings innflytelse på mineralvirksomheten"* i punkt 4.3.5.5.4 og *"Alluvialt gull"* i 4.3.5.5.5. Hvis forslaget blir vedtatt, vil det nødvendiggjøre endringer i bergverksloven § 1 og § 2.

Endringen i *§ 1* er en følge av at Finnmark grunnforvaltning etter grunnforvaltningsloven § 2-7 nr. 1 vil få myndighet til å gi lete-, undersøkelses- og utvinningstillatelser for alluvialt gull (gull i løsmasser) på grunn som organet forvalter. Slike tillatelser på statsgrunn gis i dag ikke av vedkommende grunneierorgan, men av departementet og bergmesteren, jf. bergverksloven § 1 annet ledd og forskrift 18. august 1987 nr. 687. Dette må endres hvis utvalgets forslag blir vedtatt, og det er følgelig foreslått en ny annen setning i bergverksloven § 1 annet ledd om at på den grunn som omfattes av lov om forvaltning av grunn i Finnmark, er det vedkommende forvaltningsstyre, dvs. styret for Finnmark grunnforvaltning, som gir slike tillatelser. Videre er det foreslått at ordene «utenom Finnmark» tilføyes i annet ledd første setning slik at det klargjøres at den foreslåtte endring bare vil ha virkning i Finnmark.

Endringen i *§ 2* er en følge av at grunnforvaltningsloven § 2-7 nr. 2 opphever bergfrihetens prinsipp i Finnmark. Mens «enhver» i dag, innenfor de rammer som følger av bergverksloven, har rett til å lete etter (skjerpe) og eventuelt få mutingsbrev og utmål på de forekomster man finner, vil det ingen i fremtiden ha rett til å lete etter mutbare mineraler i fylket uten å ha fått tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning. Videre vil det ikke være mulig å få mutingsbrev eller utmål med mindre det herfra gis samtykke til dette. Det er som følge av dette foreslått en ny annen setning i bergverksloven § 2 første ledd som slår fast at de rettigheter som ellers i landet følger av bergfrihetens prinsipp slik dette er angitt i første ledd første setning ikke gjelder på den grunn som omfattes av lov om forvaltning av grunn i Finnmark, jf. lovutkastets § 1-2.

Om forholdet mellom de her kommenterte forslag til endringer i bergverksloven og utkastet til ny minerallov i NOU 1996:11, kan det bemerkes at utvalgets endringsforslag er basert på den lov som gjelder når utvalgets utredning fremlegges.

Samerettsutvalget antar at de foreslåtte endringer av bergverksloven kan gjennomføres ved en tilføyelse til eller endring av regelen om det geografiske virkeområdet i utkastet til ny minerallov § 1-3 (annet ledd). Det vises etters det til det som er sagt om det tilsvarende forhold i merknadene til den foreslåtte endring av 1952-loven om adgang til ekspropriasjon i forbindelse med drift og utvinning av ikke mutbare mineraler.

6. Lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift:

§ 8 ny bokstav c skal lyde:

Fritatt for avgift er:

a) ...
b) ...
c) *dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning.*

Merknader til § 5-2 nr. 6

Utvalget foreslår i *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3 å overføre hjemmelen som eier av den usolgte grunn i Finnmark fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning, og i *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i punkt 4.2.2.4 at det ikke skal betales dokumentavgift til staten for tinglysingen av denne overføringen.

Dokumentavgiftsloven kommer bare til anvendelse hvis Stortinget ved det årlige vedtaket om avgifter til statskassen etter grunnloven § 75 bokstav a bestemmer at det skal svares dokumentavgift, jf. lovens § 1. Stortinget har imidlertid i alle år siden 1975-loven ble vedtatt, bestemt at det skal betales slik avgift ved tinglysning av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom (lovens kapittel II).

Utvalget anser det derfor mest hensiktsmessig at det gis en særskilt fritaksregel i loven, og foreslår at det tilføyes en ny bokstav c til lovens § 8 som ellers angir når tinglysning av dokumenter vedrørende rettigheter i fast eiendom er fritatt for slik avgift. Den foreslåtte tilføyelse innebærer at avgiftsfritaket bare gjelder for tinglysning av dokument «som i samsvar med» grunnforvaltningsloven overfører hjemmel som eier av grunn «til» Finnmark grunnforvaltning. Det er bare den hjemmelsoverføring fra Statskog til Finnmark grunnforvaltning som forutsettes å skje som følge av lovens ikrafttreden som er fritatt, og ikke dokument vedrørende grunn som senere erverves av dette organet. Fritaket vil heller ikke gjelde når Finnmark grunnforvaltning overfører hjemmel til andre.

7 Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte;

§ 88 nytt annet ledd skal lyde:

Grensegang kan krevjast etter lov xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark § 4-1 fjerde og femte ledd.

Merknader til § 5-2 nr. 7

Utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 4-1 åpner i fjerde og femte ledd for at det i forbindelse med avgrensningen av et bygdebruksområde kan kreves grensegangssak etter jordskiftelovens kapittel 11. Forslaget til nytt annet ledd i jordskifteloven § 88 er fremmet for at den særlige adgangen til å kreve grensegangssak etter grunnforvaltningsloven også skal fremgå av jordskifteloven.

8. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet:

§ 31 (retten til jakt og fangst på statens grunn) skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6 juni 1975 (fjelloven) eller lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, er småviltjakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for alle norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Reindriftssamenes jakt og fangst reguleres av reindriftsloven § 14.

Departementet kan gi nærmere regler om all jakt og fangst på statens grunn som ikke forvaltes etter lovene nevnt i første ledd, herunder om lavere pris og fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i kommunen og om utlendingers jaktadgang.

§ 44 (retten til egg og dun) annet ledd oppheves.

Merknader til § 5-2 nr. 8

Forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark vil medføre at retten til småviltjakt og fangst i fylket ikke lenger vil tilligge «alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge», men innbyggerne i fylket (§ 3-1 alternativ 1), kommunen (§ 3-2 alternativ 2) eller bygda (§ 4-2). Dette nødvendiggjør en endring av regelen om retten til småviltjakt og fangst på statens grunn i viltloven § 31. De nevnte regler vil også medføre en viss endring av viltloven § 44 om retten til å sanke egg og dun i fylket.

§ 31 som i dag regulerer retten til småviltjakt og fangst bl.a. på den usolgte grunn i Finnmark, har i *første ledd* et unntak for statsgrunn som reguleres av fjelloven. Utvalget antar at dette bør suppleres med en henvisning til grunn som reguleres av lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Også unntaket i departementets adgang i *annet ledd* til å gi regler om jakt og fangst på statsgrunn må utvides til å gjelde grunnen i Finnmark. Dette foreslås gjennomført ved at det sies at departementets adgang til å gi slike regler, gjelder på «grunn som ikke forvaltes etter lovene nevnt i første ledd». For øvrig vil utvalgets forslag hvis det vedtas, trolig også nødvendiggjøre en viss endring av gjeldende forskrifter om jakt og fangst på statsgrunn gitt i medhold av § 31 annet ledd (21. april 1983 nr. 1011 om utleie av elgjakt på statens grunn og 19. april 1988 nr. 336 om viltforvaltning på statsgrunn). Utvalget har imidlertid ikke selv hatt anledning til å foreta noen nærmere vurdering av dette.

Overskriften til § 31 vil etter en eventuell tilføyelse av de foreslåtte formuleringer, muligens vil være noe misvisende. Hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et forvaltningsorgan, jf. *"Ulike organisasjonsmodeller for Finnmark grunnforvaltning"* i punkt 4.3.3 vil det være dekning for å si at det område som grunnforvaltningen skal ha hjemmel som eier til, er «statsgrunn». Derimot vil dette ikke uten videre være riktig hvis organet blir et selvstendig rettssubjekt, idet hjemmelshaveren til grunnen i Finnmark da vil opptre som et selvstendig rettssubjekt nokså uavhengig av staten. For ikke å måtte utforme for mange alternative endringsforslag er imidlertid de foreslåtte endringer tatt inn i § 31, men et mulig alternativ kan være å gi en ny § 31 a om retten til småviltjakt og fangst på grunn som omfattes av lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

§ 44 har i annet ledd en særregel for sanking av egg og dun i Finnmark som gir de som er fast bosatt i en kommune samme rett til å sanke egg og dun på den usolgte grunn i fylket som den rett grunneier eller bruker har etter første ledd. Retten til sanking av egg og dun i Finnmark vil imidlertid i fremtiden ikke være regulert i viltloven, men i grunnforvaltningsloven. Det er neppe nødvendig å klargjøre dette gjen-

nom en henvisningsregel i viltloven, og det foreslås derfor at § 44 annet ledd oppheves.

9 Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr

§ 22 nytt annet ledd skal lyde:

Gebyr betales heller ikke for

1. tinglysninger, registreringer og anmerkninger i medhold av lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner,

2. tinglysning av dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning, og av nødvendig målebrev i den sammenheng.

Merknader til § 5-2 nr. 9

Utvalget foreslår at hjemmelen som eier av den usolgte grunn i Finnmark skal overføres fra Statskog til Finnmark grunnforvaltning, og at det ikke skal betales gebyr til staten for tinglysningen av denne overføringen, eller for tinglysning av de målebrev som eventuelt må utarbeides i den forbindelse, jf. *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3 og *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i 4.2.2.4.

Ettersom betaling av slik avgift er påbudt med mindre annet er bestemt, jf. rettsgebyrloven § 1 første ledd, må et slikt unntak lovfestes særskilt. Det foreslås følgelig et tillegg til rettsgebyrloven § 22 annet ledd, slik at denne regel også gir et unntak for tinglysning av dokument «som i samsvar med» grunnforvaltningsloven overfører hjemmel som eier av grunn «til» Finnmark grunnforvaltning, og for tinglysning av eventuelle målebrev. Den foreslåtte formulering er i praksis sammenfallende med forslaget til ny bokstav c i dokumentavgiftsloven § 8, og innebærer at det bare er den hjemmelsoverføring fra Statskog til Finnmark grunnforvaltning som forutsettes å skje ved grunnforvaltningslovens ikrafttreden som er fritatt. Se ellers merknadene ovenfor til § 5-2 nr. 6.

Den foreslåtte tilføyelse til § 22 annet har medført en viss redaksjonell endring i bestemmelsen ved at det innføres en nummerert oppregning av de lover det her gjøres unntak fra.

10. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk

§ 22 Fiske på statsgrunn skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6. juni 1975 nr. 31 (fjelloven) eller lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, er fiske med stang og håndsnøre tillatt mot løsing av fiskekort for alle som siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge. Fiske med faststående (bundne) redskaper i sjøen kan bare foregå etter utvisning.

Reindriftssamenes fiske reguleres av reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49 § 14.

Departementet kan fastsette nærmere regler om fiske på statens grunn som ikke reguleres av lovene nevnt i første ledd, herunder om lavere pris og fortrinnsrett til fiske for fast bosatte i kommunen og om utlendingers fiske.

Første ledd gjelder ikke for fiske i den lakseførende del av Altaelva, Tanaelva og Neiden, samt i vassdrag hvor fiske med stang og håndsnøre er bortforpaktet.

Merknader til § 5-2 nr. 10

Den fremtidige fiskeretten i Finnmark vil, i likhet med det som foreslås for jakt og fangst, ligge til innbyggene i fylket (§ 3-1 alternativ 1), kommunen (§ 3-1 alternativ 2) eller bygda (§ 4-2). Dette tilsier at lakse- og innlandsfiskloven § 22 om retten til fiske på statsgrunn må endres hvis grunnforvaltningsloven blir vedtatt.

Første ledd om at fiske med stang og håndsnøre på statsgrunn er tillatt for «alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge» bortsett fra i statsallmenninger, må gis et tillegg der det fremgår at heller ikke på statsgrunn som reguleres av lov om forvaltning av grunn i Finnmark er fisket fritt for alle. Videre må begresningen i departementets adgang i *tredje ledd* til å gi regler for fisket på statsgrunn utvides til å gjelde den nevnte grunn i Finnmark i tillegg til statsallmenningene. Hvis utvalgets forslag vedtas vil det trolig også måtte gjøres visse endringer av forskrift 18. desember 1992 om fiskeforvaltning på statsgrunn og forskrift gitt 10. mars 1993 av Fylkesmannen i Finnmark. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å foreta noen nærmere vurdering av dette.

Det foreslås også å oppheve *fjerde ledd* om at fisket i vassdrag på statens grunn i Finnmark «er fritt for alle som er fast bosatt i fylket». Denne bestemmelsen, som også åpner for at departementet kan gi egne regler for fisket på statsgrunn i Finnmark, anses overflødig siden fisket i fylket etter utvalgets forslag vil være fullt ut regulert av den nye loven om forvaltning av grunn i Finnmark. Dette siste vil fremgå uttrykkelig av at første ledd suppleres med en henvisning til denne loven. En ytterligere presisering av hvilke regler som gjelder i Finnmark er derfor unødvendig.

§ 22 *siste ledd* (dagens femte ledd) om at «Første og fjerde ledd» ikke gjelder for den lakseførende del av Alta-, Tana- og Neidenelva og vassdrag der fisket med stang og håndsnøre er bortforpaktet, foreslås derimot beholdt. Men siden dagens fjerde ledd foreslås opphevet, vil henvisningen til denne bestemmelsen utgå.

For øvrig kan overskriften til § 22, i likhet med det som gjelder for overskriften til viltloven § 31, bli noe misvisende etter en tilføyelse av de foreslåtte formuleringer, jf. det som er sagt om dette i merknadene til § 5-2 nr. 8.

11. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn

§ 2 Oppsynets oppgaver skal lyde:

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

- *lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,*
- *lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,*
- *lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,*
- *lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,*
- *lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,*
- *lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv., og*
- *lov av xx. xx. xxxx nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, blir overholdt.*

Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, så langt departementet bestemmer.

Oppsynet skal drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Departementet kan pålegge oppsynet andre oppgaver.

Merknader til § 5-2 nr. 11

Utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark har i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i 4 en rekke bestemmelser som vil gi befolkningen i fylkets kommuner og bygder sterkere rett til de lokale utmarksgoder enn i dag. Videre vil de berettigede få betydelig innflytelse på utmarksforvaltningen. For å sikre at rettshaverne også i praksis får nyte godt av de rettigheter og den forvaltningsmyndighet de tillegges, er det viktig at det føres oppsyn og kontroll med at de regler som gir dem slike rettigheter og slik myndighet blir overholdt.

Loven om statlig naturoppsyn innebærer at Kongen «for å ivareta nasjonale miljøverdier og forbygge miljøkriminalitet kan ... opprette et naturoppsyn», jf. lovens § 1. Dette oppsynet skal føre kontroll med at reglene bl.a. i friluftsloven, motorferdselloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven blir etterlevd. Disse lover har regler som enten omhandler retten til og forvaltningen av ulike fornybare utmarksgoder, eller som regulerer ulike former for aktivitet (bl.a. ferdsel) som kan ha betydningen for bruken av disse goder. Ettersom også de nevnte kapitler i lov om Finnmark grunnforvaltning har regler av denne art, og det må føres kontroll med at disse regler etterleves, bør også denne kontrollen tillegges det statlige naturoppsynet, jf. den foreslåtte tilføyelse til lovens § 2.

10.2.4 Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)

De regler som skal kommenteres i dette underpunkt er foreslått av Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2 Finnmark grunnforvaltning

Av de som har gått inn for hovedalternativ 2, foreslår Jernsletten, Kåven og Nystø at Finnmark grunnforvaltning skal organiseres som et selvstendig rettssubjekt, jf. forslaget fra Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi under hovedalternativ 1. Falch og Owe mener at Finnmark grunnforvaltning bør organiseres som et frittstående forvaltningsorgan, jf. Sandviks forslag under hovedalternativ 1. Det er i utredningens *"Finnmark grunnforvaltning"* i kapittel 4.3 redegjort for de vurderinger som ligger bak de regler som foreslås inntatt i mindretallets utkast til lovens kapittel 2.

§§ 2-1 til 2-8 omhandler Finnmark grunnforvaltnings *rådighet over grunn mv.* og er innholdsmessig identiske med de tilsvarende regler i hovedalternativ 1. For nærmere kommentarer til disse regler vises det derfor til det som er sagt i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 10.2.3. Det nevnes likevel at det i § 2-6 om *hyttetomter* er en forskjell i annet ledd, der det er gitt en regel om at Finnmark grunnforvaltning i bygdebruksområder ikke kan avhende tomt for hytte og gamme hvis bygdebruksstyret motsetter seg dette. På grunn av ulike kapittelinndeling i de to hovedalternativer, viser § 2-6 annet ledd i hovedalternativ 2 til reglene i lovens «*"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5», mens den tilsvarende regel i hovedalternativ 1 viser til «*"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4».

Også *§§ 2-9 til 2-12* om *organer og oppgaver* er identiske i de to hovedalternativer, dog med det forbehold at de medlemmer som står bak forslaget om Samisk grunnforvaltning foreslår at Sametinget og Finnmark fylkesting hver oppnevner fire medlemmer til styret for Finnmark grunnforvaltning. Disse foreslår videre at leder-

og nestlederverv rullerer mellom de to oppnevningsorganene med to års mellomrom, jf. § 2-9 alternativ 1 ovenfor.

Det er også blant disse medlemmer uenighet om rekkevidden av den hjemmel som er gitt i § 2-11 fjerde ledd for styret i Finnmark grunnforvaltning til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i fylket. Falch, Kåven og Nystø foreslår at hjemmelen skal gjelde både overfor kommuner og bygdebruksstyrer, mens Jernsletten og Owe foreslår at hjemmelen kun skal gjelde overfor kommunene. Det vises ellers til merknadene til de tilsvarende alternative utforminger av § 2-11 i hovedalternativ 1. Som følge av ulik kapittelnummering viser for øvrig § 2-11 fjerde ledd i hovedalternativ 2 til §§ 4-3 til 4-8 (kommunene) og eventuelt til §§ 5-3 til 5-5 (bygdebruksstyret), mens hovedalternativ 1 viser til §§ 3-3 til 3-8 og §§ 4-3 til § 4-5.

§§ 2-13 til 2-15 om *saksbehandling, klage og partsstilling* er like i de to hovedalternativer, men det er også i hovedalternativ 2 fremmet to forslag til § 2-15 om Finnmark grunnforvaltnings partsstilling. Jernsletten, Kåven og Nystø er enige med flertallet under hovedalternativ 1 i at organet bør bli et selvstendig rettssubjekt. Deres utforming av regelen om dets partsstilling er derfor identisk med dette flertallets forslag til § 2-15 (alternativ 1). Falch og Owe foreslår at Finnmark grunnforvaltning skal være et frittstående forvaltningsorgan og har utformet sitt forslag til § 2-15 i samsvar med dette, jf. mindretallets forslag foran (§ 2-15 alternativ 2). For mer utførlige kommentarer, vises det til merknadene til de to alternative utforminger av § 2-15.

§§ 2-16 til 2-20 om *årsmøte mv*. og *§ 2-21 og § 2-22* om *regnskap revisjon og kontroll*, er foreslått av Jernsletten, Kåven og Nystø og betinget av at organet blir et selvstendig rettssubjekt. Innholdsmessig er de foreslåtte regler helt sammenfallende med de tilsvarende regler i hovedalternativ 1, og det vises derfor til de merknader som foran er gitt til disse regler. Falch og Owe har ikke foreslått slike regler, ettersom de går inn for at Finnmark grunnforvaltning skal være et forvaltningsorgan.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Samisk grunnforvaltning

§ 3-1 har regler om virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. Organets rådighet over grunn og naturgoder er regulert i § 3-2. § 3-3 og § 3-4 har regler om styre og tjenesteverk. Saksbehandling, klage og partsstilling er regulert i § 3-5 og § 3-6. De nevnte bestemmelser er foreslått av alle medlemmer som støtter hovedalternativ 2.

Jernsletten, Kåven og Nystø foreslår i § 3-7 regler om årsmøte og i § 3-8 om regnskap, revisjon og kontroll. Som følge av at de foreslår at både Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning skal organiseres som selvstendige rettssubjekter, består bestemmelsene, i likhet med §§ 3-2 til 3-6 i stor grad av henvisninger til de bestemmelser som regulerer de tilsvarende forhold i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2. Falch og Owe foreslår å organisere Finnmark grunnforvaltning som et forvaltningsorgan og Samisk grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt, og foreslår egne regler om årsmøte mv. i §§ 3-7 til 3-11 og regnskap, revisjon og kontroll i § 3-12 og § 3-13. Deres utforming av §§ 3-7 til 3-13 er sammenfallende med Jernslettens, Nystøs og Kåvens utforming av §§ 2-16 til 2-22.

De vurderinger som ligger bak de regler som er foreslått i mindretallets utkast til kapittel 3 i lov om forvaltning av grunn i Finnmark er beskrevet i utredningens *"Samisk grunnforvaltning"* i kapittel 4.4.

§ 3-1 Området for Samisk grunnforvaltning

Kommuner i Finnmark kan vedta at grunn og naturgoder i kommunen skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning i samsvar med reglene i dette kapittel.

Dersom en eller flere kommuner har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning, kan et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd utenfor disse kommunene kreve at det opprettes et bruksområde for bygda i samsvar med reglene i § 6-2. Grunnen i slike områder forvaltes etter reglene i dette kapittel. Bygder utenfor Samisk grunnforvaltning som har fått tillagt bruksområde etter § 5-1, kan vedta at grunnen i området skal forvaltes etter reglene dette kapittel.

Reglene i første og annet ledd gjelder tilsvarende ved uttreden av Samisk grunnforvaltning.

Kommunens eller bygdas vedtak om å tre inn i eller ut av Samisk grunnforvaltning berører ikke bygdefolks rett i bygdebruksområder opprettet i medhold av § 5-1 eller § 6-2.

Kongen eller den han gir fullmakt kan gi nærmere regler om fremgangsmåten ved vedtak etter første, annet og tredje ledd.

Merknader til § 3-1

Paragrafen har regler om at kommuner og bygder i Finnmark kan slutte seg til og tre ut av Samisk grunnforvaltning når de ønsker det. Det samiske grunnforvaltningsområdet vil dermed kunne variere etter hvilke kommuner og bygder som er tilsluttet, og Samisk grunnforvaltning vil i motsetning til Finnmark grunnforvaltning, ikke bli etablert ved lovens ikrafttreden, men først når minst én kommune har tiltrådt ordningen. Utredningens *"Området for Samisk grunnforvaltning"* i punkt 4.4.3, jf. 5.4.3.2, redegjør for de vurderinger som ligger bak den foreslåtte regel.

Første ledd regulerer kommunenes adgang til å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. Kommuner i Finnmark kan «vedta» at grunn og naturgoder i kommunen skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning etter reglene i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3. Beslutningen fattes ved flertallsvedtak i kommunestyret i samsvar med kommunelovens regler, eventuelt etter at det er avholdt rådgivende folkeavstemning, jf. *"Nærmere om kommunenes tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.2. Den umiddelbare virkningen av at kommunen vedtar slik inntreden vil være at hjemmel som eier av den grunn i kommunen som i dag ligger til Statskog og som eventuelt vil bli overført til Finnmark grunnforvaltning, må overføres videre til Samisk grunnforvaltning. Se ellers *"Eiendomsretten til grunnen"* i punkt 4.4.4, samt *"Eiendomsrettens betydning for vernet av samisk kultur"* i punkt 4.2.2.3 og *"Fritak for betaling av avgifter ved eiendomsoverføring"* i 4.2.2.4.

Annet ledd regulerer bygdenes adgang til på selvstendig grunnlag å slutte seg til Samisk grunnforvaltning. Adgangen er begrenset til bygder «utenfor» de kommuner er tilsluttet Samisk grunnforvaltning, jf. første setning, samt utredningens *"Bygders tilslutningsadgang"* i punkt 4.4.3.3. Bygder *i* disse kommuner vil ikke ha behov for en særskilt tilslutningsadgang, da disse alt vil være med i ordningen, men også slike bygder kan få opprettet bygdebruksområde, jf. § 6-2.

Det er et vilkår for tilslutning at minst én kommune har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning slik at ordningens styringsorganer er i funksjon. Videre må tilslutningen ha støtte fra et flertall av bygdas myndige innbyggere, f.eks. ved at det legges frem en liste med tilstrekkelig mange underskrifter. Henvisningen til § 6-2 innebærer at det må drives «tradisjonell utmarksbruk» i bygda. Dette gjelder også for å få opprettet bygdebruksområde etter § 5-1 og § 4-1 (alternativ 1) i hovedalternativ 1. For en redegjørelse av hva som ligger i kravet, vises det til merknadene til den sistnevnte regel.

Hvis de

ovennevnte vilkår er oppfylt, kan bygdefolk kreve at det opprettes et bruksområde for bygda. Kravet fremmes overfor Samisk grunnforvaltning og avgrensningen av område skje etter reglene i § 6-2. Bygder utenfor de tilsluttede kommuner som oppfyller vilkårene for å bli tillagt bygdebruksområde vil også kunne kreve å få avgrenset et slikt område etter § 5-1, og vil dermed kunne velge om de vil være knyttet til Samisk grunnforvaltning eller til det kommunale systemet med Finnmark grunnforvaltning som overbygning. Bygder i tilsluttede kommuner vil ikke ha dette valget.

Annen setning innebærer at hvis ei utenforliggende bygd trer inn i Samisk grunnforvaltning og får opprettet et bruksområde, skal forvaltningen av «grunnen» i området skje etter lovens kapittel 3. Det vil si at forvaltningen av grunn (herunder hjemmelen som grunneier) og ikke fornybare naturgoder overføres fra Finnmark grunnforvaltning til Samisk grunnforvaltning, jf. *"Eiendomsretten til grunnen i «utenforliggende» bygdebruksområder"* i punkt 4.4.4.2.2. Utmarksforvaltningen vil derimot her som i andre bygdebruksområder som hovedregel ligge til bygdefolk selv, jf. § 6-3.

Tredje setning åpner for at utenforliggende bygder som har fått avgrenset bygdebruksområde av kommunen etter § 5-1, kan vedta at grunn og ikke-fornybare utmarksgoder i området skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning. Et slikt vedtak vil ikke påvirke bruksområdets utstrekning eller innholdet av bygdefolks rettigheter og myndighet, men bygdene vil få den samme adgang som bygder som tidligere ikke er blitt tillagt et bygdebruksområde til å tre inn i Samisk grunnforvaltning om de ønsker det. Også dette valget er forbeholdt bygder utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning.

Tredje ledd gir første og annet ledd tilsvarende anvendelse ved uttreden av Samisk grunnforvaltning. Hvis det i en kommune oppnås flertall for utmelding i kommunestyret eller ved folkeavstemming, vil den tre ut. Det samme vil gjelde for samiske bygder utenfor de tilsluttede kommuner som ved flertallsvedtak går inn for uttreden. Den umiddelbare virkningen av at en kommune trer ut av Samisk grunnforvaltning vil være at grunnen i kommunen igjen vil bli forvaltet av Finnmark grunnforvaltning i samsvar med lovens kapittel 2, mens utmarksforvaltningen fortsatt vil tilligge kommunen. Selv om kommunen vedtar å tre ut, vil imidlertid samiske bygder kunne fortsette i Samisk grunnforvaltning hvis et flertall i bygda ønsker det, jf. § 3-1 annet ledd.

Fjerde ledd innebærer at innholdet i og omfanget av den bygdebruksrett som måtte være etablert på det tidspunkt en kommune eller ei bygd vedtar å tre inn i eller ut av området for Samisk grunnforvaltning, ikke vil bli berørt av et slikt vedtak. Bygdefolk vil ha sine rettigheter i bygdebruksområdet i behold enten kommunen eller bygda er tilsluttet Samisk grunnforvaltning eller ikke. Dette følger indirekte av de øvrige regler i § 3-1, men det er likevel funnet grunn til å presisere dette særskilt.

Femte ledd gir Kongen eller den han gir fullmakt hjemmel til å gi regler om «fremgangsmåten» ved vedtak etter § 3-1. Verken første, annet eller tredje ledd, der de vedtak som kan treffes i medhold av paragrafen er regulert, har nærmere regler om i hvilke former de ulike vedtakene skal treffes, eller om overfor hvilke organer eller etater de krav som ligger i vedtakene skal fremsettes. Det kan imidlertid vise seg å være behov for slike regler, f.eks. om hvilken prosedyre som skal følges for en kommunes eller ei bygds tilslutning til eller uttreden av Samisk grunnforvaltning.

§ 3-2 Rådighet over grunn mv.

Samisk grunnforvaltning råder over grunn og naturgoder i det området som til enhver tid er omfattet av reglene i dette kapittel, innenfor de rammene som er satt i denne loven.

Reglene i § 2-2 til § 2-8 gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder.

Merknader til § 3-2

Bestemmelsen har regler om Samisk grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder. Reglene er i praksis sammenfallende med de regler som er gitt for Finnmark grunnforvaltnings rådighet. Første ledd motsvarer § 2-1 og annet ledd viser til §§ 2-2 til 2-8. Se også utredningens *"Samisk grunnforvaltnings myndighet"* i punkt 4.4.6 og *"Gjerdeplikt"* i 4.4.7 der det er redegjort for de overveielser som ligger bak de foreslåtte regler.

Første ledd slår fast at Samisk grunnforvaltning rådighet gjelder i det virkeområde for reglene i lovens kapittel 3 som til enhver tid vil fremtre ut fra de vedtak kommuner og bygder i Finnmark måtte treffe etter § 3-1. Rådigheten er begrenset til «grunn og naturgoder», og av «rammene ... i denne loven». Organets rådighet er med dette undergitt de samme begrensninger som Finnmark grunnforvaltnings rådighet etter lovutkastets § 2-1.

Foruten de rammer for rådighetsutøvelsen som følger av formålsbestemmelsen i § 1-1 og § 3-2 annet ledd, jf. §§ 2-2 til 2-6, vil det også for Samisk grunnforvaltning ligge en viss begrensning i § 3-5 om saksbehandling og klage. Også reglene i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i 5 vil begrense organets rådighet i forhold til den rådighet en grunneier vanligvis vil ha. Andre organer vil være tillagt disponeringen av de fleste fornybare utmarksgoder og Samisk grunnforvaltning vil måtte respektere de utmarksrettigheter folk i kommuner og bygder vil ha. Ved at § 3-2 annet ledd også viser til § 2-7 og § 2-8, vil imidlertid organets rådighet også i visse sammenhenger være videre enn en ordinær grunneiers. Se ellers det som er anført om dette i merknadene til § 2-1 i hovedalternativ 1.

Annet ledd angir konkret hvilke regler som skal gjelde for Samisk grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder, ved en henvisning til at reglene i lovutkastets §§ 2-2 til 2-8 gjelder tilsvarende. Reglene om felles bruk og avhending til enebruk (§ 2-2), avhendingsforbud (§ 2-3), avhendingsvilkår (§ 2-4), unntak ved avhending (§ 2-5), hyttetomter (§ 2-6), mineraler (§ 2-7) og gjerdeplikt (§ 2-8) skal dermed også gjelde i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning. For en nærmere redegjørelse for hva som ligge i dette vises det til merknadene til disse regler ovenfor. Se også utredningens *"Hovedregel – grunn og naturgoder skal ligge til felles bruk"* i punkt 4.4.6.3.3 til 4.4.6.3.9 og 4.4.7 der det er redegjort for de vurderinger som ligger bak forslaget til § 3-2 annet ledd.

§ 3-3 Forvaltningsstyre

Samisk grunnforvaltning ledes av et styre på sju medlemmer.

Sametinget oppnevner fem og Finnmark fylkesting to styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tre av de styremedlemmer Sametinget oppnevner, skal oppnevnes etter forslag fra de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

§ 2-9 tredje ledd om sammensetning av styret mv. gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings styre.

Styret velger leder og nestleder.

Styret er vedtaksført når det møter minst fire medlemmer eller varamedlemmer. § 2-10 annet ledd om stemmelikhet og § 2-11 om forvaltningsstyrets oppgaver gjelder tilsvarende for styret i Samisk grunnforvaltning.

Merknader til § 3-3

Betemmelsen har regler om oppnevning og sammensetning av styret for Samisk grunnforvaltning, og vedtaksførhet og styrets oppgaver. Med unntak av reglene om oppnevning av styremedlemmer og varamedlemmer, og valg av styreleder og nestleder, er det stort sett sammenfall mellom reglene i § 3-3 og de tilsvarende regler om Finnmark grunnforvaltning i §§ 2-9 til 2-11. Utredningens *"Oppnevning og sammensetning av grunnforvaltningsstyret"* i punkt 4.4.5.2 redegjør for de overveielser som ligger bak bestemmelsen.

Første ledd slår fast at styret leder virksomheten ved Samisk grunnforvaltning, jf. § 2-9 første ledd der det samme sies om Finnmark grunnforvaltnings styre, og at styret skal ha sju medlemmer.

Annet ledd har regler om oppnevning av styremedlemmer og varamedlemmer, bosetningskrav og valgperiode. Av de sju styremedlemmene oppnevner Sametinget fem og fylkestinget to styremedlemmer med et ubestemt antall varamedlemmer, jf. første setning. For en redegjørelse for de overveielser som ligger bak denne fordelingen vises det til utredningens *"Begrunnelse"* i punkt 4.4.2 og *"Noen allmenne vurderinger"* i 4.4.5.2.1.

Bortsett fra et krav om at de som oppnevnes som styremedlemmer og varamedlemmer må være registert bosatt i fylket den dag den oppnevnes, jf. at § 2-9 annet ledd har en tilsvarende regel for medlemmer og varamedlemmer i styret for Finnmark grunnforvaltning, legges det ikke opp til noen binding av hvem fylkestinget kan oppnevne som styremedlemmer og varamedlemmer.

For Sametinget er det imidlertid i tillegg til bosettingskravet gitt en regel i annen setning om at av de fem styremedlemmer dette oppnevner, skal tre foreslås etter forslag fra de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Det vil også måtte oppnevne varamedlemmer fra disse kommuner, men dette er det funnet unødvendig å lovfeste uttrykkelig da det uansett vil følge av sammenhengen i bestemmelsen. Det er heller ikke gitt regler om hvordan forslagsordningen skal gjennomføres, da det antas at Sametinget i samråd med de kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning selv vil komme frem til en naturlig måte å regulere dette på. Se ellers det som er anført om disse forhold i utredningens *"Oppnevningsorganer"* i punkt 4.4.5.2.2.

Tredje setning er likelydende med det som i § 2-9 annet ledd er forslått om tjenestetiden til medlemmer og varamedlemmer i Finnmark grunnforvaltnings styre. Tjenestetiden er fire år og knyttet til oppnevningsorganenes valgperiode. Første gangs styreoppnevning vil skje samtidig, men senere vil styremedlemmene måtte velges på de to tings konstituerende møte. Se ellers merknadene til § 2-9 annet ledd.

Tredje ledd har en regel om at § 2-9 tredje ledd gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings styre. Det vil si at styret skal sammensettes bredt slik at ulike arealbruksinteresser, så som reindrift og jordbruk gis representasjon. Sametinget og fylkestinget skal videre sørge for at de som ønsker det kan foreslå kandidater til styret, f.eks. ved å kunngjøre en frist for å fremsette forslag til nye styrekandidater. Se ellers merknadene foran til § 2-9 tredje ledd.

Fjerde ledd slår fast at styret for Samisk grunnforvaltning selv velger leder og nestleder, etter at det er oppnevnt. Det antas unødvendig å operere med en særskilt funksjonstid for disse vervene, som dermed i likhet med det som ifølge annet ledd tredje setning skal gjelde for de øvrige styremedlemmene, vil være fire år og svare til vedkommende oppnevningsorgans valgperiode. Spørmålet om når valg av ny styreleder og/eller nestleder skal avholdes, overlates til forvaltningsstyret uten noen nærmere lovregulering.

Femte ledd har bl.a. regler om vedtaksførhet og flertallskrav. Det følger av første setning at styret er vedtaksført når det møter minst fire medlemmer eller varamedlemmer. I annen setning vises det til at § 2-10 annet ledd om stemmelikhet gjelder tilsvarende ved stemmelikhet i Samisk grunnforvaltnings styre. Ved likt stemmetall vil «møteleders» stemme være avgjørende. Styremøtene forutsettes å bli ledet av styrelederen, eller hvis han eller hun er fraværende av nestlederen. Er ingen av disse til stede, vil det måtte velges en møteleder, jf. det som er sagt om dette i merknadene til § 2-10.

Også § 2-11 om styrets oppgaver og dets forhold til tjenesteverket skal gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings styre. Dette dermed ansvaret for tjenesteverket og kan i nødvendig grad gi retningslinjer for dets virksomhet. Styret skal videre selv behandle prinsipielt eller økonomisk viktige saker, mens mindre viktige saker kan overlates til tjenesteverket. Andre oppgaver som vil ligge til Samisk grunnforvaltnings styre, er behandling av årsmelding og budsjett, klagesaker og saker som ellers forelegges av forvaltningslederen eller styremedlem. For en nærmere utdyping av hva som ligger i de her oppregnede oppgaver, vises det til merknadene til § 2-11 første til tredje ledd i hovedalternativ 1.

Styret vil også kunne gi forskrift om utmarksforvaltningen i de tilsluttede kommunene hvis det er behov for nærmere regler om dette, jf. § 2-11 fjerde ledd. Videre foreslår Falch, Kåven og Nystø at denne forskriftshjemmelen også skal gjelde for bygdebruksstyrenes utmarksforvaltning. Jernsletten og Owe har derimot ikke villet gi hjemmelen en slik rekkevidde, jf. merknadene til § 2-11 fjerde ledd ovenfor.

§ 3-4 Tjenesteverk

Den daglige virksomheten utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, som tilsettes av styret.

§ 2-12 om Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk gjelder tilsvarende.

Merknader til § 3-4

Første ledd legger Samisk grunnforvaltnings daglige virksomhet til et tjenesteverk med en forvaltningsleder, og er likelydende med § 2-12 første ledd om Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk.

Annet ledd viser til at § 2-12 annet til fjerde ledd, om tjenesteverkets myndighet og forvaltningslederens ansvar og oppgaver gjelder tilsvarende. Tjenesteverket vil følgelig utøve den myndighet som overlates fra styret. Lederen er ansvarlig for tjenesteverkets virksomhet og forbereder de saker styret skal behandle og deltar i styrets møter. Han eller hun vil også representere Samisk grunnforvaltning utad i saker som faller innenfor tildelegert myndighet. Se for øvrig merknadene til § 2-12, samt utredningens *"Funksjonstid. Styreleder og nestleder. Vedtaksførhet og flertallskrav. Tjenesteverk"* i punkt 4.4.5.2.4.

§ 3-5 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Samisk grunnforvaltning, med den endring for klage som er fastsatt i annet ledd.

Klage over vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Sametinget eller den det gir fullmakt. Sametinget kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Merknader til § 3-5

Første ledd sier at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for Samisk grunnforvaltning. Henvisningen har sin bakgrunn i at organet som selvstendig rettssubjekt ikke kan anses som et «organ for stat eller kommune», og trolig heller ikke som et privat rettssubjekt som på vegne av disse «treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift» jf. forvaltningsloven § 1 og offentlighetsloven § 1. Henvisningen innebærer at lovene fullt ut skal gjelde for Samisk grunnforvaltnings vedtak i forbindelse med avhending av grunn og naturgoder. Se for øvrig til det som er anført om dette spørsmål i merknadene til lovutkastets § 2-13, og drøftelsen i *"Saksbehandlingsregler"* i punkt 4.4.8.1.

Annet ledd slår fast at Sametinget eller den det gir fullmakt er klageorgan for vedtak i saker som gjelder enkeltpersoners rettigheter eller plikter, jf. definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 bokstav b. Sametinget vil stå fritt til å velge om det selv vil ta klagesakene eller delegere dem til andre, men om myndigheten først delegeres synes det nærliggende å overlate sakene til Sametingsrådet eller en av underkomiteene i sametingssystemet. Det er ikke gjort noen begrensning i Sametinget myndighet som klageorgan, og det vil dermed kunne prøve «alle sider» av saken, jf. utredningens *"Klageinstans og klagemyndighet"* i punkt 4.4.8.2. Derimot skal heller ikke Sametinget kunne ta opp saker av eget tiltak. Foruten det unntak fra forvaltningsloven § 28 som følger av at Sametinget er klageorgan, legges det dermed også opp til et visst unntak fra § 35.

§ 3-6 Partsstilling

Samisk grunnforvaltning har rettigheter og plikter, er part i avtaler og har partsstilling overfor domstoler.

Søksmål mot eller fra Samisk grunnforvaltning som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven, reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

Merknader til § 3-6

Første ledd er i noen grad utformet etter mønster av § 3 i lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71, jf. den tilsvarende regel i lovutkastets § 2-15 (alternativ 1) for Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt. Bestemmelsen innebærer at organet skal være et selvstendig rettssubjekt med selvstendige rettigheter og plikter, som kan inngå avtaler med private og offentlige rettssubjekter og har partsstilling overfor domstoler og andre organer.

Annet ledd slår fast at søksmål mot eller fra Samisk grunnforvaltning vedrørende grunn eller naturgoder som forvaltes av organet skal reises i den rettskrets grunnen eller naturgodet ligger. Dette gjelder enten det er tale om vedtak organet har fattet som førsteinstans etter § 3-2 annet ledd, eller som klageorgan i forhold til den kommunale utmarksforvaltningen, jf. § 4-9 og § 6-1. Se ellers

merknadene til § 2-15 om Finnmark grunnforvaltnings parststilling (selvstendig rettssubjekt alternativet).

§ 3-7 Årsmøte

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, to representanter oppnevnt av Sametinget og én representant oppnevnt av Finnmark fylkeskommune.

§ 2-16 annet og tredje ledd til § 2-20 gjelder tilsvarende for årsmøte i Samisk grunnforvaltning.

Merknader til § 3-7

Bestemmelsen er foreslått av Jernsletten, Kåven og Nystø og gir regler for sammensetningen av Samisk grunnforvaltnings årsmøte og om tid og innkalling, årsmøtesaker, vedtak og møteledelse mv.

Første ledd har regler om hvem årsmøtet «består» av, dvs. om hvem som har stemmerett på årsmøtet. Regelen er utformet over samme lest som den tilsvarende regel om Finnmark grunnforvaltning, jf. § 2-16 første ledd, men med den forskjell at årsmøtet skal ha to representanter fra Sametinget og ikke én. For øvrig vil møtet bestå av én representant fra Finnmark fylkeskommune og statsråden i vedkommende departement, jf. utredningens *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3.

Annet ledd gir reglene om Finnmark grunnforvaltnings årsmøte i § 16 annet og tredje ledd om hvem som ellers har plikt og rett til å være til stede på årsmøtet uten at de har stemmerett, § 2-17 om tid og innkalling, § 2-18 om årsmøtesaker, § 2-19 om vedtak og § 2-20 om møteledelse og møtebok tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltnings årsmøte. For nærmere kommentarer vises det derfor til de foregående merknader til de nevnte bestemmelser, men det kan likevel også her presiseres at årsmøtet ikke vil være overordnet styret i saker som har med forvaltningen av grunn og naturgoder, jf. det som er sagt om dette i merknadene til § 2-18. Se også utredningens *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3 og *"Sametinget og Samisk grunnforvaltning"* i 4.4.5.1.

§ 3-8 Regnskap, revisjon og kontroll

§ 2-21 og 2-22 om regnskap, revisjon og kontroll gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltning.

Merknader til § 3-8

Bestemmelsen er foreslått av Jernsletten, Kåven og Nystø og gir reglene for Finnmark grunnforvaltning om regnskap, revisjon og kontroll i §§ 2-21 og 2-22 tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltning. Det stilles krav om regnskapsføring og statsautorisert revisor, og åpnes for kontroll fra riksrevisjonen. Se for øvrig merknadene til §§ 2-21 og 2-22 og utredningens *"Samisk grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt"* i punkt 4.4.4.3.

Forslag fra Falch og Owe til regler om årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll mv. (erstatter § 3-7 og § 3-8)

Falch og Owe går inn for at Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan, og har følgelig ikke foreslått regler om årsmøte, regnskap, revisjon og kontroll i lovens kapittel 2. De går imidlertid inn for at Samisk

grunnforvaltning skal være et selvstendig rettssubjekt og har derfor foreslått regler om disse forhold i § § 3-7 til 3-11 (årsmøte mv.) og § 3-12 og § 3-13 (regnskap, revisjon og kontroll). Disse regler er innholdsmessig sammenfallende med forslaget fra Jernsletten, Kåven og Nystø til § 3-7 og § 3-8. De tilsvarer videre, med et visst unntak for regelen om årsmøtets sammensetning, §§ 2-16 til 2-22 om Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt. Merknadene vil derfor være begrenset til en henvisning til de tilsvarende regler foran.

§ 3-7 Sammensetning

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, to representanter oppnevnt av Sametinget og en representant oppnevnt av Finnmark fylkesting.

Styrelederen, nestlederen, forvaltningslederen og revisoren skal være til stede på årsmøtet og har rett til å uttale seg. Ved forfall utpeker styret stedfortreder.

Andre styremedlemmer og en representant for Riksrevisjonen har rett til å være til stede og uttale seg på årsmøtet.

Merknader til § 3-7

Første ledd om hvem årsmøtet «består» av svarer til den regel Jernsletten, Kåven og Nystø har foreslått i § 3-7 første ledd.

Annet ledd om hvem som ellers har plikt eller rett til å være til stede på årsmøtet svarer til § 2-16 annet og tredje ledd i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, jf. § 3-7 annet ledd i forslaget fra Jernsletten, Kåven og Nystø.

§ 3-8 Tid og innkalling

Ordinært årsmøte holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert år.

Ekstraordinært årsmøte holdes når statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisoren krever det.

Forvaltningsstyret innkaller skriftlig årsmøtedeltakerne og andre som har plikt og rett til å være til stede. Innkalling foretas senest fire uker før ordinært årsmøte og senest to uker før ekstraordinært årsmøte.

Innkallingen skal nevne de sakene som skal behandles. Sakspapirene skal følge med innkallingen.

Merknader til § 3-8

Bestemmelsen tilsvarer regelen om tid for og innkalling av Finnmark grunnforvaltnings årsmøte i § 2-17.

§ 3-9 Årsmøtesaker

På ordinært årsmøte behandles:

1. *Årsmelding fra styret.*
2. *Årsoppgjør og revisjonsberetning.*
3. *Fastsetting av resultatregnskap og balanse.*
4. *Godtgjøring til styremedlemmene.*
5. *Andre saker som legges frem av styret eller av noen årsmøtedeltaker.*

Årsmøtet utpeker revisor eller revisjonsfirma.

Merknader til § 3-9

Bestemmelsen har samme innhold som regelen om årsmøtesaker på Finnmark grunnforvaltnings årsmøte i § 2-18.

§ 3-10 Vedtak

Avgjørelser på årsmøtet treffes ved enstemmighet.

Årsmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen, med mindre årsmøtet, etter uttalelser fra dem som er til stede, enstemmig samtykker i det.

Merknader til § 3-10

Paragrafens regler om årsmøtevedtak er sammenfallende med § 2-19 om vedtak på Finnmark grunnforvaltnings årsmøte.

§ 3-11 Møteledelse og møtebok

Årsmøtet ledes av styrelederen.

Det føres møtebok for årsmøtet, som underskrives av møtelederen og deltakerne. Utskrift av møteboka sendes de tilstedeværende, departementet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen.

Merknader til § 3-11

Reglene om møteledelse og føring av møtebok for Samisk grunnforvaltnings årsmøte, er identiske med de tilsvarende regler i § 2-20.

§ 3-12 Regnskap og revisjon

Regnskap skal føres i samsvar med lov og de regler om føringen som er gitt av styret.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor.

Merknader til § 3-12

Den tilsvarende regel om regnskap og revisjon for Finnmark grunnforvaltning er gitt i § 2-21.

§ 3-13 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, fra Finnmark grunnforvaltning og fra revisoren. Riksrevisjonen kan selv foreta undersøkelser i Finnmark grunnforvaltning.

Stortinget kan fastsette nærmere regler om Riksrevisjonens kontroll.

Merknader til § 3-13

Se merknadene til § 2-22 om riksrevisjonens kontroll av Finnmark grunnforvaltning.

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene

Reglene i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 (§§ 4-1 til 4-10) er stort sett identiske med §§ 3-1 til 3-10 i hovedalternativ 1. De følgende merknader er derfor begrenset til en henvisning til kommentarene til de tilsvarende regler foran, men der det foran foreligger to alternative forslag, er det påpekt hvilket forslag Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe har tiltrådt. Videre vil det der det i de to hovedalternativer er en viss innholdsmessig forskjell mellom reglene bli gjort rede for dette. Utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene"* i kapittel 5.2 redegjør for de vurderinger som ligger bak reglene som er foreslått i lovutkastets *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4.

§ 4-1 om *rett til utmarksgoder for kommunens innbyggere* regner i første ledd opp de bruksmåter som tilkommer disse og har i annet ledd en særregel for reindriftssamer med sommerbolig i kommunen. Den er sammenfallende med den regel som i hovedalternativ 1 er tatt inn som § 3-1 alternativ 2 og foreslått av Austenå og Varsi. For nærmere kommentarer til innholdet i § 4-1 vises det derfor til merknadene til § 3-1 alternativ 2.

§ 4-2 om *særskilte rettigheter for bygdefolk og jordbrukere* i en kommune samsvarer med § 3-2 i hovedalternativ 1. For utdypende kommentarer vises det til merknadene til denne bestemmelse.

§ 4-3 slår fast at kommunen forvalter de fornybare utmarksgodene i sitt område, og kan overføre sin myndighet til et *utmarksstyre* som oppnevnes og fungerer etter kommunelovens regler, men hvor de lokale reindriftsutøvere vil ha møte-, tale- og forslagsrett. Paragrafen er sammenfallende med § 3-3 alternativ 1 i hovedalternativ 1. For nærmere kommentarer vises det det til merknadene foran. Det nevnes likevel at kommunens myndighet vil gjelde i den del av kommunen som ikke underlegges reglene om bygdebruksområder i lovutkastets *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5. Forvaltningen skal skje i samsvar med reglene i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4 og eventuelle forskrifter om utmarksforvaltningen «gitt av Finnmark grunnforvaltning»

Så lenge grunnen i kommunen forvaltes av Finnmark grunnforvaltning etter lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 vil det være dette organet som kan gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunen, jf. § 2-11 fjerde ledd. Dersom kommunen i medhold av § 3-1 første ledd vedtar at grunn og naturgoder i stedet skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning, vil både myndigheten til å forvalte grunn og ikke fornybare naturgoder, og myndigheten til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunen bli overført til dette organet. Dette følger av at § 3-3 femte ledd gir § 2-11 fjerde ledd om forskriftshjemmel for grunnforvaltningsstyret tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltnings styre, jf. lovutkastets § 6-1 annet ledd.

§ 4-4 har en allmenn regel om kommunens adgang til *forvaltning og regulering* av utøvelsen av de rettigheter som er regulert i § 4-1 og § 4-2 og om bruken av utmarksgodene i kommunen. Det skal ut fra de underliggende rettsforhold skje en «rimelig» fordeling av de utmarksgoder som er regulert i § 4-1 mellom kommunens innbyggere og andre. Bestemmelsen har samme innhold som § 3-4 i hovedalternativ 1, jf. merknadene til denne bestemmelse.

§ 4-5 har regler om at kommunen kan *innskrenke bruken* av de lokale utmarksgoder ut over det som følger av allment fastsatte regler gitt i lov eller forskrift, og herunder frede visse områder. For nærmere merknader til regelens innhold, vises det til merknadene til den tilsvarende regel i hovedalternativ 1 (§ 3-5).

§ 4-6 gir kommunen myndighet til ved *utvisning, bortforpaktning* eller på liknende måte å tildele bestemte utmarksgoder eller områder til enkeltpersoner eller grupper for inntil fem år. Personer i kommunen som har en betydelig del av livs-

grunnlaget fra utmarkshøsting har et fortrinn ved slike tildelinger. Det er også gitt visse særregler om uttak av trevirke. Se ellers merknadene til den tilsvarende bestemmelse i § 3-6 i hovedalternativ 1.

§ 4-7 har en særregel om *østsamisk sjølaksefiske*. Ved utvisning av sjølakseplasser i Sør-Varanger kommune skal et rimelig antall lakseplasser i fellesskap tilldels østsamer i Neiden, som selv besørger den videre fordeling av plassene. Det vises ellers til merknadene til den tilsvarende bestemmelse i hovedalternativ 1 (§ 3-7).

§ 4-8 slår fast at kommunen kan vedta at bruken av de lokale utmarksgoder skal skje mot betaling av *avgift eller kjøp av kort.* Avgifter og kortpriser skal være lavere for kommunens innbyggere enn for andre, men det gjelder ellers ingen direkte skranker for kommunens vedtak, jf merknadene til § 3-8 i hovedalternativ 1.

§ 4-9 har regler om *saksbehandling og klage* og slår fast at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for kommunens utmarksforvaltning. Så lenge grunnen i kommunen forvaltes av Finnmark grunnforvaltning i samsvar med lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, er Finnmark grunnforvaltning klageorgan, jf. § 3-9 i hovedalternativ 1. Hvis kommunen etter § 3-1 i hovedalternativ 2 vedtar at grunn og ikke-fornybare naturgoder skal forvaltes etter i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, er det i annet ledd annen setning gitt en særregel om at Samisk grunnforvaltning er klageorgan for kommunens utmarksforvaltning. Dette kan utledes av at § 3-3 femte ledd gir § 2-11 tredje ledd nr. 4 om at en av forvaltningsstyrets oppgaver er å behandle klager, tilsvarende anvendelse for Samisk grunnforvaltnings styre, men dette forhold er likevel presisert uttrykkelig i § 4-9 annet ledd. Se også § 6-1 annet ledd.

§ 4-10 har regler om *partsstilling* og slår i første ledd fast at søksmål som har sammenheng med forvaltningen eller bruken av de utmarksgoder kommunen vil få forvaltningsansvaret for, skal reises mot kommunen enten denne er knyttet til Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning. Forvaltes grunnen i kommunen etter lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 og det er tale om en klagesak avgjort av Finnmark grunnforvaltning, rettes søksmålet mot dette organet, jf. lovutkastets § 2-15. Forvaltes grunnen etter reglene i *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 og klagesaken er avgjort av Samisk grunnforvaltning, rettes søksmålet dit, jf. lovutkastets § 3-6.

Annet ledd slår fast at søksmål reist av eller mot kommunen eller vedkommende grunnforvaltningsorgan om de forhold som er omtalt i første ledd kommer opp i den rettskrets kommunen ligger.

Med unntak av regelen om søksmål mot eller fra Samisk grunnforvaltning hvis dette organet har avgjort en klagesak, er bestemmelsen sammenfallende med den som under hovedalternativ 1 er foreslått som § 3-10 alternativ 1. For nærmere kommentarer vises det til merknadene til denne bestemmelse.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

Reglene i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 (§§ 5-1 til 5-8) er sammenfallende med de regler som i hovedalternativ 1 er foreslått som §§ 4-1 til 4-8. De følgende merknader er derfor begrenset til en henvisning til merknadene til disse paragrafer, men der det foran foreligger to alternative forslag, er det fremholdt hvilket alternativ de foreslåtte regler i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 motsvarer. De vurderinger som ligger bak reglene i lovutkastets *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel

5, er beskrevet i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i kapittel 5.3.

Virkeområdet for reglene vil være begrenset til kommuner som *ikke* har tiltrådt Samisk grunnforvaltning, hvor grunn og ikke fornybare utmarksgoder forvaltes av Finnmark grunnforvaltning. Reglene om bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning i det samiske grunnforvaltningsområdet er gitt i lovutkastets *"Reindrift"* i kapittel 6, og er stort sett sammenfallende med reglene i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5.

§ 5-1 regulerer *avgrensningen av bygdebruksområdet.* Første ledd gir folket i ei bygd hvor det drives «tradisjonell utmarksbruk» rett til å få opprettet bygdebruksområde. Annet og tredje ledd gir retningslinjer for avgrensningen. Fjerde og femte ledd har regler om avgrensningsorgan og overprøving av avgrensningsvedtaket. Sjette ledd gir Finnmark grunnforvaltning myndighet til å gi forskrifter i forbindelse med krav om og avgrensning av bygdebruksområder. Paragrafen er identisk med den som i hovedalternativ 1 er foreslått som § 4-1 av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi (alternativ 1). For en redegjørelse for hva som ligger i bestemmelsen kan det derfor vises til merknadene til § 4-1.

§ 5-2 har regler om *bygdebruksrettens innhold*. Første ledd angir hvem som er rettshavere og hvilke bruksmåter bygdebruksretten gjelder. Annet ledd har en regel for reindriftssamer med sommerbolig i bygda eller dennes bruksområde. Bestemmelsen er identisk med den som i hovedalternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi og inntatt i § 4-2 (alternativ 1). For nærmere kommentarer vises det til merknadene til denne bestemmelse, som innebærer at hvis det er avgrenset et bygdebruksområde skal bygdefolk innenfor lovens rammer ha rett til de utmarksgoder som er omfattet av oppregningen i første ledd nr. 1 til nr. 7, så sant området har tilgang på disse goder.

§ 5-3 har regler om *allmøte og bygdebruksstyre* og gir i første ledd en allmen ramme for disse organers forvaltning, det det bl.a. fremgår at myndigheten skal utøves innenfor de rammer som følger av reglene i lovens kapittel 5 (særlig § 5-4). Falch, Kåven og Nystø har dessuten i lovutkastets § 2-11 fjerde ledd foreslått en hjemmel for Finnmark grunnforvaltning til bl.a. å gi forskrifter om bygdebruksstyrenes utmarksforvaltning. Følgelig har disse i § 5-3 første ledd foreslått inntatt en presisering om at bygdebruksstyrenes utmarksforvaltning også må være i samsvar med «forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning». Jernsletten og Owe har ikke foreslått at forskriftshjemmelen i § 2-11 fjerde ledd skal omfatte bygdebruksstyrenes forvaltning, og har ikke tiltrådt den nevnte presisering.

De alternative utforminger av § 5-3 tilsvarer på dette punktet de to alternative utforminger av § 4-3 i hovedalternativ 1 (der Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik foreslår en tilsvarende regel som Falch, Kåven og Nystø, mens Abelvik, Austenå, Johnsen, Kristensen og Varsi foreslår samme regel som Jernsletten og Owe).

Annet ledd sier at bygdefolks myndighet utøves ved flertallsvedtak på allmøte. Tredje ledd har regler om valg og sammensetning av bygdebrukstyret som også utøver sin myndighet ved flertallsvedtak. Allmøtet kan gi vedtekter om styrets virksomhet. § 5-3 er innholdsmessig sammenfallende med den bestemmelse i hovedalternativ 1 som av alle utenom Ballo er foreslått i § 4-3. For nærmere kommentarer vises det derfor til merknadene foran.

§ 5-4 regulerer bygdebruksstyrets adgang til *forvaltning og regulering* av de utmarksgoder som er omfattet av bygdebruksretten. Første ledd nr. 1 til nr. 3 har regler om bygdebruksstyrets myndighet når det gjelder bruksbegrensninger og fredninger, tildelinger av bestemte utmarksgoder og kortsalg, og har i annet ledd en regel om inntektsdisponering. Disse regler er innholdsmessig sammenfallende med

de som er gitt i § 4-4 i hovedalternativ 1, og er følgelig nærmere kommentert i merknadene til denne bestemmelse.

§ 5-5 har særregler om *kommunal forvaltning og fellesforvaltning* av bygdebruksområder. Første ledd åpner for at kommunen etter ønske fra et flertall på allmøte i bygda, «kan» overta forvaltningen av bygdebruksområdet, og i så fall forvalte området på vegne av bygdefolk i medhold av reglene i lovens kapittel 5. Annet ledd har en regel om forvaltningen av bygdebruksområder som legges ut for felles bruk for folk fra flere bygder. Det vises ellers til merknadene til den tilsvarende bestemmelse i hovedalternativ 1 (§ 4-5).

§ 5-6 slår fast at det ikke er adgang til å *klage* på vedtak truffet på allmøte eller i bygdebruksstyre. For det tilfelle at kommunen forvalter bygdebruksområdet på vegne av bygdefolk i medhold av § 5-5, kan heller ikke de vedtak denne treffer påklages. Det vises ellers til merknadene til § 4-6 i hovedalternativ 1.

§ 5-7 har regler om bygdebruksstyrets *partsstilling*, og er en følge av at dette vil opptre som et selvstendig rettssubjekt når det forvalter bygdebruksretten. Søksmål som gjelder vedtak truffet som ledd i bygdebruksforvaltningen eller noen av de utmarksgoder som omfattes av bygdebruksretten, rettes mot eller reises av bygdebruksstyret, og kommer opp i den rettskrets hvor området, og dermed også det aktuelle utmarksgode ligger. Se ellers merknadene til § 4-7 under hovedalternativ 1 hvor det er gitt en likelydende regel.

§ 5-8 har regler om fremgangsmåten for *oppløsning* av bygdebruksområdet og virkningen av dette. For nærmere kommentarer vises det til merknadene til § 4-8 i hovedalternativ 1.

"Reindrift" i Kapittel 6 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning

"Reindrift" i Kapittel 6 har regler om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommuner og utenforliggende bygder som etter lovutkastets § 3-1 første og annet ledd har vedtatt å tiltre denne forvaltningsordningen. Skulle disse vedta å tre ut av ordningen, jf. § 3-1 tredje ledd, reduseres reglenes virkeområde tilsvarende, og utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i disse kommuner og bygder vil igjen være regulert av lovens kapittel 4 (kommunene) og *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 (bygdene).

§ 6-1 har regler om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i kommuner som tiltrer Samisk grunnforvaltning. § 6-2 regulerer fremsettelse av krav om og avgrensningen av bygdebruksområder med tilknytning til denne grunnforvaltningsordningen. § 6-3 har regler om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning. Det vil gjelde visse særregler bl.a. om i hvilket område utmarksrettighetene gjelder, jf. § 6-1 første ledd, og om avgrensningen av bygdebruksområder, jf. § 6-2 annet og femte ledd, men ellers er det stort sammenfall mellom reglene om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i og utenfor det samiske grunnforvaltningsområdet. Også de følgende merknader vil derfor i stor grad bestå av henvisninger til merknadene til de tilsvarende regler i det foregående.

De vurderinger og drøftelser som ligger bak bestemmelsene i *"Reindrift"* i kapittel 6, er beskrevet nærmere i utredningens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i det samiske grunnforvaltningsområdet"* i kapittel 5.4.

§ 6-1 Utmarksrett og utmarksforvaltning

Innbyggere i Samisk grunnforvaltnings virkeområde (§ 3-1) har lik rett til utmarksgoder i alle kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning. For øvrig gjelder § 4-1 og § 4-2 om rett til utmarksgoder tilsvarende.

Utmarksgodene forvaltes av kommunen i medhold av § 4-3 til § 4-10, likevel slik at Samisk grunnforvaltning kommer i stedet for Finnmark grunnforvaltning etter § 4-3 (forskriftshjemmel), § 4-9 (klageorgan) og § 4-10 (partsstilling).

Reglene i første og annet ledd gjelder ikke i bygdebruksområder opprettet i medhold av denne loven.

Merknader til § 6-1

Bestemmelsen har regler om hvem som har rett til utmarksgodene i de kommuner som er tilsluttet Finnmark grunnforvaltning, om hvor retten gjelder, om hvilke goder og bruksmåter retten omfatter og om forvaltningen av disse utmarksgoder.

Første ledd angir i første setning hvem som er berettiget og i hvilket område retten gjelder. Alle innbyggere i Samisk grunnforvaltnings virkeområde, dvs. de som etter folkeregisteret eller en helhetsvurdering kan anses som bosatt i en av de kommuner eller utenforliggende bygder som er tilsluttet ordningen, jf. § 3-1 første og annet ledd, har den samme rett til utmarksgodene i «alle kommuner» som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Annen setning viser til §§ 4-1 og 4-2 og regulerer dermed innholdet av utmarksrettighetene i disse kommuner. Sammenholdt med første setning innebærer dette at kommunene i Samisk grunnforvaltning vil utgjøre et felles rettighetsområde for de bruksmåter som er oppregnet i disse bestemmelser. Rettighetsområdet vil variere med hvilke kommuner som er tilsluttet ordningen, og dessuten være innsnevret av de bygdebruksområder som ligger i disse kommuner, jf. tredje ledd.

Rettshaverne vil som følge av henvisningen til § 4-1, ha rett til lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag (med unntak av de «store» elvene), laksefiske i sjøen (forutsatt at minst en kommune tilsluttet samisk grunnforvaltning har et sjøområde), jakt og fangst av småvilt og storvilt, sanking av egg og dun, og multeplukking. Dette gjelder også de reindriftssamer som må anses som fast bosatt i en av de kommuner eller bygder som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Reindriftssamer med sommerbolig i ordningens virkeområde vil ha rett på linje med områdets innbyggere når de driver reindrift der. Se ellers merknadene til § 4-1, jf. § 3-1 alternativ 2 i hovedalternativ 1, samt utredningens *"Utmarksrettighetenes innhold"* i punkt 5.4.2.2.

Henvisningen til § 4-2 innebærer at «bygdefolk» vil ha rett til lauvskog til ved for husbehov, og torv for brensel og annet husbehov. Videre vil det til jordbrukseiendom ligge rett til bufébeite i utmarka med den besetning som kan vinterføs på eiendommen. Se ellers merknadene til § 4-2, jf. § 3-2 i hovedalternativ 1, der det er nærmere redegjort for bestemmelsens innhold.

Annet ledd har regler om utmarksforvaltningen og gir reglene om kommunal utmarksforvaltning i §§ 4-3 til 4-10 tilsvarende anvendelse, men med den presisering at Samisk grunnforvaltning i en del sammenhenger vil tre inn i Finnmark grunnforvaltnings sted. For nærmere kommentarer om hva henvisningsregelen vil medføre, kan det vises til merknadene til §§ 4-3 til 4-10, jf. §§ 3-3 til 3-10 i hovedalternativ 1, men det gis likevel gis en kort oversikt over dette.

Som følge av henvisningen til § 4-3 vil kommunen fortsatt ha ansvaret for å forvalte de fornybare utmarksgodene i sitt område (utenom eventuelle bygdebruksområder). Den «kan» opprette et utmarksstyre som sammensettes etter kommunelovens regler, men i tillegg skal de lokale reindriftsutøvere ha møte-, tale- og forslag-

srett. Etter at kommunen har tiltrådt Samisk grunnforvaltning, vil det være dette organet og ikke Finnmark grunnforvaltning som kan gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunen, jf. annet ledd if.

Kommunen vil ha allmenn myndighet til å regulere utøvelsen av de rettigheter som ligger til kommunens innbyggere og må på grunnlag av de underliggende rettsforhold sørge for en «rimelig fordeling» av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor det samiske grunnforvaltningsområdet, jf. § 4-4. For nærmere kommentarer til hva som ligger i denne rimelighetsstandarden, vises det til merknadene til § 4-4, jf. § 3-4 i hovedalternativ 1. Det forhold at det der er tale om fordeling mellom innbyggere i og utenfor kommunen, og etter § 6-1 annet ledd (jf. § 4-4) om hva som er rimelig mellom innbyggerne i og utenfor Samisk grunnforvaltnings virkeområde, vil neppe ha særlig innvirkning på rimelighetsvurderingen.

Mer konkret vil kommunen kunne vedta bruksbegrensninger og fredninger som går ut over de rammer som følger av generelle regler fastsatt i lov eller forskrift, jf. § 4-5. Den vil videre kunne tildele bestemte goder eller bestemte områder til enkeltpersoner eller grupper, jf. § 4-6, samt § 4-7 som imidlertid bare vil ha betydning i Samisk grunnforvaltnings virkeområde hvis Sør-Varanger kommune tiltrer ordningen. Kommunene i Samisk grunnforvaltning vil også kunne gi regler om kortsalg og avgift, med den begrensning at kortpriser og avgifter vanligvis være lavere for innbyggerne i de tilsluyttede kommuner enn for andre, jf. § 4-8.

Kommunens vedtak vil være underlagt forvaltningsloven. Herunder vil det være adgang til å påklage vedtak om utvisninger, bortforpaktninger og andre tildelingsvedtak til Samisk grunnforvaltning, jf. § 4-9. Vedtak om fredninger og kortpriser ol. må normalt anses som forskrifter og følge reglene i lovens kapittel VII.

Kommunen vil ha partsrettigheter overfor domstoler og andre, men er en klagesak avgjort av Samisk grunnforvaltning må eventuelle søksmål rettes dit. Søksmål reist av eller mot kommunen eller klageorganet om kommunens utmarksforvaltning eller de utmarksgoder som tilligger innbyggerne i det samiske grunnforvaltningsområdet må reises i rettskrets kommunen ligger, jf. § 4-10.

Tredje ledd slår fast at § 6-1 første og annet ledd ikke gjelder i bygdebruksområder opprettet etter § 5-1 eller § 6-2. I slike områder vil utmarksrettigheter og utmarksforvaltning tilligge bygdefolk, og ikke innbyggerne i kommunene i det samiske grunnforvaltningsområdet og de kommunale utmarksorganer. Dette følger også av § 6-3. Presiseringen i tredje ledd er derfor strengt tatt unødvendig, men likevel inntatt for uttrykkelig å klargjøre dette forhold.

§ 6-2 Bygdebruksområder. Avgrensning

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd i eller utenfor kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning der det drives tradisjonell utmarksbruk krever det, skal det avgrenses et felles bruksområde for bygda.

Til å avgrense hvert enkelt bygdebruksområde oppnevner Samisk grunnforvaltning ei nemnd. Nemnda skal ha representanter for bygdefolket, reindriften og kommunen, og en uhildet leder. Ved avgrensning av bygdebruksområder utenfor kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning skal Finnmark grunnforvaltning være representert i nemnda.

Avgrensningen skjer i samsvar med retningslinjene i § 5-1 annet ledd. § 5-1 tredje ledd om fellesområder gjelder tilsvarende.

Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort, kreve grensegangssak i medhold av jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 "Forslag til nye lover og lovendringer" i *kapittel 11.*

Samisk grunnforvaltning kan gi forskrift om fremgangsmåten når krav om bygdebruksområde settes frem, og om saksbehandlingen ved avgrensningen av områdene.

Merknader til § 6-2

Bestemmelsen har regler om vilkårene for å få avgrenset bygdebruksområde i tilknytning til Samisk grunnforvaltning og om oppnevning og sammensetning av de organer som skal avgrense slike områder. Den gir videre retningslinjer for avgrensningen og åpner for at avgrensningsvedtaket kan prøves av jordskifteretten og for at Samisk grunnforvaltning kan gi nærmere regler om hvordan krav om bygdebruksområde settes frem og om hvordan avgrensningen skal gjennomføres. Utredningens *"Bygdebruksområder"* i punkt 5.4.3.2 redegjør for de vurderinger som ligger bak bestemmelsen.

Første ledd angir vilkårene for å få avgrenset et bygdebruksområde etter reglene om Samisk grunnforvaltning. Både for bygder i de tilsluttede kommuner og for bygder utenfor disse kommuner som etter § 3-1 annet ledd ønsker å tre inn i ordningen, må kravet være fremsatt av et «flertall» i ei «bygd» hvor det drives «tradisjonell utmarksbruk». Disse vilkår vil også gjelde for å få avgrenset et kommunalt bygdebruksområde etter § 5-1, jf. § 4-1 (alternativ 1) i hovedalternativ 1. Det vises derfor til merknadene til de nevnte bestemmelser, men nevnes at hvis vilkårene er oppfylt, har bygda rett til å få opprettet bygdebruksområde, jf. ordet «skal». Kravet om opprettelse forutsettes fremsatt overfor styret for Samisk grunnforvaltning.

Annet ledd bestemmer at avgrensningen av bygdebruksområdene skal besørges av ei særskilt nemnd, og har regler om oppnevningen og sammensetningen av denne nemnda. Ifølge første setning skal Samisk grunnforvaltning oppnevne ei egen nemnd for å avgrense bruksområdet for hver bygd som oppfyller vilkårene i første ledd. Det er ikke gitt regler om hvordan medlemmene av avgrensningsnemndene skal utpekes, men siste ledd har en regel som åpner for at Samisk grunnforvaltning kan gi nærmere forskrifter bl.a. om disse forhold.

Hver nemnd vil være spesielt oppnevnt og sammensatt for den enkelte grensestrekning og «skal» ifølge annen setning sammensettes av representanter for innbyggerne i den bygd som har krevd å få avgrenset bygdebruksområde, lokale reindriftsutøvere og allmenne utmarksinteresser i kommunen, og være ledet av en «uhildet» person. I tillegg til være upartisk bør lederen også ha god kjennskap til lokale forhold og kunnskaper om grensedragning. Hvis behovet for en bred sammensetning av de aktuelle interesser tilsier det, kan også andre enn de som er nevnt i annen setning oppnevnes. Hvorvidt det vil være et slikt behov vil imidlertid variere fra område til område og er neppe egnet for generell regulering.

Tredje setning har en særregel for avgrensningen av bygdebruksområder *utenfor* kommunene i Samisk grunnforvaltning. I slike tilfeller skal også Finnmark grunnforvaltning være representert i avgrensningsnemnda. Det er i disse tilfeller tale om å overføre grunn fra dette organet til Samisk grunnforvaltning, og selv om Finnmark grunnforvaltning uansett ville kunne vært gitt slik representasjon, jf. ovenfor, er det ansett mest hensiktsmessig å gjøre dette til en obligatorisk ordning. Derimot er det ikke foreslått noen tilsvarende regel for utmarksstyret i den kommune hvor den utenforliggende bygda ligger, men dette vil hvis behovet tilsier det likevel kunne gis slik representasjon i konkrete tilfeller.

Tredje ledd angir retningslinjene for avgrensningen av bygdebruksområdene, og gir § 5-1 annet og tredje ledd tilsvarende anvendelse. Det vises derfor til merknadene til disse regler, der det bl.a. fremgår at det viktigste avgrensningskriteriet er bygdefolks bruk i felles område i «tidligere og senere tid», og at området

helst skal være et sammenhengende område som hvis mulig gir tilgang på de utmarksgoder bygdebruksretten omfatter. Om mulig skal grensene følge synlige linjer i landskapet (bekker, høydedrag ol.).

Dersom folk fra flere bygder ut fra retningslinjene for avgrensingen kan gjøre krav på området, kan dette legges ut som fellesområde. For det tilfelle at disse bygder har fremmet separate krav, forutsettes det at avgjørelsen av om det skal opprettes et fellesområde tas av Samisk grunnforvaltning i samråd med de lokale avgrensningsnemnder. Har flere bygder har gått sammen om å fremsette krav om bygdebruksområde, vil det være naturlig å oppnevnes ei felles avgrensningsnemnd for å avgrense området.

Fjerde ledd gir folket i den bygd som har krevd avgrenset et bruksområde og andre med «rettslig interesse» i avgrensningen adgang til å reise grensegangssak iht. jordskifteloven §§ 88 og 89. Se ellers merknadene til § 5-1 fjerde ledd, jf. § 4-1 fjerde ledd i hovedalternativ 1. For øvrig bemerkes at mens femte ledd i § 5-1 og § 4-1 (hovedalternativ 1) legger opp til at vedkommende avgrensningsorgan (kommunen) kan velge om det selv vil foreta avgrensningen eller overlate spørsmålet til jordskifteretten, er det i § 6-2 ikke lagt opp til et tilsvarende valg. Her vil dermed avgrensningen ligge til den enkelte avgrensningsnemnd, men i de tilfeller grensegangssak reises innen tre måneder etter at vedtaket er offentliggjort f.eks. i en lokalavis, vil jordskifteretten besørge den endelige fastleggingen av bygdebruksområdets utstrekning.

Femte ledd gir Samisk grunnforvaltning hjemmel til å gi forskrifter om fremgangsmåten for fremsettelsen av krav om bygdebruksområder og utfyllende saksbehandlingsregler for avgrensningen av områdene, og herunder også om sammensetningen av de lokale avgrensningsnemnder, jf. ovenfor. Myndigheten motsvarer ellers langt på vei den myndighet Finnmark grunnforvaltning er gitt i § 5-1 siste ledd, jf. § 4-1 siste ledd i hovedalternativ 1, mht. avgrensningen av de «kommunale» bygdebruksbruksområdene.

§ 6-3 Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

For bygdebruksområder opprettet i medhold av dette kapittel gjelder § 5-2 til § 5-8 om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning tilsvarende, likevel slik at Samisk grunnforvaltning kommer i stedet for Finnmark grunnforvaltning.

Merknader til § 6-3

Bestemmelsen har regler om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning i bygdebruksområder opprettet etter § 6-2, jf. § 3-1 annet ledd. Det vises til at § 5-2 til § 5-8 gjelder tilsvarende, men med det forbehold at Samisk grunnforvaltning på visse punkter vil tre i stedet for Finnmark grunnforvaltning. Slik reglene i §§ 5-2 til 5-8 er utformet vil imidlertid dette bare ha den betydning at det vil være Samisk grunnforvaltning og ikke Finnmark grunnforvaltning som kan gi forskrifter om bygdebruksforvaltningen, jf. merknadene til § 3-3 femte ledd der Falch, Kåven og Nystø foreslår at § 2-11 fjerde ledd som etter deres forslag gir Finnmark grunnforvaltning slik myndighet, skal gjelde tilsvarende for Samisk grunnforvaltning. Jernsletten og Owe har gått mot at det skal kunne gis nærmere forskrifter om bygdebruksforvaltningen. For disse har dermed forbeholdet ingen praktisk betydning, men de har likevel ikke utformet noen alternativ lovregel på dette punkt.

Henvisningen til § 5-2 om bygdebruksrett innebærer at de som ifølge folkeregisteret eller på annet grunnlag kan anses for å være bosatt i bygder som tillegges et bygdebruksområde etter lovens kapittel 6, skal ha de utmarksrettigheter som er reg-

net opp i § 5-2 første ledd nr. 1 til 7. Dette vil også gjelde reindriftssamer bosatt i bygda. Reindriftssamer med sommerbolig der, vil ha samme rett som bygdefolk når de driver reindrift der, jf. § 5-2 annet ledd. Det vises ellers til merknadene til § 5-2, jf. § 4-2 (alternativ 1) i hovedalternativ 1.

Det følger av henvisningen til § 5-3 at bygdefolk som hovedregel selv skal forvalte bygdebruksretten på allmøtet og i bygdebruksstyret. Dette styret kan bl.a. vedta å begrense bruken ut over det som følger av allment fastsatte rammer. Videre kan det tildele bestemte utmarksgoder eller områder til enkeltpersoner eller grupper. Styret kan tillate andre enn bygdefolk å utnytte utmarksgodene i bygdebruksområdet mot leie eller kjøp av kort, men ikke i et slikt omfang at bygdefolks bruk rammes. Det kan også bestemmes at de sistnevntes bruk skal ordnes ved kortsalg, mens inntekter skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet. Se ellers merknadene til § 5-4 og § 4-4 i hovedalternativ 1.

Også § 5-5 om at bygdebruksforvaltningen i unntakstilfelle kan besørges av kommunens utmarksstyre, og om felles forvaltning av felles bygdebruksområder mv., vil gjelde tilsvarende for bygdebruksområder tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Det samme gjelder § 5-6 om at vedtak fattet som ledd i bygdebruksforvaltningen styret ikke kan påklages, § 5-7 om bygdebruksstyrets partsstilling og § 5-8 om oppløsning av bygdebruksområder. For nærmere merknader om innholdet av disse bestemmelser, vises det til merknadene foran til § § 5-5 til 5-8, jf. §§ 4-5 til 4-8 i hovedalternativ 1.

Det nevnes likevel at virkningen av at et bygdebruksområde tilknyttet Samisk grunnforvaltning oppløses vil variere med om området ligger i eller utenfor de kommuner som er tilsluttet denne ordningen. Hvis bygdebruksområdet ligger i én av disse kommuner vil utmarksrettighetene tilfalle innbyggerne i de kommuner som er tilsluttet ordningen og utmarksforvaltningen bli tilbakeført til kommunen, jf. § 6-1 første og annet ledd. Grunnen og de ikke-fornybare ressursene vil fortsatt være forvaltet av Samisk grunnforvaltning i medhold av lovens kapittel 3, som også vil ha hjemmel som grunneier. Ligger området utenfor de tilsluttede kommuner, vil forvaltningen grunnen og de ikke fornybare ressursene samt hjemmelen som grunneier måtte tilbakeføres til Finnmark grunnforvaltning. Utmarksrettighetene vil tilfalle kommunens innbyggere og utmarksforvaltningen vil bli tilbakeført til kommunens utmarksstyre.

"Østsamene i Neiden" i Kapittel 7 Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover

§ 7-1 har regler om *ikrafttreden og oppheving av andre lover*, og er likelydende med den regel som under hovedalternativ 1 er gitt som § 5-1. For nærmere merknader vises det derfor til kommentarene til denne bestemmelse, men det nevnes likevel særskilt at det heller ikke for det lovutkast som også har særskilte regler om Samisk grunnforvaltning er antatt å være behov for å gi en hjemmel for delt ikrafttreden av lovens ulike kapitler. Foruten de allmenne reglene i *"Sammendrag"* i kapittel 1, vil likevel bare reglene i *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2 om Finnmark grunnforvaltning og 4 om rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene få virkning fra lovens ikrafttreden. Etableringen av Samisk grunnforvaltning og avgrensningen av bygdebruksområder forutsetter en viss aktivitet fra de berørte kommuner og bygder, og selv om *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, 5 og 6 formelt sett vil tre i kraft samtidig som lovens øvrige regler, vil de her regulerte ordninger først kunne tre i funksjon en tid etter lovens ikrafttreden.

Det kan ellers bemerkes at hjemmelen som eier av grunnen i Finnmark ved lovens ikrafttreden vil måtte overføres fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning. Dersom en kommune eller ei utenforliggende bygd i medhold av § 3-1 første eller

annet ledd vedtar å tiltre Samisk grunnforvaltning, vil hjemmel som eier av grunnen i kommunen eller bygdebruksområdet måtte overføres videre til dette organet. Dersom kommuner eller bygder senere vedtar å tre ut av denne ordningen i medhold av § 3-1 tredje ledd, vil hjemmelen måtte tilbakeføres til Finnmark grunnforvaltning.

§ 7-2 har regler om *endringer av andre lover*. Innholdet i paragrafen er stort sett det samme i hovedalternativ 2 som i hovedalternativ 1. Der det er innholdsmessige forskjeller mellom de to hovedalternativer skyldes dette at det i hovedalternativ 1 bare opereres med ett grunnforvaltningsorgan mens det i hovedalternativ 2 opereres med to. Kommentarene til § 7-2 vil derfor stort sett bestå av henvisninger til endringsparagrafen i hovedalternativ 1 (§ 5-2).

Det er i § 7-2 nr. 1 foreslått en endring i *straffeloven § 400 annet* ledd om multeplukking. Denne er likelydende med den endring som er foreslått i hovedalternativ 1, jf. merknadene til § 5-2 nr. 1

§ 7-2 nr. 2 foreslår et nytt § 1 annet ledd i *lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner*. Endringen er sammenfallende med den som i hovedalternativ 1 er foreslått av Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, jf. deres merknader til § 5-2 nr. 2.

Det foreslås i § 7-3 nr. 3 et nytt § 1 første ledd første setning i *lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster*. Forslaget er likelydende med den endring som i hovedalternativ 1 er foreslått av Austenå, Abelvik, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. For utdypende kommentarer vises det til deres merknader til § 5-2 nr. 3.

§ 7-2 nr. 4 har et forslag om nytt § 2 tredje ledd i *lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom*. Bortsett fra at Samisk grunnforvaltning nevnes ved siden av Finnmark grunnforvaltning i regelens første og annen setning, er regelen identisk med den endring som under hovedalternativ 1 er foreslått av Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. At også Samisk grunnforvaltning nevnes er en følge av at dette organet i sitt virkeområde, jf. lovutkastets § 3-1, vil tre inn på Finnmark grunnforvaltnings plass. Se ellers merknadene foran til forslaget fra Ballo m.fl. (§ 5-2 nr. 4).

I § 7-2 nr. 5 foreslås endringer av § 1 annet ledd og § 2 første ledd i *lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk*. Forslaget er sammenfallende med de endringer som i hovedalternativ 1 er foreslått i § 5-2 nr. 5, jf. merknadene foran.

§ 7-2 nr. 6 innholder forslag til ny § 8 bokstav c) i *lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift*. Bortsett fra at Samisk grunnforvaltning nevnes sammen med Finnmark grunnforvaltning, er den forslåtte endring identisk med den som er foreslått i § 5-2 nr. 6 i hovedalternativ 1. Mens overføringen av grunnbokshjemmelen til den usolgte grunn i Finnmark fra Statskog SF til Finnmark grunnforvaltning vil være en engangsforeteelse, åpner reglene om Samisk grunnforvaltning for en rekke gradvise hjemmelsoverføringer fra Finnmark grunnforvaltning til Samisk grunnforvaltning og eventuelt tilbake igjen, jf. lovutkastets § 3-1 første til tredje ledd. Unntaket fra dokumentavgift ved disse overføringene vil dermed kunne ha stor praktisk betydning for begge grunneierorganer. Det vises ellers til merknadene til § 5-2 nr. 6 i hovedalternativ 1.

Den endring som i § 7-2 nr. 7 foreslås i form av et nytt § 88 annet ledd i *lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte* tilsvarer den som er foreslått i § 5-2 nr. 7 hovedalternativ 1. Men fordi det i hovedalternativ 2 er gitt to separate hjemler for å reise grensegangssak, § 5-1 (ved avgrensningen av «kommunale» bygdebruksområder) og § 6-2 (ved avgrensning av bygdebruksområder i tilknytning til Samisk grunnforvaltning) må dette fremgå av loven. Se ellers merknadene til den tilsvarende bestemmelse i hovedalternativ 1.

§ 7-2 nr. 8 foreslår visse endringer i § 31 i *lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet*. Videre foreslås det at § 44 annet ledd i samme lov oppheves. Forslaget er likely-

dende med

de endringer som i hovedalternativ 1 er inntatt som § 5-2 nr. 8. For nærmere merknader vises det derfor til kommentarene til denne bestemmelsen. Det nevnes likevel at hvis Finnmark grunnforvaltning organiseres som et selvstendig rettssubjekt, vil overskriften i § 31 (retten til jakt og fangst på statens grunn) være noe misvisende hvis det her inntas en henvisning som omfatter grunn dette organet har grunnbokshjemmel til. Det samme vil være tilfelle hvis henvisningen omfatter grunn som Samisk grunnforvaltning har hjemmel til. Et alternativ kan derfor være at det i stedet inntas en henvisning til grunn som omfattes av lov om forvaltning av grunn i Finnmark i en ny § 31 a.

§ 7-2 nr. 9 foreslår en endring av § 22 annet ledd i *lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr*, der det bl.a. fremgår at rettsgebyr ikke skal betales for tinglysning av dokument som i samsvar med lov om forvaltning av grunn i Finnmark overfører grunnbokshjemmel til Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning. Bortsett fra at begge grunneierorganer nevnes, er tilføyelsen sammenfallende med den som i hovedalternativ 1 er foreslått i § 5-2 nr. 9. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelse, men nevnes at endringen i rettsgebyrloven i likhet med den foreslåtte endring av dokumentavgiftsloven, vil få størst praktisk betydning hvis Samisk grunnforvaltning etableres, jf. merknadene til § 7-2 nr. 6.

I § 7-2 nr. 10 foreslås en endring av § 22 i *lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk*. Endringen er likelydende med den som i hovedalternativ 1 er inntatt som § 5-2 nr. 10. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelse, men kan også her påpekes at overskriften i paragrafen kan bli noe misvisende, særlig hvis Samisk grunnforvaltning etableres, jf. merknadene ovenfor til endringene i viltloven (§ 7-2 nr. 8). Det kan derfor være aktuelt i stedet å innta henvisningen til grunnforvaltningsloven i en ny § 22 a.

Det foreslås i § 7-2 nr. 11 en tilføyelse til § 2 i *lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn* som er sammenfallende med den som i hovedalternativ 1 fremgår av § 5-2 nr. 11.

10.3 MERKNADER TIL LOV OM FISKE I TANA, NEIDEN OG ALTA

10.3.1 Merknader til lovens innhold og oppbygning

Samerettsutvalget har drøftet og vil fremme forslag om endringer i reglene om fiske i «de store elvene» i Finnmark, dvs. Tana-, Neiden og Altavassdraget. Det foreslås at reglene samles i en egen lov om fiske i Tana, Neiden og Alta.

Lovens første del gjelder fisket i Tana og er foreslått av et samlet utvalg. Delen består av tre kapitler. *"Sammendrag"* i Kapittel 1 («Allmenne regler») angir bl.a. lovens virkeområde og formål. *"Om samerettsutvalget"* i Kapittel 2 («Fiskerett») sier hvem som har garnfiske- og stangfiskerett og hva disse rettighetene gir adgang til. *"Grunnlag og grunnsyn"* i Kapittel 3 («Forvaltning») gir nærmere bestemmelser om det nye organet Tanaelvas fiskestyre og gir regler om de forskjellige organenes myndighet når det gjelder forvaltningen av fisket. Kapitlet angir dermed også de nærmere rammer for utøvelsen av fiskerettighetene. Av praktiske grunner vil lovens første del om fiske i Tana tidvis bli omtalt som «tanaloven».

Lovens annen del, er foreslått av av et flertall på 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Sandvik og Varsi) og gir regler om fiske i Neidenelva. Kapittelinndelingen er som for Tana. *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i Kapittel 4 («Allmenne regler») omtaler virkeområde og formål med reglene. *"Rett til og forvaltning av utmarks-*

goder i Finnmark" i Kapittel 5 («Fiskerett») gir regler om hvem som har rett til stangfiske, hvem som har rett til livjelakfiske i Skoltefossen og hvem som er parthavere. *"Reindrift"* i Kapittel 6 («Forvaltningsorganer og oppgaver») gir ulike regler om hvordan fisket i Neiden skal forvaltes.

Lovens tredje del er foreslått av et samlet utvalg og gir en særregel for fisket i Altaelva før St.Hans.

Regler om ikrafttredelse mv. er gitt i fjerde del.

10.3.2 Første del. Fiske i Tana

"Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne regler

§ 1-1 Stedlig virkeområde

Denne delen av loven gjelder elva Deatnu/Tana med sidevassdrag (Tanavassdraget) så langt laks går.

Merknader til § 1-1

Bestemmelsen slår fast at lovens første del gjelder for Tana med sidevassdrag. Dette omfatter blant annet grensestrekningen mot Finland. Loven vil gjelde bare på norsk side av riksgrensen, som på en lang strekning følger elva. Loven gjelder de lakseførende deler av vassdraget. Dette omfatter også gyteplasser og oppvekstområder for småsmolt. Øvrige deler av vassdraget vil være omfattet av lov om forvaltning av grunn i Finnmark.

Betegnelsen på området for tidligere og någjeldende fiskeregler for Tana har vært skiftende – Tanavasdraget, Tanavassdragets fiskeområde, Tanaelven, Tanaelvens vassdrag, Tanaelvas fiskeområde og Tanavassdragets nedbørsfelt.

Elva er i lovforslaget kalt Deatnu på samisk, Tana på norsk, ikke Tanaelva. Den norske formen Tana tilsvarer det opprinnelige samiske navnet på elva, og er dernest også blitt navnet på en del av området langs elva og på en av kommunene ved elva. Utvalget har funnet det riktig å bevare Tana som navn på elva. I denne utredningen er likevel hele den lakseførende delen av vassdraget til dels kalt Tana av praktiske grunner.

Særreglene i lovens første del gjelder ikke bare Tana, men også de tallrike sideelvene, som for en stor del fører både laks og annen fisk. Det er først og fremst i elvene det foregår fiske. Men loven må også gjelde bekker og vann (innsjøer), og for å unngå uklarhet foreslås at loven gjelder også sidevassdrag. Det vil si at loven gjelder for hele vassdraget, så langt laks går.

Lovens første del får således samme stedlige virkeområde som den någjeldende loven fra 1888 om fiske i Tanavassdraget.

§ 1-2 Formål

Formålet med denne delen av loven er å sikre

1. *Tana som fremtidig lakseelv og som naturgrunnlag for bosetting og for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv,*
2. *fiskeretten i Tana og*
3. *fiske for allmennheten.*

Merknader til § 1-2

Bestemmelsen slår fast at lovens første del om fiske i Tana har flere formål. For det første skal den sikre Tanavassdraget som fremtidig lakseelv. Dette betyr at utnyttin-

gen og forvaltningen av elva må skje på en måte som er tjenlig også på lang sikt. Hensynet til at også kommende generasjoner skal ha nytte og glede av elva må tillegges avgjørende betydning, f.eks. hvis det dukker opp nye utnyttings- eller fortjenestemuligheter som over tid kan true fiskebestanden eller elvas omgivelser.

Hvis det oppstår fare for laksesykdommer og skadelige parasitter i Tana, f.eks. Gyrodactylus salaris, vil lovens formål tale for at det iverksettes tiltak etter loven her, og eventuelt etter oppdrettsloven, som hindrer smittespredning. Målet om å bevare elva for fremtiden må tillegges avgjørende vekt når smittefare kan konstateres, om nødvendig på bekostning av oppdrettsinteresser. Med tanke på Tanas særlige verdi som naturområde og som grunnlag for samisk og norsk kultur, bør tiltak kunne innføres også når smittefaren fremstår som forholdsvis liten.

Videre skal lovens del om Tana sikre at vassdraget fortsatt kan tjene som naturgrunnlag for bosettingen langs elva og for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Tana har til all tid vært av stor betydning som grunnlag for den samiske kulturen i elvedalen, og loven skal sikre at den vil være det også i fremtiden. Samisk kultur i denne sammenheng omfatter mer enn næringer, således levemåte, adferdsmønster og omgangsformer. Med samiske næringer i Tanadalen tenkes særlig på jordbruk, men også andre tradisjonelle næringer som bidrar til opprettholdelse og utvikling av samisk kultur. Lokale reindriftsutøvere vil f.eks ha stangfiskerett på linje med den øvrige lokalbefolkning, mens reindriftsutøvere utenfra vil ha rett til stangfiske når de driver reindrift i elvedistriktet, jf. § 2-2 i lovutkastet. Ved at loven i stor grad er ment å ivareta interessene til lokalbefolkningen, som har et betydelig samisk innslag, vil den også bidra til å sikre samisk kultur og samfunnsliv i området.

Loven skal videre sikre fiskeretten i Tanaelva. Dette gjelder både aktive jordbrukeres garnfiskerett og hele elvedalbefolkningens stangfiskerett. Stangfiskeretten har som det går frem foran vært omtvistet, men foreslås nå lovfestet, jf. § 2-2 i lovforslaget.

I tillegg skal loven sikre allmennhetens fiske. Forvaltningen av fisket skal skje på en måte som ivaretar hensynet til dem som ikke har fiskerett i elva. Hensynet til allmennheten taler bl.a. mot at fiskestyret slipper til noen få, eksklusive turister på bekostning av et større antall finnmarkinger eller andre tilreisende fiskere.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2 Fiskerett

§ 2-1 Garnfiske

Rett til garnfiske har personer som avler minst 2.000 kg. høy i året eller en tilsvarende mengde grovfor av annet slag på grunn som vedkommende eier eller leier på åremål, når grunnen ligger mindre enn to kilometer fra lakseførende del av Tana eller sideelvene og vedkommende bor på eller nær grunnen.

Dersom flere personer driver fiskeberettiget jordbruk i fellesskap, har bare én av dem rett til garnfiske. Når særlige grunner foreligger, kan Tanaelvas fiskestyre samtykke i at retten for en begrenset tid utøves av en annen enn husstandsmedlem.

Bortleie av garnfiskerett er ikke tillatt.

Garnfiskeretten omfatter fiske etter laks og sjøaure med alle tillatte garnredskaper i Tana og sideelvene, innenfor de begrensningene som følger av "Grunnlag og grunnsyn" i *kapittel 3.*

Merknader til § 2-1

Første ledd fastsetter hvilke vilkår som må være oppfylt for at en person skal ha rett til å drive garnfiske. Innholdet i bestemmelsen er med få unntak det samme som i §§ 2 til 4 i 1911-resolusjonen, selv om oppbyggingen er noe endret.

Kravet om bosetting må fortsatt forstås som et krav om at man står registrert i folkeregisteret som bosatt i dette området *og* at man faktisk bor der størstedelen av året. Pendling pga. arbeid eller utdanning må likevel godtas. Dette er samme vilkår som for stangfiskerett.

Det slås fast at det er et vilkår for garnfiskerett at grunnen ligger mindre enn to kilometer fra «lakseførende del av» vassdraget. Slik har også 1911-resolusjonen § 2 vært forstått og praktisert, selv om bestemmelsen ikke uttrykkelig krever at man bor nær lakseførende strekning. En forskjell fra tidligere er at norsk statsborgerskap ikke lenger er noe vilkår for å få fiskerett, noe som er et resultat av tilpasningen til EØS.

Uttrykket «leier på åremål» er en videreføring av gjeldende regelverk og praksis. Uttrykket angir imidlertid ikke for hvor mange år grunnen må leies. Utvalget har ikke funnet grunn til å fastsette en nedre grense. Det antas i stedet at fiskestyret bør avgjøre hvilken praksis som skal føres.

Et par justeringer er gjort for å få bestemmelsen i samsvar med dagens praksis. Kravet om at det oppdyrkete høyet skal brukes som kufor er sløyfet, og videre sies det nå at en tilsvarende mengde grovfor av annet slag godtas som alternativ til høy, se også *"Bør dagens regler om garnfiskerett endres?"* i punkt 5.5.2.2.3 foran.

Uttrykket «år om andet» er strøket, slik at det nå fremgår at høyet eller silomassen må produseres hvert år. Slik har bestemmelsen vært forstått også tidligere, men uttrykket «år om andet» ble brukt for å understreke at f.eks. et dårlig vekstår ikke skulle føre til tap av garnfiskeretten. Selv om en slik begrensning nå ikke følger av ordlyden, må Tanaelvas fiskestyre kunne legge vekt på slike særlige forhold når en garnfisker ikke har oppfylt produksjonsvilkåret.

Det er ikke lenger formulert som et absolutt vilkår for garnfiskerett at man bor «på» jordbrukseiendommen, slik det er i 1911-resolusjonen § 2. Det er tilstrekkelig at man bor «på eller nær» jordbrukseiendommen. Hensynene bak og begrunnelsen for endringen er nærmere drøftet foran i *"Bør dagens regler om garnfiskerett endres?"* i punkt 5.5.2.2.3. Bakgrunnen for forslaget skal likevel kort kommenteres.

Etter dagens praksis tillates at boligeiendommen har felles grense med jordbrukseiendommen. To slike formelle grunnenheter med samme eier som grenser mot hverandre, kan naturlig sees som én grunneiendom. Denne praksisen er godt begrunnet og bør fortsette. Det kan imidlertid også tenkes at boligeiendommen av praktiske grunner ligger et stykke unna jordbrukseiendommen. Gjennom de senere års praksis har slike tilfelle visstnok ført til at enkelte personer har mistet garnfiskeretten. Utvalget mener at det ikke bør være et ufravikelig vilkår for garnfiskerett at boligeiendommen grenser til jordbrukseiendommen. Det avgjørende bør være om drift, tomtegrunn, adkomst til offentlig vei eller andre praktiske forhold på stedet gir rimelig grunn til at boligeiendommen ligger et stykke unna jordbrukseiendommen, og at boligen ligger så nær jordbrukseiendommen som slike forhold gjør naturlig. Dette må vurderes konkret av fiskestyret i det enkelte tilfelle. Dette fremgår også av lovutkastets § 3-3, der det heter at fiskestyret avgjør om vilkårene for fiskerett foreligger.

Utvalget vil understreke at lovendringen ikke skal gjøre det enklere enn tidligere å erverve garnfiskerett. Meningen er ikke å åpne for at nye grupper, f.eks. innflyttere, lettere skal få rett til å fiske med garn. Hensikten er blant annet å ivareta hensynet til personer som har hatt garnfiskerett, men som har mistet eller står i fare for å miste denne som følge av en innskjerpet praktisering av vilkåret om beboelse «på» jordbrukseiendommen. Folk som foretrekker å bo på tettstedet, men likevel beholder jordbrukseiendommen, kan ikke regnes for å bo «nær» grunnen. Endringen innebærer at fiskestyret vil få en større mulighet til å finne fleksible og rimelige løsninger i vanskelige tvilstilfelle, enn det ville hatt etter dagens regler.

I *annet ledd* første setning sies at dersom flere personer i fellesskap driver fiskeberettiget jordbruk, har bare én av dem fiskerett. Samme regel fulgte tidligere av 1911-resolusjonen § 3 første ledd. Bestemmelsen må forstås slik at det fortsatt er bare ett husstandsmedlem pr. jordbrukseiendom som har garnfiskerett. Dette utelukker også at en jordbruker som tilhører en annen jordbrukers husstand, kan fiske med garn, en regel som tidligere fulgte uttrykkelig av 1911-resolusjonen § 3 annet ledd. Tidligere lå retten til «husbonden eller den, til hvem han begjærer retten overdraget», jf. § 3 annet ledd i resolusjonen fra 1911. Etter lovutkastet ligger retten til de som «avler» høy eller lignende. Det vil være opp til husstanden å avgjøre hvem av dem som skal utøve fiskeretten.

I annen setning åpnes det for at man kan la en stedfortreder utøve garnfiskeretten. Fiskestyret er gitt myndighet til å samtykke at «annen enn husstandsmedlem» får utøve retten for en begrenset tid. Husstandsmedlemmer kan utøve fisket i stedet for rettshaveren uten tillatelse fra fiskestyret. Men annen enn husstandsmedlem skal bare kunne drive fisket dersom fiskestyret finner at det er «særlige grunner» for det. Særlig grunn kan være at rettshaveren (og andre husstandsmedlemmer) på grunn av alder eller helse er forhindret fra å fiske. Hvilken praksis som ellers skal føres, vil fiskestyret fastlegge. Spørsmålet er nærmere drøftet i *"Bør dagens regler om garnfiskerett endres?"* i punkt 5.5.2.2.3.

Tredje ledd fastslår at retten til garnfiske ikke kan leies ut. Dette innebærer en endring av gjeldende rett, der bortleie kan skje med samtykke fra politimesteren og samtlige garnfiskere i den aktuelle sonen, se *"Sonemøter og lakseting"* i punkt 5.5.2.4.6.

Fjerde ledd sier hva retten til garnfiske gir adgang til. Bestemmelsen avløser 1911-resolusjonen § 1 og har i hovedsak samme innhold som denne. Det sies imidlertid at garnfiskeretten omfatter fiske etter laks og sjøaure med «alle tillatte garnredskaper», mens det tidligere het «alle tillatte redskaper». Dette innebærer likevel ingen reell endring, fordi retten i praksis anses som en rett til å fiske med garnredskaper, dvs. stengsel, settegarn, drivgarn eller kastenot, se forskriftene om hoved- og sidevassdrag av 1989 og 1990 §§ 11, jf. § § 3. Ved å ta inn uttrykket «garn-» får man klarere frem at garnfiskeretten i seg selv ikke omfatter rett til fiske med stang og håndsnøre. Jordbrukere i Tanadalen vil likevel ha rett til slikt fiske, men dette kommer til uttrykk i bestemmelsen om stangfiske i § 2-2.

Uttrykket «alle tillatte» sikter til at det er Kongen som fastsetter hvilke redskapstyper som er tillatt, jf. laksefiskeloven § 33. Kongen kan derfor både utvide og innskrenke tillatte fiskeredskapstyper. Dette må i tilfelle skje i samsvar med formålet i laksefiskeloven, som dels er å sikre og utvikle fiskebestanden og dels å sikre fiskemuligheter for rettshavere og fritidsfiskere. Utvalget forutsetter at også hensynet til å bevare tradisjonelle samiske fiskemåter og samisk kultur ivaretas.

Bestemmelsen slår videre fast at fiskeretten gjelder «innenfor de begrensninger som følger av *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3». Dette er gjort for å understreke at fiskerettens innhold avhenger av de vedtak som treffes av forvaltningsorganene for Tanavassdraget om bl.a. inndeling av elva i soner (§ 3-3 første ledd) og om eventuelle begrensninger i fiskeadgangen utover det som følger av offentligrettslige regler (§ 3-7). I tillegg vil fiskerettens innhold selvsagt påvirkes av offentligrettslige reguleringer i medhold av laksefiskeloven.

§ 2-2 Stangfiske

Rett til stangfiske har personer som bor i Tana eller Karasjok kommuner. Samme rett har personer som bor langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune. Rein-

driftsutøvere som ikke bor i disse områdene har stangfiskerett når de driver reindrift i elvedistriktet.

Stangfiskeretten omfatter fiske etter laks og annen fisk med stang og håndsnøre i Tana og sideelvene, mot løsning av fiskekort og innenfor de begrensningene som følger av "Grunnlag og grunnsyn" i *kapittel 3.*

Personer som ikke har stangfiskerett, har adgang til stangfiske mot løsning av fiskekort og innenfor de begrensningene som følger av "Grunnlag og grunnsyn" i *kapittel 3.*

Merknader til § 2-2

Bestemmelsen innebærer at lokalbefolkningen nå får en klar lovhjemmel for sitt stangfiske, noe den ikke har hatt tidligere. Begrunnelsen for og virkningen av en slik lovfesting er drøftet nærmere i *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.

Første ledd sier hva som er vilkåret for stangfiskerett i vassdraget. Etter *første og annen setning* er vilkåret at man bor i Tana eller Karasjok kommune, eller langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune. Dette omfatter samme personkrets som etter dagens praksis har adgang til billig stangfiske. Det følger av dette vilkåret at blant andre alle garnfiskerettshavere vil ha rett til stangfiske.

Stangfiskerett tilkommer imidlertid personer bosatt i et videre område enn det som gjelder for garnfiskerett. Garnfiskeretten er begrenset til personer som bor mindre enn to kilometer fra lakseførende del av elva, mens stangfiskeretten omfatter alle som bor i Tana og Karasjok kommuner og langs sideelvene i Kautokeino kommune.

I *første ledd* tredje setning er reindriftsutøvere særskilt omtalt. Reindriftsutøvere som ikke bor (ikke har vinterbosted) i det nevnte området, vil ha samme rett som lokalbefolkningen «når de driver reindrift i elvedistriktet». Dette er samme prinsipp som i reindriftsloven § 14. Siden denne bestemmelsen antas ikke å gjelde for Tana, har utvalget funnet det ønskelig og nødvendig å ta inn en tilsvarende regel i tanaloven. Kravet om at reindriften må være «lovlig», jf. reindriftsloven § 14, har man ansett overflødig å lovfeste.

Annet ledd er en kort angivelse av hva slags fiske retten gir adgang til. Det fremgår at stangfiskeretten omfatter både fiske med stang og fiske med håndsnøre, fra strand og fra båt, noe som er i samsvar med dagens praksis i vassdraget. I motsetning til garnfiskeretten, som bare gjelder laks og sjøaure, omfatter stangfiskeretten all slags fisk. Men stangfiskeretten gjelder – som loven i det hele, jf. § 1-1 – bare den delen av vassdraget hvor laks går. Også i denne bestemmelsen gis det uttrykk for at det nærmere omfang av retten vil avhenge av forvaltningens vedtak etter *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, på samme måte som garnfiskeretten.

Det sies også at løsning av fiskekort er et vilkår for å få adgang til stangfiske. Dermed understrekes forskjellen fra garnfiskeretten, der man ikke har noe slikt krav. Som nevnt i *"Retten til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3, skal lokalbefolkningen kun betale en lav pris for fiskekort. Dette sies uttrykkelig i § 3-6, der de nærmere spørsmål om fiskekortpriser er regulert. Man har ikke funnet grunn til å si det samme også i § 2-2.

Tredje ledd gjelder adgangen til stangfiske for andre enn fiskerettshaverne. Utgangspunktet er at disse skal få fiske med stang mot løsning av fiskekort, se drøftelsen i *"Allmennhetens adgang til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.6.

Bestemmelsen om allmennhetens adgang til stangfiske må sees i sammenheng med fiskestyrets forvaltningsmyndighet etter lovutkastets *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3, bl.a. myndigheten til å fastsette fiskekortpris (§ 3-6) og til å innføre begrensninger i fisket av hensyn til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket (§ 3-7).

Dersom fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier at det innføres begrensninger, vil dette i første omgang bety innskrenkninger for allmennheten, det vil i praksis si tilreisende fiskere. Slike bestemmelser vil være forskrift i forvaltningslovens forstand, noe som bl.a. betyr at berørte interessegrupper skal få uttale seg før forskriften blir utferdiget, jf. forvaltningsloven § 37.

Utvalget har vurdert om allmennhetens adgang til stangfiske systematisk ville passe bedre i lovutkastets § 3-6 om forvaltning av stangfiske enn i lovutkastets *"Om samerettsutvalget"* i kapittel 2, som gjelder fiskerett. Bestemmelsen er likevel plassert i § 2-2, fordi dette antas å gi bedre oversikt over de forskjellige gruppenes rettsstilling. Falch mener bestemmelsen bør plasseres i § 3-6 som annet ledd.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Forvaltning

§ 3-1 Tanaelvas fiskestyre/Deanu guolástanstivra

Tanaelvas fiskestyre har tolv medlemmer. Seks av dem skal ha garnfiskerett og seks stangfiskerett (uten garnfiskerett). Kommunestyret i Tana oppnevner fire og kommunestyret i Karasjok to medlemmer med garnfiskerett blant personer foreslått av garnfiskerettshaverne. To medlemmer oppnevnes fra nedre del av vassdraget (munningen – Grensenesset), to medlemmer fra midtre del (Grensenesset – kommunegrensen) og to medlemmer fra øvre del (Karasjok kommune).

Kommunestyrene i Tana og Karasjok oppnevner i tillegg tre medlemmer hver med stangfiskerett.

Funksjonstida er fire år og følger kommunevalgperioden. Leder og nestleder velges av fiskestyret for to år. Vervene skifter hvert annet år mellom garnfiskerettshavere og stangfiskerettshavere. Når lederen velges fra den ene gruppen, velges nestlederen fra den andre.

Merknader til § 3-1

Første ledd fastslår at organet skal ha tolv medlemmer. Av disse skal en halvpart ha garnfiskerett og den andre halvparten stangfiskerett (og ikke samtidig garnfiskerett). Med lik representasjon for de to gruppene vil man minske sannsynligheten for at en gruppe blir favorisert gjennom organets virksomhet.

Annet ledd gir regler om oppnevningen av de garnfiskeberettigete medlemmene. Fire medlemmer skal oppnevnes av Tana kommunestyre, og to av Karasjok kommunestyre. Grunnen til at det fra Tana skal oppnevnes dobbelt så mange garnfiskere som fra Karasjok, er bl.a at antallet laksebreveiere i Tana er langt større enn i Karasjok (omlag 300 i Tana mot omlag 120 i Karasjok). De garnfiskeberettigete medlemmene skal velges blant personer foreslått av garnfiskerettshaverne selv. Loven sier ikke hvordan forslagsretten skal utøves. Dette spørsmålet er nærmere drøftet foran, se *"Nytt forvaltningsorgan for Tanavassdraget"* i punkt 5.5.2.4.4. Annen setning bestemmer at de garnfiskeberettigete medlemmene skal oppnevnes etter et bestemt mønster. Dette skal sikre en best mulig geografisk fordeling av representantene, bl.a. av hensyn til de ulike bruksmønstre i elva. Dette er også drøftet nærmere foran i *"Nytt forvaltningsorgan for Tanavassdraget"* i punkt 5.5.2.4.4.

I *tredje ledd* bestemmes det at kommunestyrene i Tana og Karasjok skal oppnevne tre medlemmer hver med stangfiskerett.

Fjerde ledd bestemmer at medlemmene velges for fire år, og at funksjonstida følger kommunevalgperioden.

I *femte ledd* bestemmes at fiskestyret selv velger leder og nestleder for to år om gangen. Når lederen er stangfisker, skal nestlederen være garnfisker, og omvendt.

Vervene går på omgang mellom de to gruppene annenhvert år. Siden lederens dobbeltstemme vil bli utslagsgivende ved stemmelikhet, har man funnet det naturlig med en slik regel. Regelen vil gi god balanse mellom gruppene, og må antas å legge til rette for en rettferdig og harmonisk forvaltning. Første gang leder skal velges, må det avgjøres ved loddtrekning hvilken av gruppene som skal ha lederen, med mindre man blir enige om noe annet.

§ 3-2 Hovedregel

Fisket i Tanavassdraget forvaltes av fiskestyret, når annet ikke følger av regler i denne loven.

Merknader til § 3-2

Bestemmelsen slår fast at det er Tanaelvas fiskestyre som i utgangspunktet skal forvalte fisket i vassdraget. Forvaltningsmyndigheten knytter seg til alt fiske i Tana, enten det drives av garnfiskerettshavere, stangfiskerettshavere eller utenbygdsboende.

Når myndigheten er lagt til fiskestyret og ikke til for eksempel laksetingene, som etter § 3-4 bare kan uttale seg, skyldes det først og fremst at laksetingene omfatter bare garnfiskerettshavere, ikke stangfiskerettshavere – som utgjør flere tusen. Utvalget har funnet det ønskelig å legge avgjørelsesmyndigheten til et organ med balansert sammensetning av representanter for grupper etter ulike rettigheter og bosted, jf. § 3-1.

Andre organer har forvaltningsmyndighet vedrørende fiske i Tana bare i den utstrekning det følger av andre bestemmelser i loven. Slike bestemmelser finnes for sonemøter i § 3-5 første ledd og for Kongen i § 3-10 siste setning. Forvaltningsspørsmål som ikke faller inn under den særlige myndighet andre er tillagt i loven, skal avgjøres av fiskestyret.

Fiskestyrets myndighet er regulert og begrenset i § 3-3 til 3-11. Loven må også leses med den begrensning som følger av laksefiskeloven, nemlig at sentrale fiskemyndigheter har hånd om den offentligrettslige siden av forvaltningen. Det betyr at forvaltningen må skje i samsvar med regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven, med mindre fiskestyret vedtar innskrenkninger i henhold til utkastets § 3-7.

§ 3-3 Forvaltning av garnfiske

Fiskestyret kan dele elva inn i soner der bestemte rettshavere kan utvises fiske. Soneinndelingen og utvisningene skal gjennomgås hvert fjerde år, etter at garnfiskerettshaverne har fått uttale seg på lakseting.

Spørsmål om vilkårene for fiskerett foreligger, avgjøres av fiskestyret. Det samme gjelder tvister mellom fiskerettshaverne om utøvelsen av fisket, med mindre saken avgjøres på sonemøte etter § 3-5.

Som bevis for fiskeretten skriver fiskestyret ut et laksebrev til hver garnfiskerettshaver, hvor vilkårene for retten og utøvelsen tas inn.

Når særlige grunner foreligger, kan fiskestyret etter søknad tillate andre enn fiskerettshaverne å drive garnfiske i Tana, dersom tradisjonell næringskombinasjon i elvedistriktet danner inntektsgrunnlaget for søkeren og vedkommende bor mindre enn to kilometer fra elva.

Merknader til § 3-3

Etter *første ledd* første setning kan Tanaelvas fiskestyre dele elva inn i soner for grupper av rettshavere. Dette er myndighet som tidligere lå til politimesteren etter 1911-resolusjonen § 5. Selv om det ikke er sagt uttrykkelig, forutsettes det at rettshaverne må fiske i en sone som ligger nær eiendommen, slik det også er etter dagens praksis.

Annen setning sier at soneinndelingen og utvisningene skal gjennomgås (og eventuelt revideres) hvert fjerde år, etter at de fiskeberettigete har fått uttale seg. Dette har hittil skjedd på et møte med alle garnfiskeberettigete i kommunen, såkalt lakseting, en ordning som etter utvalgets mening bør fortsette, jf. punkt 5.5.2.4.3.1 og lovutkastets § 3-4. Reglene om revisjon av soneinndeling har tidligere fremgått av 1911-resolusjonen § 7, som imidlertid er noe mer detaljert. Det har ikke vært tilsiktet noen endring av praksis mht. soneinndelingen, men de nærmere bestemmelser om dette overlates til Tanaelvas fiskestyre.

Etter *annet ledd* gis fiskestyret myndighet til å avgjøre spørsmål om vilkårene for garnfiskerett etter § 2-1 foreligger. Tidligere var det politimesteren, etter uttalelse fra lensmannen, som avgjorde slike spørsmål, med fylkesmannen som klageinstans, jf. 1911-resolusjonen § 12 første ledd. Tanaelvas fiskestyre gis videre myndighet til å avgjøre tvister mellom fiskerettshaverne om utøvelsen av fisket, med mindre saken avgjøres på sonemøte etter § 3-5. Denne myndigheten lå før til lensmannen som lakseoppsyn etter § 12 annet ledd i 1911-resolusjonen, og med politimesteren som klageinstans. Det antas at den nye regelen vil gi en mer oversiktlig rettsstilling ved at begge typer spørsmål nå blir avgjort av samme organ og med samme klageorgan (Finnmark grunnforvaltning, jf. § 3-8).

I 1911-resolusjonen § 12 het det også at myndigheten til å avgjøre tvister mellom de fiskeberettigete kun var aktuell for saker som ikke «egner sig for indbringelse for retten». En tilsvarende formulering er ikke inntatt i § 3-3, men bestemmelsen må leses med samme begrensning. Enkelte saker vil etter sin art passe for domstolsbehandling, f.eks. erstatningskrav fra en garnfisker mot en annen, og fiskestyret må da kunne henvise partene til retten.

Tredje ledd legger myndigheten til å utstede laksebrev til Tanaelvas fiskestyre, en myndighet som politimesteren har hatt tidligere, jf. 1911-resolusjonen § 11. Det forutsettes også at det nye organet fører oversikt over elvas ulike soner og fiskerettshaverne innenfor hver sone, en oppgave som § 11 før påla politimesteren.

Fjerde ledd er en dispensasjonshjemmel for Tanaelvas fiskestyre, se drøftelsen i *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5. Bestemmelsen gir fiskestyret myndighet til å tillate personer å drive garnfiske, selv om vedkommende ikke oppfyller de vanlige vilkårene for dette etter § 2-1.

Et vilkår for slik tillatelse er at søkeren driver tradisjonell næringskombinasjon i elvedistriktet. Det betyr at søkeren må drive laksefiske kombinert med en eller flere tradisjonelle utmarksnæringer. Av aktuelle næringer kan nevnes skogbruk, duodji, jakt, bærplukking og ferskvannsfiske. Det er også et vilkår at næringskombinasjonen må danne inntektsgrunnlaget for søkeren. Dette må bety at vedkommende må ha i hvert fall størstedelen av sin inntekt fra slik næringskombinasjon.

Det kreves at søkeren bor mindre enn to kilometer fra elva. Dette er et vilkår for jordbrukernes garnfiskerett, og det synes rimelig å kreve samme geografiske nærhet til elva fra dem som eventuelt skal gis dispensasjon til garnfiske.

Det må i tillegg foreligge «særlige grunner». Her understrekes at tillatelse skal være et godt begrunnet unntak fra hovedregelen om at bare aktive jordbrukere kan fiske med garn. Dispensasjonsregelen retter seg mot tilfelle der det synes særlig rimelig og rettferdig at en person får adgang til garnfiske. Tillatelse bør bare være

aktuelt for den som har relativt lav inntekt. Utvalget vil ikke antyde noen beløpsgrense, men overlater dette til fiskestyret.

At fiskestyret «*kan*...tillate», betyr at organet ikke har en plikt til å dispensere, selv om grunnvilkårene for dispensasjon er oppfylt. Den endelige avgjørelsen er med andre ord overlatt til organets frie skjønn. Vedtaket kan imidlertid påklages til Finnmark grunnforvaltning, se utkastets § 3-12.

Når en person først har fått tillatelse, bør han i utgangspunktet stå i samme stilling som øvrige garnfiskere. Han bør f.eks. kunne møte og uttale seg på lakseting og sonemøte. Prinsipielt vil det likevel være en forskjell på de som har fiskerett med hjemmel i utkastets § 2-1 og de som har fått tillatelse etter § 3-3 fjerde ledd. Mens de førstnevnte har et rettskrav på å få drive garnfiske hvis de oppfyller vilkårene i § 2-2, kan de sistnevntes adgang til å fiske med garn trekkes tilbake hvis fiskestyret ikke lenger finner at det foreligger «særlige grunner» for en slik adgang.

§ 3-4 Lakseting

Lakseting for garnfiskerettshaverne holdes særskilt for Tana kommune og Karasjok kommune minst hvert fjerde år etter innkalling av fiskestyret.

Laksetinget kan uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket.

Merknader til § 3-4

Første ledd bestemmer at ordningen med lakseting skal fortsette. Mens det tidligere var politimesteren som innkalte til lakseting, skal denne oppgaven heretter ligge til fiskestyret. At lakseting skal holdes «minst hvert fjerde år» åpner for at fiskestyret kan innkalle til ekstraordinære lakseting etter behov. For øvrig foreslås ingen endringer av dagens praksis mht. laksetingene.

Annet ledd innebærer at laksetingene fortsatt skal være rådgivende organ, og det fastslås at tingene kan uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket i Tanavassdraget. Uttalelser fra laksetingene vil således kunne være retningsgivende for arbeidet i fiskestyret.

Fiskestyret vil kunne legge frem saker og spørsmål for laksetingene. Blant annet kan det være naturlig at regnskap og revisjonsberetning blir lagt frem til orientering og mulige merknader, selv om det ikke foreslås noe krav om at regnskapet skal godkjennes av andre enn fiskestyret.

§ 3-5 Sonemøte

I hver sone ordner garnfiskerettshaverne selv sitt fiske. Fiskestyret påser at det i hver sone blir holdt møte senest to måneder før fisketida tar til, og kan gi vedtekt for møtene. Ved stemmelikhet på sonemøte avgjøres spørsmålet av fiskestyret.

Merknader til § 3-5

I *første ledd* opprettholdes et viktig prinsipp: Innenfor hver sone har fiskerettshaverne rett og plikt til selv å organisere sitt fiske. Tidligere har samme regel fulgt av § 8 i 1911-resolusjonen. § 8 sa også at fisket i sonen skulle drives for felles regning hvis ikke noe annet enstemmig ble bestemt, at utgifter og inntekter skulle deles likt og at fiskeberettiget som ikke deltar, skulle ha en fjerdedel av «full mannpart». Det er ikke lenger vanlig at fisket drives for felles regning. Utvalget har derfor ikke gjentatt disse formuleringene. Det følger i stedet av første ledd at sonemøtene selv avgjør hvordan fisket skal utøves.

Etter *annet ledd* har fiskestyret plikt til å sørge for at det i hver sone blir avholdt møte senest to måneder før fiskesesongen starter. Dette innebærer at fiskestyret må innkalle til årsmøte for den enkelte sone, dersom de garnfiskeberettigete i sonen ikke selv har gjort dette i tide. Hensikten med en slik regel er at man skal få tilstrekkelig tid til å løse eventuelle tvister eller uklarheter før fisket tar til. En regel som tilsvarer dette har man tidligere hatt i 1911-resolusjonen § 10, men da slik at en eller flere fiskeberettigete kunne kreve at lensmannen innkalte til årsmøte, hvis dette ikke var gjort innen utgangen av mars.

Tanaelvas fiskestyre kan gi nærmere bestemmelser for møter i sonen. Slike regler har hittil fulgt av 1911-resolusjonen § 10, bl.a. om at det skal velges formann og nestformann, at formannen ved stemmelikhet har dobbeltstemme og at fiskeberettigete kan møte ved fullmektig.

Annet ledd annen setning innebærer imidlertid at formannen i sonen ikke lenger får dobbeltstemme ved stemmelikhet. Det sies her at ved stemmelikhet om et spørsmål på årsmøtet eller annet møte i sonen skal spørsmålet avgjøres av Tanaelvas fiskestyre. Hensynet bak regelen er at det antakelig vil skape mindre konflikt innad i sonen hvis et tvilsomt spørsmål avgjøres av fiskestyret, enn ved bruk av formannens dobbeltstemme.

§ 3-6 Forvaltning av stangfiske

Fiskestyret forestår salg av fiskekort og fastsetter kortpriser. Prisen på fiskekort til fiskerettshavere skal være lav.

Merknader til § 3-6

Første setning bestemmer at Tanaelvas fiskestyre skal administrere salget av fiskekort. I tillegg til at organet skal foreta selve utstedelsen, får det myndighet til å fastsette prisen på fiskekort. Selv om det ikke sies uttrykkelig, må fiskestyret selvsagt også kunne endre kortprisene. Prisene på fiskekort har hittil vært fastsatt ved forskrift (kgl. res.). Fylkesmannen har hatt myndighet til å endre fiskekortprisene «i takt med den generelle prisutvikling» og ikke oftere enn annethvert år, jf. forskriftene fra 1989 og 1990 § 2. § 3-6 setter ingen slik grense for det nye organets myndighet.

Fastsettelse av fiskekortpris må anses som en forskrift, noe som innebærer at forvaltningslovens regler om forskrifter kommer til anvendelse, jf. lovutkastets § 3-12. Dermed har berørte fiskeinteresser krav på forhåndsvarsel om endringen og rett til å få uttale seg om saken, noe som gir dem en viss mulighet til å påvirke det endelige vedtaket.

I *annen setning* sies det uttrykkelig at rettshavere skal betale en lav pris for fiskekort. Sammenholdt med § 2-2 innebærer bestemmelsen at bygdefolk har en lovbeskyttet rett til billig stangfiske. Hvor «lav» fiskekortprisen skal være, overlates til fiskestyret å bestemme. Et utgangspunkt kan være at prisen ikke vesentlig skal overstige det som er nødvendig for å dekke administrasjonsutgifter ol.

Bestemmelsen legger opp til at det fortsatt skal være forskjell mellom bygdefolks og andres fiskekortpris. Tidligere var det fylkesmannen som hadde kompetanse til å differensiere fiskekortpriser, jf. 1989- og 1990-forskriftene § 23, mens det nå foreslås at fiskestyret får denne myndigheten. Avgiften må som hittil kunne settes forskjellig for fiske fra land og båt. Det må også kunne innføres nye former for prisforskjeller hvis fiskestyret finner det hensiktsmessig, f.eks. mellom slukfiske og fluefiske. Fiskestyret må også kunne sette en lavere pris for allmennheten i

Finnmark enn for folk bosatt utenfor fylket, som nevnt foran i *"Forvaltningsorganets myndighet"* i punkt 5.5.2.4.5.

Utvalget vil fastslå i loven at allmennheten uten stangfiskerett har adgang til stangfiske i Tana etter nærmere bestemmelser fra fiskestyret, se *"Allmennhetens adgang til stangfiske"* i punkt 5.5.2.3.6. Utvalgets flertall har plassert bestemmelsen om dette i § 2-2, som ellers omhandler rett til stangfiske. Falch, mener bestemmelsen bør plasseres som annet ledd i § 3-6, som omhandler forvaltningsmyndighet vedrørende stangfiske.

§ 3-7 Innskrenkning av fiske

Dersom hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det, kan fiskestyret innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av lakseloven, med virkning for alle eller for visse grupper.

Fiskestyret kan på samme vilkår begrense salget av fiskekort. Slike begrensninger skal først innføres for personer uten stangfiskerett.

Merknader til § 3-7

Bestemmelsens *første ledd* gir Tanaelvas fiskestyre myndighet til å begrense omfanget av fisket i elva i forhold til det som ville følge av allmenne regler. Vilkåret er at hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det. § 3-7 hjemler innføring av strengere regler om f.eks. fisketider, fiskemåter og redskapsbruk enn det som følger av regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven. Sammenholdt med annet ledd, der fiskestyret gis myndighet til å begrense selve salget av fiskekort, vil bestemmelsen gi det nye organet forholdsvis god kontroll med ressursutnyttelsen i vassdraget.

Vilkåret «hensynet til fiskebestanden» må forstås slik at fiskestyret har en relativt vid skjønnsmessig adgang til å vurdere om fiskebestanden er utsatt eller truet, og vedta nødvendige innskrenkninger i fisket.

Fiskestyret kan også innskrenke fiskeadgangen hvis hensynet til «utøvelsen av fisket» tilsier det. Dette fanger opp tilfelle hvor fiskebestanden ikke er truet, men hvor det av andre grunner er nødvendig å begrense fisket. Det kan f.eks. tenkes at det på særlige populære fiskeplasser blir for mange stangfiskere, slik at verken rettshavere eller turister får utøvd sitt fiske på en rimelig måte.

Det kan innføres begrensninger overfor alle som fisker i Tana, også garn- og stangfiskeberettigete. Begrensninger kan imidlertid også gjelde bare for visse grupper. Det forutsettes at nødvendige begrensninger først bør gjøres gjeldende for utenbygdsboende, det vil si personer som ikke har stangfiskerett etter § 2-2 første ledd. Fiskestyret kan f.eks. begrense fisketiden for stang og håndsnøre, antall stenger pr. døgn, områder for fluefiske og/eller slukfiske fra land eller båt og antall båter pr. døgn som brukes i fisket. Slike begrensninger er det hittil fylkesmannen som har kunnet sette, i medhold av §§ 23 i forskriftene fra 1989 og 1990.

Fiskestyret må imidlertid kunne innføre begrensninger på flere gruppers fiske samtidig. Siden turistenes fiske gir de største inntektene, kan det være behov for å tillate et visst turistfiske, samtidig som man innfører tidsbegrensninger på rettshavernes fiske.

Et særskilt spørsmål er om fiskestyret skal kunne innskrenke fiskeadgangen også i forhold til forskrifter som bygger direkte på avtale med finske myndigheter. Ordlyden i § 3-7 utelukker ikke dette, dersom slike forskrifter har hjemmel i laksefiskeloven. Utvalget mener imidlertid at fiskestyret ikke bør ha adgang til dette, med mindre det skulle følge av avtalen. Dette fremgår av lovutkastet § 3-10 om avtale

med Finland, som innebærer at fiskestyret vil ha bundet seg til den fiskeadgangen som følger av avtale. Det ville være uheldig om fiskestyret kunne fravike innholdet i en folkerettslig bindende avtale. Dersom et spørsmål bare er nevnt i avtalen, men overlatt til organer i de respektive land å regulere nærmere, bør derimot fiskestyret kunne fravike den norske forskriftens innhold i innskrenkende retning.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å fravike allmenne regler i utvidende retning. Det har ikke vært ansett nødvendig eller ønskelig at Tanaelvas fiskestyre skal kunne gi mer lempelige bestemmelser om fisketider, redskapsbruk mv. enn de allmenne reglene gjør.

Annet ledd gir fiskestyret myndighet til å begrense salget av fiskekort. Både rettshavernes og andres adgang til å kjøpe fiskekort kan begrenses. Det følger imidlertid av annen setning at salgsbegrensninger først skal innføres overfor utenbygdsboende. Disse har etter lovforslaget ingen rett til å drive stangfiske, og eventuelle innskrenkninger i fiskeadgangen må derfor først gjøres gjeldende mot denne gruppen. Fiskestyret kan med andre ord ikke la være å selge sesongkort til stangfiskerettshaverne før turistfisket er helt stengt. Derimot kan det, etter første ledd, settes ulike begrensninger på omfanget av rettshavernes fiske, selv om turister tillates å fiske i elva, se nedenfor. Hvis innskrenkninger overfor stangfiskerettshaverne blir nødvendig, bør det normalt skje ved innføring av strengere regler om fisketider, redskapsbruk mv. etter § 3-7, og ikke ved at noen nektes å kjøpe sesongkort og dermed utelukkes helt fra fisket.

Vilkåret for å begrense fiskeadgangen er de samme som etter første ledd, dvs. at «hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det». Utenbygdsboende skal derfor tillates å fiske hvis det kan skje uten at det truer fiskebestanden eller utøvelsen av fisket i Tana. I motsatt fall kan Tanaelvas fiskestyre begrense salget av fiskekort til utenforstående, og eventuelt også til rettshavere. Det kan f.eks. tenkes at turistfisket får et så stort omfang at det går ut over lokalfolks muligheter til å fiske, bl.a. ved at det blir lang ventetid på de beste strykene. I slike tilfelle må fiskestyret kunne begrense fiskekortsalget til tilreisende fiskere, for å sikre at rettshaverne får drive fiske på en rimelig måte.

Bestemmelsen åpner for at også lokalfolks adgang til å kjøpe fiskekort kan begrenses, hvis det er nødvendig for å sikre jordbrukernes garnfiskerett, jf. første ledd. Siden bygdefolk vil ha en lovfestet rett til stangfiske, må denne muligheten benyttes med varsomhet. Det klare utgangspunktet er at begge grupper rettshavere skal få fiske i Tana. Bestemmelsen er tenkt som en «sikkerhetsventil» i tilfelle der garnfisket, som følge av særlig lav fiskebestand og/eller kraftig økning av lokalfolks stangfiske, er i ferd med å miste sin betydning for jordbruksbefolkningen. I slike unntakstilfelle innebærer bestemmelsen en prioritering av det tradisjonelle garnfisket på bekostning av lokalfolks mer moderne stangfiske. Dette er i samsvar med høyesterettsdommen fra 1994 om laksebreveiernes og statens adgang til salg av fiskekort i Tanavassdraget (Rt. 1994 s. 158), der det slås fast at det finnes en grense for hvor mye stangfiske som kan tillates før laksebreveiernes rett er gått for nær, se *"Lovfestet stangfiskerett for lokalbefolkningen"* i punkt 5.5.2.3.4.

Hvor store inngrep garnfiskerne må tåle før det kan innføres begrensninger på salget av fiskekort til lokalfolk, er det vanskelig å si noe om. Dette er noe Tanaelvas fiskestyre må avgjøre i det enkelte tilfelle. Fiskestyret kan imidlertid begrense begge gruppers utøvelse av fiske, f.eks. gjennom strengere regler for fisketider og redskapsbruk, i medhold av første ledd.

Vedtak etter § 3-7 er forskrift i forvaltningslovens forstand. Dette betyr bl.a. at berørte interesser skal få uttale seg før forskriften utferdiges, se *"Krav til fiskestyrets saksbehandling"* i punkt 5.5.2.4.7 foran.

§ 3-8 Inntekter av kortsalg

Inntekter ved salg av fiskekort brukes av fiskestyret til oppsyn og fiskefremmende tiltak, herunder administrasjon, tilrettelegging og forskning.

Fiskestyret sørger for regnskap og revisjon.

Merknader til § 3-8

Første ledd sier at Tanaelvas fiskestyre har kompetanse til å disponere de inntekter som salget av fiskekort gir. Denne kompetansen lå tidligere hos fylkesmannen. Organet må bruke inntektene til «oppsyn og fiskefremmende tiltak». Som eksempler på «fiskefremmende tiltak» er særskilt nevnt administrasjon, tilrettelegging og forskning. Uttrykket vil også omfatte f.eks. fiskeribiologiske tiltak.

Annet ledd bestemmer at fiskestyret skal sørge for regnskap og revisjon.

§ 3-9 Oppsyn

Fiskestyret organiserer oppsyn med fisket i Tana.

Merknader til § 3-9

Bestemmelsen legger ansvaret for å organisere fiskeoppsyn til Tanaelvas fiskestyre. Dette ansvaret har tidligere ligget til fylkesmannen, jf. artikkel 4 i 1989-avtalen med Finland, mens selve oppsynet har vært utført av lensmannskontorene i Tana og Karasjok. Utgiftene til oppsynet skal dekkes med penger fra fiskekortsalget, jf. § 3-8, og om nødvendig med statstilskudd. Det siste er rimelig på bakgrunn av at fiskestyret vil ha oppsyn med at et stort antall offentligrettslige regler blir overholdt, se *"Oppsyn"* i punkt 5.5.2.4.9.

§ 3-10 Avtale med Finland

Ved forhandlinger mellom den norske og den finske stat om avtale om fiske i Tanavassdraget har Sametinget rett til å peke ut en deltaker og fiskestyret rett til å peke ut to deltakere i forhandlingsutvalget.

I den utstrekning slik avtale omfatter forhold som fiskestyret har myndighet over etter denne loven, skal denne delen av avtalen være godkjent av fiskestyret på forhånd. Kongen kan fastsette forskrift om disse forhold i samsvar med avtalen.

Merknader til § 3-10

De særlige spørsmål som oppstår som følge av at Tana danner riksgrense mot Finland og begrunnelsen for bestemmelsen, er drøftet foran i *"Forholdet til Finland"* i punkt 5.5.2.4.10.

Første ledd gir regler om rett til representasjon for fiskestyret og Sametinget i det særskilte utvalget som skal forhandle med finske myndigheter om felles fiskeregler. Fiskestyret kan stille med to, og Sametinget én, representant i forhandlingsutvalget. Av fiskestyrets representanter skal én ha garnfiskerett og én stangfiskerett (og ikke samtidig garnfiskerett).

Annet ledd første setning krever at forhandlingsutvalget, før avtale med finske myndigheter inngås, får godkjennelse fra fiskestyret for eventuelle deler av avtalen som etter tanaloven ligger under fiskestyrets myndighetsområde. Dette vil gi fiskestyret avgjørende innflytelse på fiskereglene også i riksgrenseområdet. Samti-

dig vil det fortsatt være Kongen som formelt forhandler og inngår avtalen med finske myndigheter.

I annen setning gis Kongen hjemmel til å gi forskrifter i samsvar med avtalen. Dette utelukker ikke at fiskestyret også kan gi forskriftene (i medhold av § 3-6 og § 3-7). Dette er et praktisk spørsmål som må avklares mellom fiskestyret og departementet. I begge tilfelle må avtalen legges til grunn for forskriftene.

§ 3-11 Utestenging fra fiske

Ved brudd på bestemmelse gitt i eller i medhold av denne delen av loven kan fiskestyret vedta at fiskerettshaver eller annen fisker skal utestenges fra fiske i Tana for inntil to år.

Ved gjentatt eller særlig grov overtredelse kan vedkommende utestenges for inntil fem år.

Merknader til § 3-11

Bestemmelsen gir fiskestyret hjemmel til å utestenge personer fra fiske dersom de fisker i strid med regler gitt i eller i medhold av første del av lov om fiske i Tana, Neiden og Alta. Dette er en sanksjonsregel, som må ses i sammenheng med den allmenne straffebestemmelsen i laksefiskeloven (§ 49). Overtredelse av laksefiskelovens regler kan straffes etter § 49, mens overtredelse av den nye lovens regler om Tana kan medføre utestenging etter § 3-11. Dersom en person fisker i strid med både laksefiskeloven og den nye lovens regler om Tana, kan han altså risikere utestenging i tillegg til fengsel eller bot.

Utestenging kan ramme både rettshavere og tilreisende fiskere. Utestengingen kan gjelde for inntil to år, men inntil fem år hvis overtredelsen er særlig grov eller vedkommende tidligere har vært utestengt etter § 3-11. Et vedtak fra fiskestyret om utestenging må regnes som enkeltvedtak og kan derfor påklages til Finnmark grunnforvaltning etter § 3-12.

§ 3-12 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for virksomheten til Tanaelvas fiskestyre.

Klage over vedtak av fiskestyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Merknader til § 3-12

Første ledd slår fast at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for virksomheten til Tanaelvas fiskestyre. Dette foreslås sagt uttrykkelig i loven, siden det kanskje kunne være tvil om fiskestyrets vedtak treffes under «utøving av offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a). De særlige spørsmål dette reiser, er drøftet foran i *"Allmenne betraktninger om en fremtidig forvaltningsordning"* i punkt 5.5.2.4.3. Forvaltningsloven (og offentlighetsloven) gjelder bare for fiskestyrets saksbehandling, og ikke for sonemøtenes virksomhet.

Annet ledd første setning slår fast at vedtak av fiskestyret «som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», kan påklages. Det siktes her til de avgjørelser som etter forvaltningsloven § 2 anses som enkeltvedtak, med unntak av vilkåret om at avgjørelsen må være truffet under utøving av offentlig

myndighet. Klageorgan er Finnmark grunnforvaltning. Hvilke av fiskestyrets vedtak som kan påklages, er drøftet i *"Klageadgang"* i punkt 5.5.2.4.8.

Klagebehandlingen vil skje etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Dette innebærer bl.a. at Finnmark grunnforvaltning kan prøve «alle sider av saken», jf. § 34. Organet kan dermed overprøve fiskestyrets saksbehandling, lovanvendelse og skjønn (rimeligheten av vedtaket). Klagefristen vil være tre uker fra underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, se fvl. § 29.

Annen setning gjør et unntak fra de vanlige klagereglene. Finnmark grunnforvaltning kan ikke omgjøre fiskestyrets vedtak av eget tiltak, slik et klageorgan normalt kan etter fvl. § 35 annet og tredje ledd.

10.3.3 Annen del. Fiske i Neiden

Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt har ikke tiltrådt lovforslagets annen del. Pedersen har gått mot § 5-2 og §§ 6-4 til § 6-6 (og reservert seg mot de øvrige bestemmelser i kapittel 6 i den grad disse nevner livjelakstyret), men har ellers tiltrådt de regler som er foreslått i lovens annen del.

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4. Allmenne regler

§ 4-l Virkeområde

Denne delen av loven gjelder Neidenelva med sidevassdrag fra fjorden til riksgrensen mot Finland så langt laks går.

Merknader til § 4-1

Bestemmelsen angir lovens geografiske virkeområde. Loven gjelder i Neidenelvas hovedløp fra Munkefjorden hvor laksen går inn i Finland, og i sidevassdragene så langt laksen går. Lovens virkeområde er ment å omfatte det samme område som er angitt i fiskeregler for Neidenelvens fiskeområde, fastsatt ved kgl. res. 4. november 1977 med senere endringer. Virkeområdet angir på denne måten også utstrekningen av den myndighet og de oppgaver som er lagt til Neidenelvas fiskestyre. I den delen av vassdraget hvor det ikke går laks, vil lakseloven og forskrifter gitt i medhold av denne gjelde.

§ 4-2 Formål

Formålet med denne delen av loven er å sikre

1. *Neidenelva som fremtidig lakseelv og som naturgrunnlag for den østsamiske kulturen og for bosettingen for øvrig i Neiden og*
2. *fiskerett i Neidenelva.*

Merknader til § 4-2

Bestemmelsen angir et tosidig formål med de regler som er foreslått for Neidenelva.

Utgangspunktet etter *nr. 1)* er at sikring av Neidenelva som lakseførende elv i fremtiden vil være helt avgjørende for bevaring og utvikling av den østsamiske kulturen. All forvaltning må ha som mål å legge forholdene til rette for en langsiktig forvaltning av ressursene i elva. Dette innebærer at det ikke må foretas inngrep som kan svekke eller ødelegge mulighetene for laksens liv i elva. Hensynet til at kommende generasjoner skal ha nytte og glede av elva må tillegges avgjørende betydning, f.eks. hvis det oppstår nye utnyttings- eller fortjenestemuligheter som over tid

kan true fiskebestanden eller elvas omgivelser. Skulle det oppstå fare for laksesykdommer og skadelige parasitter, f.eks. Gyrodactylus salaris, vil lovens formål tale for at det iverksettes tiltak etter loven her, og eventuelt etter oppdrettsloven, som hindrer smittespredning. Målet om å bevare elva for fremtiden må tillegges avgjørende vekt når smittefare kan konstateres, om nødvendig på bekostning av oppdrettsinteresser. Med tanke på elvas særlige verdi som naturområde og som grunnlag for østsamisk kultur bør tiltak kunne innføres også når smittefaren fremstår som forholdsvis liten.

Historisk har den østsamiske bosettinga i Skoltebyen vært knyttet til det rike laksefisket i elva. Loven legger opp til at den østsamiske kulturen i fremtiden i stor grad skal knyttes til laksefisket i elva, særlig gjelder dette bestemmelsene om livjelakfisket i Skoltefossen. Fisket i elva skal imidlertid ikke bare være et materielt grunnlag for den østsamiske kulturen, men også være en av bærebjelkene i opprettholdelse av bosettinga ellers i Neiden.

Nr. 2) angir at det er et mål å sikre fiskerett i Neidenelva. I dette ligger at formålet er å sikre rettshavernes interesser – rettigheter - knyttet til utnyttelse av fiskeressursene i elva. Østsamenes særlige rett til livjelakfisket og den øvrige bygdebefolknings rett til fiske for øvrig er etter loven likestilte rettigheter.

Det er ikke angitt som noe formål med lovforslaget om Neiden at det skal sikre fiske for allmenheten, i motsetning til det som er foreslått for Tana (§ 1-2). Dette skyldes at det ikke later til å være behov for en slik regel i Neiden, der fiske for allmenheten er omfattende og ikke synes å ha vært omstridt. Det er ikke meningen med dette å legge noen begrensning på fiske for allmenheten i Neiden.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5. Fiskerett

§ 5-1 Stangfiske

Rett til stangfiske har personer som bor i Neiden.

Stangfiskeretten omfatter fiske etter laks og annen fisk med stang og håndsnøre innenfor de begrensningene som følger av § 5-2 og "Reindrift" i kapittel 6.

Fiskeretten omfatter også fiske med andre lovlige redskaper utenom Neidenelva (hovedløpet).

Merknader til § 5-1

Første ledd angir hvem som har rett til stangfiske i Neidenelva, dvs. rettshaverkretsen. Det eneste vilkåret som oppstilles, er et bostedskrav. Vedkommende må være bosatt i Neiden. Med bosatt menes fast bosatt, dvs. at en i folkeregisteret er registrert som bosatt i Neiden, slik Neiden er avgrenset i valgmanntallet i kommunen.

Annet ledd angir hva fiskeretten omfatter. Først og fremst kan det fiskes etter laks, men også annen fisk omfattes. Med stangfiske menes også fiske med håndsnøre, selv om det ikke er særlig praktisk. Rettshaverne har i utgangspunktet ikke rett til å fiske med andre redskaper enn stang og håndsnøre, f.eks. garn. Unntak gjelder likevel etter siste ledd. Henvisningen til § 5-2 innebærer at stangfiskerettshaverne ikke kan fiske med stang eller håndsnøre i Skoltefossen når livjelakfisket foregår. Henvisningen til *"Reindrift"* i kapittel 6 innebærer at rettshaverne må respektere de regler som gis av fiskestyret eller livjelakstyret for så vidt gjelder livjelakfisket i Skoltefossen.

Tredje ledd åpner for at det utenom Neidenelvas hovedløp kan fiskes med andre redskaper enn stang og håndsnøre. Utgangspunktet etter fiskeregler for Neidenelvens fiskeområde, fastsatt ved kgl. res. 4 november 1977, er at fiskerettshaverne også har kunnet fiske med garn og andre redskaper i Neidenelva. Neidenelvens

Fiskefellesskap har imidlertid – av hensyn til fisket i elva – nedlagt forbud mot bruk av garn i hovedløpet. Lovforslaget viderefører dette forbudet og innebære at det er forbudt å fiske med garn i Neidenelvas hovedløp (unntatt livjelakfisket i Skoltefossen), jf. § 6-7 første ledd, mens det – i den grad det er tillatt etter de offentligrettslige regler gitt i medhold av lakseloven – kan fiskes med andre redskaper, typisk garn i elvas sidevassdrag så langt laks går her.

§ 5-2 Livjelakfiske i Skoltefossen

Rett til livjelakfiske (käpäläfiske, kastenotfiske) i Skoltefossen har østsamer som er bosatt i Neiden (livjelakrettshaver).

Med østsame menes i denne loven person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

I den tiden av året livjelakfisket foregår, er annet fiske ikke tillatt i Skoltefossen.

Merknader til § 5-2

Første ledd sier hvem som har rett til å delta i livjelakfisket i Skoltefossen. På samme måte som i reindriftsloven § 4 a, er det to vilkår knyttet til etnisitet og bosted som begge må være oppfylt. Det er bare østsamer bosatt i Neiden som har rett til å delta i fisket. Bostedskravet og avgrensninga av bygda Neiden tilsvarer § 5-1.

Annet ledd definerer hvem som er østsame. Lovens definisjon tar utgangspunkt i samelovens definisjon av hvem som er berettiget til å stå i samemanntallet, men går lenger. Loven angir ett subjektivt og ett objektivt vilkår. Det subjektive vilkår er at vedkommende oppfatter seg selv som østsame. I dette ligger et krav om at vedkommende selv må føle seg som del av den østsamiske folkegruppe. Det antas at dette vilkår ikke vil skape vansker i denne sammenheng. Det subjektive vilkår er imidlertid ikke tilstrekkelig, det stilles også krav om at vedkommende faktisk er etterkommer av person som hatt østsamisk som hjemmespråk. I praksis innebærer dette et krav om at en kan dokumentere eller sannsynliggjøre at en eller flere av vedkommendes forfedre var av østsamisk ætt. I motsetning til sameloven er det ikke noen avgrensning i forhold til hvor langt tilbake en må gå for å slå fast sin østsamiske ætt.

Bestemmelsen avgrenser ikke mot østsamer som er etterkommere etter østsamer fra andre siidaer, f.eks. fra Pasviksiidaen. Dette er gjort for å gi åpning for at etterkommere etter østsamer fra f.eks. den tidligere Pasviksiidaen skal få samme rettigheter som de som er etterkommere etter østsamer i Neiden. Historisk var det vanlig at østsamene giftet seg med personer fra andre siidaer. Hvor de østsamiske forfedrene har vært bosatt, bør derfor ikke være avgjørende når en i dag forsøker å revitalisere den østsamiske kulturen i Neidenområdet. Rettighetene som gis ved denne lovbestemmelsen, er ikke arverettslig, men kulturelt begrunnet.

Tredje ledd slår fast at det i Skoltefossen er forbud mot annet fiske enn livjelakfiske i den tiden av året dette foregår.

§ 5-3 Parthavere

Partrett har personer som bor i neidendalføret og eier eller leier på åremål eiendom der på minst 5 dekar og avler på eiendommen minst 2500 kg høy i året eller annet av tilsvarende verdi (parthavere).

Dersom flere personer driver slikt jordbruk i fellesskap, har bare en av dem partrett.

Partretten omfatter del av utbytte av inntekter fra salg av fiskekort i elva etter vedtak av Neidenelvas fiskestyre.

Merknader til § 5-3

Første ledd angir hvem som er parthaver, dvs. hvem som i tillegg til fiskerett også har rett til økonomisk utbytte av inntektene fra salg av fiskekort i elva. Vilkårene for parthaverrett tar sikte på å videreføre de regler som følger av vedtektene til Neidenelvens fiskefellesskap.

Etter bestemmelsen må parthavere bo i neidendalføret. Bostedskravet er ikke det samme som i §§ 5-1 og 5-2. Bygda Neiden omfatter flere personer enn de som bor i neidendalføret. Bestemmelsen tar sikte på å videreføre retten til økonomisk utbytte for de som oppfyller vilkårene til medlemskap i Neidenelvens fiskefellesskap. Etter paragraf 1-1 i vedtektene for fiskefellesskapet ligger retten til eiere og brukere av eiendommer «som ligger i Neidendalføret». Videre stilles det krav om å eie eller leie eiendom på minst 5 dekar i neidendalføret. Til slutt stilles krav om å dyrke eller avle minst 2500 kg høy hvert år, eller avle annet som har en tilsvarende verdi. Hovedpoenget er ikke at en skal dyrke høy, men at jorda skal holdes i hevd ved bruk og produksjon av ulike vekster. Det vil ikke være tilstrekkelig å f.eks. drive utleie av jorda til campingturister el. Det skal dyrkes eller avles på eiendommen.

Annet ledd avgrenser kretsen av parthavere til en for hver eiendom. Sameie mellom flere gir ikke alle samme rett til part. Likeledes kan ikke en person få flere parter ved å eie flere eiendommer. Det vil være opp til dem som driver jorden i felleskap, å avgjøre hvem av dem som skal ha partrett eller å dele det utbyttet som faller på parten.

Tredje ledd sier hva partretten omfatter. Partrett gir rett til økonomisk utbytte av de inntekter (overskuddet) som fremkommer ved salg av fiskekort. Retten er ikke ubetinget og forutsetter at fiskestyret fatter vedtak om utdeling. Fiskestyret har plikt til å bruke inntektene til forvaltning av fiskeressursene i elva og sikre elva som fremtidig lakseelv, jf. lovens § 4-2. I den grad det er forsvarlig, kan fiskestyret fatte vedtak om utdeling av utbytte til parthaverne. Når slikt vedtak er fattet, skal hver parthaver ha like stor andel.

"Reindrift" i Kapittel 6. Forvaltningsorganer og oppgaver

§ 6-l Neidenelvas fiskestyre

Neidenelvas fiskestyre har fem medlemmer. Tre medlemmer med varamedlemmer velges på møte av parthaverne, ett medlem med varamedlem velges på møte av livjelakrettshaverne og ett medlem med varamedlem velges på møte av stangfiskerettshaverne som ikke har partrett. Bare personer over l8 år kan delta i valgene. Valgperioden er to år.

Leder og nestleder velges av fiskestyret hvert år. Vervene skifter hvert år mellom parthaverne, livjelakrettshaverne og stangfiskerettshaverne, og lederen og nestlederen velges fra hver sin gruppe.

Møtebok føres fra styremøtene.

Merknader til § 6-1

Bestemmelsen har regler om Neidenelvas fiskestyre som foreslås som det fremtidige forvaltningsorgan for fisket i elva. Utredningens *"Elvefisket utenom Skoltefos-*

sen" i punkt 7.7.3.7 redegjør nærmere for de vurderinger som ligger bak den foreslåtte regel.

Første ledd regulerer sammensetningen av styret. Fiskestyret skal ha fem medlemmer med varamedlemmer. Tre av styremedlemmene med varamedlemmer skal velges av og blant parthaverne. Ett medlem med varamedlem skal velges av og blant livjelakrettshaverne (østsamene bosatt i Neiden), mens ett av styremedlemmene med varamedlem velges av og blant de stangfiskerettshavere som ikke har partrett.

Tredelingen av styrerepresentantene innebærer at parthaverne – som tidligere var medlemmer av Neidenelvens Fiskefellesskap – er i flertall. Derved sikres at deres rett til økonomisk utbytte blir reell. Østsamene kan i prinsippet også være parthaver dersom de oppfyller vilkårene etter § 5-3 og kan således delta ved valg både blant parthaverne og livjelakrettshaverne. Østsamer som ikke har parthaverrett, kan også delta ved valg av styremedlem for de som kun har rett til stangfiske. På denne måten vil østsamene – til tross for at de bare har ett styremedlem, i prinsippet kunne få innflytelse ved de øvrige valgene. Motsatt kan en også si at parthaver eller stangfiskerettshaver som også er østsame, vil kunne delta i valg av styrerepresentant for livjelakrettshaverne. Aldersgrensen for å delta i valgene – og bli valgt – er den vanlige myndighetsalderen, og valgperioden er foreslått til to år.

Annet ledd gir regler for valg av leder og nestleder. Bestemmelsen legger opp til en rullering av leder- og nestledervervene blant de tre grupper av fiskerettshavere. Har parthaverne leder, skal østsamene eller de stangfiskerettshaverne ha nestledervervet. Hvordan rulleringen skal skje konkret, vil være opp til styret å bestemme. I praksis vil disse valgene ikke bli personvalg, men valg av representanter for ulike rettshavere. For parthaverne vil det likevel kunne skje et personvalg, idet de har tre kandidater å velge blant. Valgperioden for leder og nestleder er ett år.

Tredje ledd sier at styret skal føre møtebok (protokoll) fra styremøtene. I møteboka må bl.a. oppgis møtetidspunkt, hvem som er til stede, hva som er behandlet, hvilke forslag som er satt frem til avstemning og hvilke vedtak som er fattet.

§ 6-2 Forvaltning

Fisket i Neidenvassdraget – med unntak av livjelakfisket – forvaltes av Neidenelvas fiskestyre.

Spørsmål om vilkårene for stangfiskerett og partrett foreligger, avgjøres av fiskestyret.

Fiskestyret forestår salg av fiskekort og fastsetter kortpriser og fiskeområder. Prisen på fiskekort til personer som bor i neidendalføret, skal være lav.

Merknader til § 6-2

Bestemmelsen gir nærmere regler for fiskestyrets myndighet og oppgaver, jf. utredningens *"Elvefisket utenom Skoltefossen"* i punkt 7.7.3.7.

Første ledd slår fast det er Neidenelvas fiskestyre som forvalter fisket i hele neidenvassdraget. Unntatt fra fiskestyrets myndighet er livjelakfisket i Skoltefossen, som forvaltes av livjelakstyret. Blant en del av grunneierne ovenfor Skoltefossen har det eksistert oppfatninger om at det foreligger privat fiskerett knyttet til den enkelte eiendom. Lovforslaget forutsetter at slike rettigheter ikke finnes. Myndigheten til å forvalte stangfisket er derfor lagt til Neidenelvas fiskestyre i hele det geografiske virkeområdet for denne delen av loven unntatt Skoltefossen.

Annet ledd sier at det er fiskestyret som avgjør om personer oppfyller vilkårene for å være stangfiskeberettiget og inneha parthaverett. Vilkåret for stangfiskerett

inneholder lite skjønn. Her er det kun tale om å fastslå faktum, dvs. om vedkommende er fast bosatt i Neiden valgdistrikt. Dette kan lett kontrolleres mot folkeregisteret og valgmanntallet. Vilkårene for parthaverrett kan imidlertid være noe mer skjønnsmessig, særlig i forhold til kravet om å avle «annet» som har samme økonomiske verdi som 2500 kg høy. Hva som er verdien av 2500 kg høy, kan også være noe uklart. Loven legger ikke opp til endring av tidligere rettstilstand. Det vil derfor være grunn til å legge vekt på tidligere praksis utviklet i Neidenelvens fiskefellesskap. Fiskestyrets vedtak kan påklages, se lovens saksbehandlings- og klageregler (§ 6-10).

Tredje ledd fastsetter i første setning at det er fiskestyret som har ansvaret for salg av fiskekort. Hvordan salget skal foregå i praksis, er opp til fiskestyret å avgjøre. Videre skal fiskestyret fastsette prisene på fiskekort. Det ligger ingen begrensninger i dette. Fiskestyret kan bestemme at prisene skal variere og være forskjellig i ulike deler av elva eller på ulike tidspunkt. Usaklig forskjellsbehandling mellom personer er derimot ikke tillatt. Det antas at fiskestyret kan bestemme at innbyggere i f.eks. Sør-Varanger kommune – eller eventuelt Finnmark fylke – skal kunne kjøpe billigere kort enn andre (sesongkort ol.).

Fiskestyret skal også ha myndighet til å fastsette ulike fiskeområder i elva. Med dette menes ulike former for regulering av fisket, f.eks. at det i visse områder er forbudt å fiske, eller at fisket er innskrenket til visse tider på døgnet. Begrensning i antall stenger som fisker, kan også falle inn under bestemmelsen. Avgjørende vil være hensynet til laksebestanden og hva som tjener lovens formål.

I annen setning er det foreslått lovfestet at prisen på fiskekort til personer som bor i neidendalføret, skal være lav. Dette er en bestemmelse som tilgodeser rettshaverne selv og som sikrer at de faktisk kan utøve fiske i elva. Fiskestyret står ikke helt fritt til å fastsette disse kortprisene. Hensynet til rettshaverne selv skal veie tungt. Et hovedformål med loven er å sikre bygdefolks rettigheter til fiske. Fiskestyret kan ikke uthule retten ved å sette kortprisen så høyt at rettshaverne i praksis ikke kan utøve sin fiskerett.

Bestemmelsen må også forstås slik at kortprisen for bygdefolk skal være lavere enn for andre. Lik pris for alle vil ikke være i samsvar med bestemmelsen, selv om en kan hevde at prisen er «lav». Nivået på kortprisene er ikke nærmere regulert. Det vil være opp til fiskestyret å utøve et rimelig skjønn ved fastsettelsen av prisene.

§ 6-3 Lakseting

Lakseting for fiskeretts- og parthavere over 18 år holdes hvert år etter innkalling av fiskestyret. Det er ikke adgang til å møte ved fullmektig. Møtebok føres fra laksetingene.

Laksetinget foretar ved behov utfyllingsvalg til Neidenelvas fiskestyre blant de rettshaverne som ikke selv har gjennomført valg. Laksetinget kan fastsette godtgjøring til medlemmene av fiskestyret.

Laksetinget kan uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket.

Merknader til § 6-3

Bestemmelsen har regler om lakseting. Dette er nærmere drøftet i utredningens *"Elvefisket utenom Skoltefossen"* i punkt 7.7.3.7.

Første ledd pålegger fiskestyret å innkalle og avholde årlige lakseting for parthavere og stangfiskerettshavere. Bare myndige rettshavere kan delta på tinget og velges som tillitsvalgte. For å sikre deltakelse og egenaktivitet, er det nedlagt forbud mot å møte ved fullmektig. Stemmerett kan dermed ikke delegeres til andre.

Avgjørelser skal fattes av de som møter, og alle skal ha en stemme hver. Styret har ansvar for at det føres møtebok fra laksetinget. I møteboken må det bl.a. opplyses om tid og sted for møtet, antall tilstedeværende, hvilke saker som er til behandling, hvilke forslag som er satt frem til avstemming og hvilke vedtak som er fattet.

Annet ledd bestemmer at laksetinget kan foreta utfyllingsvalg til fiskestyret i de tilfeller hvor en eller flere av rettshavergruppene ikke har foretatt valg av styremedlemmer eller varamedlemmer. Bestemmelsen er gitt for å sikre at fiskestyret blir sammensatt slik som forutsatt i § 6-1. Dersom f.eks. stangfiskerettshaverne ikke har valgt styremedlem, vil det være laksetingets oppgave å foreta suppleringsvalg. Valgbare vil bare være personer som tilhører den rettshaverkrets som ikke har foretatt valg. Har f.eks. parthaverne ikke holdt valg, kan laksetinget bare velge parthavere som styremedlemmer. Alle har imidertid forslags- og stemmerett ved valgene.

Laksetinget kan fastsette godtgjøring til medlemmene av fiskestyret. Godtgjøring til andre enn styremedlemmer fastsettes av fiskestyret selv. Det er kun godtgjøring for oppgaver knyttet til styrets arbeide som fastsettes av laksetinget, typisk til leder, sekretær eller regnskapsansvarlig. Dersom et styremedlem har hatt andre oppgaver, f.eks. til oppsyn, fastsettes slik godtgjøring av fiskestyret selv. Det vil være opp til laksetinget om styregodtgjøring bør gis.

Tredje ledd slår fast at laksetinget har uttalerett om alle spørsmål som angår fisket i Neidenelva. Her ligger ingen begrensninger. Tinget kan gi uttalelser knyttet til fiskekortpriser, fiskeområder, styrets arbeide, oppsyn mv. Laksetinget har bare uttalerett, og kan således ikke treffe vedtak som er bindende for fiskestyret. Fiskestyret bestemmer selv om det skal ta hensyn til de synspunkter som fremkommer på laksetinget. Laksetinget vil også kunne uttale seg om livjelakfisket, selv om myndigheten over dette fisket ligger hos livjelaktinget og livjelaktstyret, jf. §§ 6-4 til 6-6.

§ 6-4 Livjelakstyret

Livjelakstyret består av leder, nestleder og ett styremedlem med varamedlemmer, som velges av livjelakrettshaverne på livjelaktinget. Valgperioden er to år.

Møtebok føres fra styremøtene.

Merknader til § 6-4

Første ledd gir regler for sammensetningen av livjelakstyret. Livjelakstyret skal ha tre medlemmer: leder, nestleder og ett styremedlem, samt tre varamedlemmer. Livjelakstyret velges av livjelakrettshaverne på livjelaktinget, se § 6-6. Tinget er i praksis øverste myndighet og velger leder og nestleder. Det er ikke adgang for styret til å konstituere seg selv. Valgperioden for styret er to år. Se ellers drøftelsen i utredningens *"Østsamisk fiskeforvaltningsorgan"* i punkt 7.7.3.6.

Annet ledd pålegger styret å føre møtebok. Her skal bl.a. oppgis møtetidspunkt, hvem som er til stede, hva som er behandlet, hvilke forslag som det er stemt over og hvilke vedtak som er fattet.

§ 6-5 Forvaltning av livjelakfiske

Livjelakfisket forvaltes av livjelakstyret i samsvar med vedtak på livjelaktinget.

Spørsmål om vilkårene for rett til livjelakfiske foreligger, avgjøres av livjelakstyret.

Styret organiserer livjelakfisket, deler rettshaverne i kastelag, fører oppsyn med at fiskereglene overholdes og utfører andre nødvendige oppgaver, eventuelt fordeler fangsten blant livjelakfiskerettshaverne.

Styret kan om nødvendig kreve avgift av livjelakrettshaverne til dekning av forvaltningskostnadene.

Merknader til § 6-5

Første ledd innebærer at livjelaktinget er det øverste organ for det østsamiske kastenotfisket i Skoltefossen. Livjelakstyret skal forvalte dette fisket etter de bestemmelser og vedtak som er fattet på tinget. Livjelakstyrets myndighet er derfor mer begrenset enn myndigheten til Neidenelvens fiskestyre, som i lov er tillagt myndigheten til å forvalte fisket i den øvrige delen av elva. Bestemmelsen har en demokratisk begrunnelse. På livjelaktinget vil alle rettshavere over 18 år har rett til å møte, fremme forslag, avgi stemme og stille til valg som tillitsvalgt. Livjelakfisket er ikke delt mellom ulike grupper som har ulike rettigheter knyttet til fisket, slik som for den øvrige delen av elva, hvor parthaverne – i motsetning til de stangfiskeberettigede – har rett til økonomisk utbytte. For det østsamiske kastenotfisket vil det derfor ikke være nødvendig å ha et partsammensatt styre til å forvalte fisket. Etter vanlige demokratiske regler vil det derfor være naturlig å la tinget ha den formelle myndigheten til å velge hvem som skal forvalte og fastsette hvordan forvaltningen av fisket skal foregå.

Annet ledd gir et unntak fra utgangspunktet om at livjelakstyret skal forvalte fisket i tråd med vedtak fattet av tinget. Det fremstår som lite naturlig at en så stor forsamlig som livjelaktinget skal avgjøre om enkeltpersoner oppfyller vilkårene for rett til å delta i livjelakfisket. Vilkårene er lovbestemt. Det er lite rom for skjønn, og i den grad skjønn skal utøves, er styret best egnet til å gjøre det. Flertallsvedtak på tinget passer ikke i denne sammenheng. Dersom noen er uenig i livjelakstyrets vedtak, kan det påklages til Finnmark grunnforvaltning etter reglene i forvaltningsloven. jf. § 6-10.

Tredje ledd angir hvilke oppgaver styret skal ha. Det er styrets oppgave å organisere livjelakfisket. Med dette menes at det er styrets oppgave å sørge for at kastenotfisket faktisk blir gjennomført etter de regler som gjelder for dette fisket. Dette innebærer blant annet at styret skal dele rettshaverne inn i kastelag og føre oppsyn med fisket – det vil f.eks. si at styret skal sørge for at fisket foregår til de tider som er fastsatt. Dersom livjelaktinget gir regler for fordeling av fangsten blant deltakerne eller de berettigede, skal styret sørge for at fordelingen skjer etter disse retningslinjer. Det er ellers ingen begrensninger i hvilke oppgaver styret har i denne forbindelse.

Fjerde ledd gir styret hjemmel for innkreving av avgift av livjelakrettshaverne til dekning av de kostnader som oppstår ved forvaltningen av kastenotfisket. Dette er en hjemmel som er lagt direkte til livjelakstyret. Livjelaktinget kan derfor ikke overprøve styrets beslutning, f.eks. ved å vedta at det ikke skal ilegges avgift eller at den skal være mindre enn det styret har bestemt. Livjelaktinget kan selvsagt uttale seg om saken, men kan ikke fatte bindende vedtak. Tinget kan imidlertid redusere styrets oppgaver, eller bestemme at forvaltningen skal gjøres på en annen – og rimeligere – måte og dermed indirekte redusere behovet for avgift. Livjelaktingets eneste direkte sanksjonsmulighet er å velge andre personer på neste ting.

§ 6-6 Livjelakting

Livjelakting for livjelakrettshavere over 18 år holdes hvert år etter innkalling av livjelakstyret. Det er ikke adgang til å møte ved fullmektig. Møtebok føres fra livjelaktingene.

Livjelaktinget velger medlemmer og varamedlemmer til livjelakstyret og treffer vedtak om valg av medlem og varamedlem til Neidenelvas fiskestyre.

Livjelaktinget er høyeste organ for livjelakrettshaverne i spørsmål som gjelder livjelakfisket. Tinget kan ellers uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket i Neidenelva.

Merknader til § 6-6

Første ledd første setning bestemmer at det skal holdes livjelakting en gang i året. Livjelakstyret har ansvaret for innkalling og avvikling av tinget, og alle myndigerettshavere har rett til å møte på tinget, med tale-, forslags- og stemmerett. Annen setning slår fast at det ikke er adgang til å møte ved fullmektig, jf. merknadene til den tilsvarende bestemmelse for laksetinget i § 6-3. I *tredje setning* sies det at det skal føres møtebok.

Annet ledd gir for det første livjelaktinget myndiget til å velge de som skal være styremedlemmer i og varamedlemmer til livjelakstyret. Dernest er det tinget som treffer vedtak om valg av medlem og varamedlem til Neidenelvas fiskestyre. Med dette menes at det er opp til tinget å avgjøre om valget foregår direkte på tinget, eller om valget skal delegeres til livjelakstyret. Tinget kan f.eks. også bestemme at leder eller nestleder i livjelakstyret skal være fast styremedlem i Neidenelvas fiskestyre.

Tredje ledd slår i første setning fast at livjelaktinget er høyeste organ for livjelakrettshaverne. I dette ligger at det er tinget – i formelt møte – som gir de endelige bestemmelser om hvordan det østsamiske kastenotfisket skal gjennomføres. Unntatt fra tingets myndighet er de avgjørelser som loven har lagt direkte til livjelakstyret, se § 6-5 og merknaden til bestemmelsen. Livjelaktingets avgjørelsesmyndiget er begrenset til spørsmål som angår livjelakfisket. Annen setning gir imidlertid tinget adgang til å uttale seg om alle andre spørsmål som gjelder det øvrige fiske i Neidenelva, f.eks. fiskekortpriser, fisketider og redskapsbruk. Selv om tinget ikke har formell myndighet, vil det kunne påvirke Neidenelvas fiskestyre eller binde livelakrettshavernes representant i fiskestyret i ulike spørsmål.

§ 6-7 Innskrenkning av fiske

Andre redskaper enn stang og håndsnøre kan ikke brukes i Neidenelvas hovedløp, bortsett fra kastenot etter reglene i § 5-2.

Dersom hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det, kan Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret hver i sitt område innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av lakseloven, med virkning for alle eller for visse grupper.

På samme vilkår kan salget av fiskekort begrenses. Slike begrensninger skal først innføres for personer uten noen fiskerett.

Merknader til § 6-7

Første ledd fastsetter at det ikke kan benyttes andre redskaper enn stang og håndsnøre i Neidenelvas hovedløp. Dette er en videreføring av tidligere vedtak i Neidenelvens fiskefellesskap. Unntatt er bruk av kastenot under utøvelsen av livjelakfisket. Utenom Neidenelvas hovedløp kan det brukes andre redskaper, slik

som f.eks. garn, dersom det er tillatt etter de ordinære offentligrettslige regler. Se merknaden ovenfor til § 5-1 Stangfiske.

Annet ledd gir fiskestyret og livjelakstyret myndighet til å begrense omfanget av fisket i elva ut over det som følger av allmenne regler. Vilkåret er at hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det. Bestemmelsen hjemler innføring av strengere regler om f.eks. fisketider, fiskemåter og redskapsbruk enn det som følger av regler gitt i eller i medhold av laksefiskeloven. Sammenholdt med tredje ledd, der det gis myndighet til å begrense selve salget av fiskekort, vil bestemmelsen gi forvaltningsorganene forholdsvis god kontroll med ressursutnyttelsen i vassdraget.

Vilkåret «hensynet til fiskebestanden» må forstås slik at styrene har en skjønnsmessig adgang til å vurdere om fiskebestanden er utsatt eller truet, og vedta nødvendige innskrenkninger i fisket.

Styrene kan også innskrenke fiskeadgangen hvis hensynet til «utøvelsen av fisket» tilsier det. Dette fanger opp tilfelle hvor fiskebestanden ikke er truet, men hvor det av andre grunner er nødvendig å begrense fisket. Det kan f.eks. tenkes at det på særlige populære fiskeplasser blir for mange stangfiskere, slik at verken rettshavere eller turister får utøvd sitt fiske på en rimelig måte.

Det kan innføres begrensninger overfor alle som fisker i elva, både livjelakfisket og stangfisket. Begrensninger kan imidlertid også gjelde bare for bruk av kastenot. Dersom det innføres begrensninger for stangfiske, forutsettes at nødvendige begrensninger først gjøres gjeldene for utenbygdsboende, det vil si personer som ikke har stangfiskerett. Fiskestyret kan f.eks. begrense fisketiden for stang og håndsnøre, begrense antall stenger pr. døgn, avgrense områder for fluefiske eller slukfiske fra land eller båt, og sette et øvre tak på hvor mange båter som kan brukes i fisket pr. døgn.

Fiskestyret må kunne innføre begrensninger på flere gruppers fiske samtidig. Siden turistenes fiske gir de største inntektene, kan det være behov for å tillate et visst turistfiske, samtidig som det innføres tidsbegrensninger på rettshavernes fiske. Derimot vil det ikke være adgang til å innføre begrensninger på rettshavernes fiske, mens det ikke innføres noen begrensninger på andres fiske i elva.

Et særskilt spørsmål er om styrene skal kunne innskrenke fiskeadgangen også i forhold til forskrifter som bygger direkte på avtale med finske myndigheter. Ordlyden i § 6-7 utelukker ikke dette, men fiskestyret bør ikke ha slik adgang, med mindre det skulle følge av avtalen. Dette fremgår av lovutkastet § 6-12 om avtale med Finland, som innebærer at styrene vil være bundet til den fiskeadgangen som følger av avtalen med Finland. Det ville være uheldig om styrene kunne fravike innholdet i en folkerettslig bindende avtale. Dersom avtalen overlater til organer i de respektive land å regulere visse forhold nærmere, bør derimot styrene kunne fravike den norske forskriftens innhold i innskrenkende retning.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å fravike allmenne regler i utvidende retning. Det anses ikke ønskelig at Neidenelvas fiskestyre eller livjelakstyret skal kunne gi mer lempelige bestemmelser om fisketider, redskapsbruk mv. enn de allmenne reglene gjør.

Tredje ledd gir fiskestyret myndighet til å begrense salget av fiskekort. Både rettshavernes og andres adgang til å kjøpe fiskekort kan begrenses. Det følger imidlertid av annen setning at salgsbegrensninger først skal innføres overfor utenbygdsboende. Utenbygdsboende har etter loven ingen rett til å drive stangfiske, og eventuelle innskrenkninger i fiskeadgangen må derfor først gjøres gjeldende mot disse. Fiskestyret kan med andre ord ikke la være å selge sesongkort til stangfiskerettshaverne før turistfisket er helt stengt. Derimot kan det, etter første ledd, settes ulike begrensninger på omfanget av rettshavernes fiske, selv om turister tillates å

fiske i elva, se nedenfor. Hvis innskrenkninger overfor rettshaverne blir nødvendig, bør det normalt skje ved innføring av strengere regler om fisketider, redskapsbruk mv. og ikke ved at rettshaverne nektes å kjøpe sesongkort og dermed utelukkes helt fra fisket.

Vilkåret for å begrense fiskeadgangen er de samme som etter annet ledd, dvs. at «hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det». Utenbygdsboende bør derfor tillates å fiske hvis det kan skje uten at det truer fiskebestanden eller utøvelsen av fisket i Neiden. I motsatt fall kan fiskestyret begrense salget av fiskekort til utenforstående, og eventuelt også til rettshavere. Det kan f.eks. tenkes at turistfisket får et så stort omfang at det går ut over lokalfolks muligheter til å fiske, bl.a. ved at det blir lang ventetid ved de beste fiskeplassene. I slike tilfelle bør fiskestyret begrense fiskekortsalget til tilreisende fiskere, for å sikre at rettshaverne får drive fiske på en rimelig måte.

§ 6-8 Inntekter av kortsalg ol.

Inntekter ved salg av fiskekort og liknende brukes av henholdsvis Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret til oppsyn, administrasjon og fiskefremmende tiltak, herunder kultivering, forskning og tilrettelegging for fiske.

Inntektene kan også nyttes til fremme av østsamisk kultur og andre fellestiltak i Neiden og til utdeling med likt beløp til hver av parthaverne etter § 5-3.

Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret sørger for regnskap og revisjon.

Merknader til § 6-8

Første ledd sier at Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret har kompetanse til å disponere de inntekter som salg av f.eks. fiskekort gir. Organene må bruke pengene til «oppsyn, administrasjon og fiskefremmende tiltak». Som eksempler på «fiskefremmende tiltak» er særskilt nevnt forskning og tilrettelegging. Uttrykket vil også omfatte f.eks. fiskeribiologiske tiltak.

Annet ledd gir hjemmel for å nytte inntekter til fremme av østsamisk kultur og andre fellestiltak i Neiden. Den østsamiske kulturen er særskilt nevnt, idet loven særlig tar sikte på å legge til rette for revitalisering av den østsamiske kulturen i Neiden. Men lovforslaget åpner for økonomisk støtte også til andre fellestiltak i bygda. Som eksempel kan nevnes tiltak for den kvenske kulturen. Det settes ingen begrensning mht. hvilke kulturtilak som kan gis støtte. Men støtten må gjelde «fellestiltak», dvs. ikke til støtte for enkeltpersoner eller grupper i bygda. Det følger av ordlyden at det ikke kan gis økonomisk støtte til tiltak utenfor Neiden.

Bestemmelsen gir også fiskestyret hjemmel til å utdele utbytte til parthaverne. Dersom fiskestyret finner at det er økonomisk grunnlag for det, skal det gis et likt beløp til hver av parthaverne. Lovens utgangspunkt er at den tidligere rettstilstand ikke skal endres i større grad enn nødvendig. Derfor er parthaverne gitt flertallsposisjon i Neidenelvens fiskestyre. I dette ligger en klar føring om at styret bør prioritere utdeling av utbytte til parthaverne, uten at det vil være i strid med loven dersom det i enkelte år prioriteres å gi støtte til ulike felles- eller kulturtiltak i bygda. Loven forutsetter at parthavernes flertallsposisjon sikrer at parthavernes interesser i denne forbindelse blir tilstrekkelig ivaretatt.

Tredje ledd pålegger fiskestyret og livjelakstyret å sørge for regnskap og revisjon. Regnskapet kan føres av styrene selv. Revisjon må utføres av eksterne revisorer.

§ 6-9 Utestenging fra fiske

Ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan Neidenelvas fiskestyre vedta at fiskerettshaver eller annen fisker utestenges fra fiske i Neidenvassdraget for inntil to år.

På samme måte kan livjelakstyret utestenge person fra deltaking i livjelakfisket.

Merknader til § 6-9

Første ledd gir fiskestyret hjemmel til å utestenge personer fra fiske dersom de fisker i strid med regler gitt i eller i medhold av loven. Dette er en sanksjonsregel som må ses i sammenheng med straffebestemmelsen i laksefiskeloven § 49. Overtredelse av de offentligrettslige regler i laksefiskeloven kan straffes etter lovens § 49, mens overtredelse av bestemmelser i denne delen av loven kan medføre utestenging etter § 6-9. Hvis en person fisker i strid med både laksefiskeloven og bestemmelsene som gjelder for Neiden, kan vedkommende risikere utestenging i tillegg til fengsel eller bot. Utestenging kan ramme både rettshavere og tilreisende fiskere. Utestengingen kan gjelde for inntil to år. Et vedtak fra fiskestyret om utestenging kan påklages til Finnmark grunnforvaltning etter § 6-10 annet ledd.

Annet ledd gir livjelakstyret den tilsvarende myndighet for så vidt gjelder livjelakfisket i Skoltefossen. Livjelakstyrets vedtak om utestegning kan på samme måte påklages til Finnmark grunnforvaltning etter § 6-10 annet ledd.

§ 6-10 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Neidenelvas fiskestyre.

Klage over vedtak av fiskestyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Vedtak av livjelakstyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Merknader til § 6-10

Bestemmelsen svarer til lovutkastets § 3-12 som har regler om saksbehandling og klage for Tanaelvas fiskestyre.

Etter *første ledd* skal forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for virksomheten til Neidenelvas fiskestyre. Dette foreslås sagt uttrykkelig i loven, siden om fiskestyrets vedtak neppe vil treffes under «utøving av offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Forvaltningsloven (og offentlighetsloven) gjelder bare for fiskestyrets saksbehandling og ikke for vedtak fattet på laksetinget. Lovene foreslås med unntak av forvaltningslovens klageregler, jf. tredje ledd, ikke gjort gjeldende for livjelaksstyret, idet dette organets virksomhet stort sett vil bestå av intern rettighetsfordeling blant et fåtall rettshavere, og ha et privatrettslig grunnlag.

I følge *annet ledd* første setning kan vedtak «som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», påklages. Det siktes her til de avgjørelser som etter forvaltningsloven § 2 anses som enkeltvedtak, med unntak av vilkåret om at avgjørelsen må være truffet under utøving av offentlig myndighet. Klageorgan er Finnmark grunnforvaltning.

Klagebehandlingen vil skje etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Dette innebærer bl.a. at Finnmark grunnforvaltning kan prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34. Annen setning gjør imidlertid et unntak fra de vanlige klagereglene. Finnmark grunnforvaltning kan ikke omgjøre fiskestyrets vedtak av eget tiltak, slik et klageorgan normalt kan etter forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd.

Tredje ledd slår fast at i den grad livjelakstyret fatter vedtak som er bestemmende for enkeltpersoners rettigheter eller plikter, kan disse vedtak påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med reglene i forvaltningslovens kapittel VI. Vedtak som det i denne forbindelse kan være aktuelt å påklage, er bl.a. styrets vedtak etter§ 6-5 annet ledd om hvorvidt en person skal ha rett til å delta i livjelakfisket, og vedtak etter § 6-9 annet ledd om utestenging fra fisket.

§ 6-11 Erstatning

Tap som følger av overføring av fiskerett ved denne del av loven, erstattes av staten etter lov 6. april l984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom.

Merknader til § 6-11

Bestemmelsen slår fast at de som lider økonomisk tap som følge av de endringer som følger av bestemmelsene i denne del av loven, skal ha erstatning etter bestemmelsene i lov om vederlag ved oreigning av fast eigedom. Det er staten og ikke de nye rettshaverne som etter lovforslaget skal yte slik erstatning. De som kan påføres økonomisk tap, er de av dagens parthavere i Neidenelvens Fiskefellesskap, som utelukkes fra livjelakfiset i Skoltefossen. En rekke parthavere deltar ikke i dette fisket og vil således neppe lide noe økonomisk tap og i så fall ikke ha krav på erstatning. Ellers kan det ikke sees at noen av dagens rettshavere påføres økonomisk tap som følge av lovendringen. Parthaverne vil fortsatt ha rett til utbytte i den grad det finnes grunnlag for utdeling av slikt utbytte.

Se for øvrig utredningens *"Forholdet til dagens rettshavere – erstatning"* i punkt 7.7.3.8 der det er redegjort nærmere for de vurderinger som ligger bak bestemmelsen.

§ 6-12 Avtale med Finland

Ved forhandlinger mellom den norske og den finske stat om avtale om fiske i Neidenvassdraget har Sametinget, Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret rett til å peke ut en deltaker hver i forhandlingsutvalget.

I den utstrekning slik avtale omfatter forhold som Neidenelvas fiskestyre eller livjelakstyret har myndighet over etter denne loven, skal denne delen av avtalen være godkjent av styret på forhånd. Kongen kan fastsette forskrift om disse forhold i samsvar med avtalen.

Merknader til § 6-12

Bestemmelsens *første ledd* gir regler om rett til representasjon for fiskestyret, livjelakstyret og Sametinget i det særskilte utvalget som skal forhandle med finske myndigheter om felles fiskeregler.

Annet ledd krever at forhandlingsutvalget, før avtale med finske myndigheter inngås, får godkjennelse fra fiskestyret for eventuelle deler av avtalen som etter loven ligger under fiskestyrets eller livjelakstyrets myndighetsområde. Dette vil gi rettshaverne avgjørende innflytelse på de felles norsk-finske reglene. Samtidig vil

det fortsatt være Kongen som formelt forhandler og inngår avtalen med finske myndigheter. Regelen tilsvarer § 3-10 om avtale med Finland om fiske i Tanavassdraget. Annen setning gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter i samsvar med avtalen.

10.3.4 Tredje del. Fiske i Alta

"Østsamene i Neiden" i Kapittel 7. Fiske i Alta

§ 7-1 Fisket før St.Hans

Innbyggere i Alta eller Kautokeino kommuner har rett til å fiske laks i Altaelva frem til St. Hans.

Alta kommune kan gi nærmere regler om utøvelsen av dette fisket.

Merknad til § 7-1

Retten til fiske før St.Hans har vært ansett som en allemannsrett for innbyggerne i Alta kommune. *Første ledd* slår fast at innbyggerne i Kautokeino kommune likestilles med innbyggerne i Alta kommune med hensyn til fiskerett før St.Hans. En nærmere drøftelse og begrunnelse for forslaget er gitt i *"Bør allemannsretten omfatte kautokeinofolk?"* i punkt 5.5.3.3.1.

Fiskeretten i Alta før St.Hans er en rett til «fritt fiske», dvs. gratisfiske. Dette er ikke sagt uttrykkelig i første ledd, men det har vært meningen at dette skal gjelde også etter utvidelsen av rettshaverkretsen. Dersom det skal innføres avgift for fisket, må det være en lav sum som går tilbake til rettshaverne selv i form av fiskefremmende tiltak eller oppsyn.

Annet ledd gjelder forvaltningen av gratisfisket. Det kan bli aktuelt med enkelte mindre tiltak, f.eks. fiskeoppsyn. Det vil dessuten ha en viss egenverdi å få avklart hvem som har forvaltningsmyndigheten før St.Hans, siden dette har vært usikkert. Utvalget foreslår at Alta kommune gis myndighet til å gi nærmere regler om fisket. Det vises ellers til drøftelsen i *"Forvaltningen av fisket"* i punkt 5.5.3.3.3 foran.

§ 7-2 Fisket etter St.Hans

Denne loven gjør ingen endringer i de særlige regler om fisket etter St. Hans.

Merknad til § 7-2

Bestemmelsen slår fast at det ikke er ment å gjøre endringer i de særlige reglene som gjelder for fisket etter St.Hans. Dette fisket er nærmere omtalt i *"Fisket etter St.Hans"* i punkt 5.5.3.2.

10.3.5 Fjerde del. Ikrafttreden og overgangsregler

"Naturinngrep i samiske bruksområder" i Kapittel 8 Ikrafttreden og overgangsregler

§ 8-1 Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Deler av loven kan settes i kraft til ulike tider.

Merknad til § 8-1

Annen setning slår fast at de forskjellige delene av loven kan settes i kraft til ulike tider. Dette kan være praktisk siden lovens tre første deler knytter seg til tre forskjellige vassdrag.

§ 8-2 Oppheving

Ved ikrafttreden av denne loven oppheves:

1. *Lov 23. juni 1888 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt.*
2. *Kongelig Resolusjon 1. april 1911 angående måten og betingelsene for fiskerettens utøvelse i Tanavassdraget.*

Merknad til § 8-2

Lovens første del om fiske i Tana inneholder regler som skal erstatte tanaloven 23. juni 1888 og den kongelige resolusjonen 1. april 1911. Ved lovens ikrafttreden oppheves derfor de eldre reglene.

§ 8-3 Endring

Ved ikrafttreden av denne loven gjøres følgende endring i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.:

§ 24 Særlige rettigheter i Finnmark skal lyde:

Denne lov medfører ingen endringer i de særlige regler som gjelder for den lokale befolknings rett til fiske i Finnmark etter kgl. res. av 27. mai 1775 angående Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds, og lov ... om fiske i Tana, Neiden og Alta.

Merknader til § 8-3

Ikrafttredelsen av den nye loven og opphevingen av tanaloven nødvendiggjør en endring i laksefiskeloven § 24. Denne går ut på at henvisningen til 1888-loven erstattes med en henvisning til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta. Det må her nevnes at den nye loven omfatter flere forhold enn den gamle loven, blant annet regler om stangfiskerett og forvaltningsrett i Tana. Den nye loven gir med andre ord flere «særlige regler .... for den lokale befolknings rett til fiske i Finnmark» enn 1888-loven gjør. Det bør fremgå av laksefiskeloven at disse særreglene går foran de mer allmenne reglene om fiske som gis i laksefiskeloven.

§ 8-4 Overgang

Følgende bestemmelser gjelder inntil de blir avløst av ny forskrift i medhold av denne loven:

1. *Forskrift 24. februar 1989 nr. 122 om fisket i Tanaelvas fiskeområde § 2 og § 23.*
2. *Forskrift 6. april 1990 nr. 291 om fisket i de norske sidevassdragene til Tanavassdraget og om fiskekortpriser i den del av Tanaelva som ikke danner riksgrense § 2 og § 23.*
3. *Forskrift 2. april 1992 nr. 254 om sportsfiske for tilreisende fiskere i Tanaelvas fiskeområde.*

Merknader til § 8-4

Forskriftene fra 1989 og 1990 gjelder dels slike forhold som etter lovforslaget her ligger innenfor myndighetsområdet for Tanaelvas fiskestyre, se *"Forholdet mellom laksefiskeloven og utkast til ny tanalov"* i punkt 5.5.2.4.11. Forskriftene er visstnok gitt med hjemmel i både den tidligere lakseloven (1964) § 2 og tanaloven fra 1888. Oppheving av tanaloven fra 1888 bør ikke føre til at forskriftene om fiskekort, priser mv. som vil komme under fiskestyrets myndighetsområde etter den nye loven, faller bort før fiskestyret måtte fastsette nye regler. Det er derfor sagt uttrykkelig at § 2 og § 23 i forskriftene fra 1989 og 1990 skal gjelde inntil de blir avløst av ny forskrift etter denne loven, dvs. av Tanaelvas fiskestyre. Det samme gjelder for 1992-forskriften om sportsfiske, som er gitt med hjemmel i § 23 i forskriftene fra 1989 og 1990.

De øvrige paragrafene i forskriftene fra 1989 og 1990 vil ikke bli påvirket av den nye loven. Dette er bestemmelser som offentlige fiskemyndigheter har hatt og fortsatt vil ha hjemmel til å gi etter laksefiskeloven og som ikke berøres av at 1888-loven oppheves. Det vil derfor være opp til offentlige fiskemyndigheter om og i tilfelle når disse bestemmelsene skal avløses av nye.

10.4 MERKNADER TIL LOV OM ENDRINGER I LOV 3. JUNI 1983 NR. 40 OM SALTVANNSFISKE M.V.

Drøftelsen i utredningens *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 om kyst og fjordfiske, har ledet til at et samlet utvalg, med unntak av Owe, foreslår følgende bestemmelse inntatt i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

§ 4 b Fritt fiske i Finnmark

Uten hinder av reguleringer etter denne loven har personer bosatt i Finnmark som benytter fartøy under sju meter og som er registrert i fiskermanntallet, rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter med følgende redskaper:

a) *stang- og håndsnøre,*
b) *juksamaskin,*
c) *garn og*
d) *line.*

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av ordningen. Hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det, kan departementet gjøre nødvendige innskrenkninger i retten etter første ledd.

Merknader til § 4 b

Bestemmelsen er foreslått av et samlet utvalg, med unntak av Owe, og innfører en særordning med rett til fritt fiske for finnmarksfiskere som bruker båter under sju meter. Bakgrunnen for forslaget er drøftet i *"Fritt fiske for mindre båter"* i punkt 5.6.5.2.

Første ledd fastsetter vilkårene for å kunne fiske fritt. For det første kreves at man er bosatt i Finnmark. Videre må man bruke fartøy med under sju meters lengde. Ordningen gjelder bare fiske med stang- og håndsnøre, juksamaskin, garn og line.

Fiskere som oppfyller disse vilkårene har rett til å drive «ervervsmessig fiske» etter alle arter. Særretten er ikke begrenset til heltidsfiskere (blad B i fiskermanntallet), men gjelder også deltidsfiskere som står registrert på blad A i fiskermanntallet.

Fisket kan drives «uten hinder av reguleringer etter denne loven». Det betyr at det ikke skal innføres kvoteordninger eller andre begrensninger for dette fisket, med mindre det er nødvendig av hensyn til fiskebestanden, se annet ledd.

Annet ledd første setning bestemmer at departementet kan gi forskrift om den nærmere gjennomføring av dette fisket. Det kan for eksempel være behov for kontroll med at fiskerne oppfyller vilkårene for å ha rett til å fiske fritt.

I annen setning er det foreslått en hjemmel for departementet til å gjøre innskrenkninger i det frie fisket, hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det. Selv om utgangspunktet er at fisket etter første ledd ikke skal begrenses, kan det i særlige tilfelle være behov for innskrenkninger i fiskeretten, for eksempel hvis en stedbunden torskestamme er truet. Men den særlige torskeavhengigheten i Finnmark tilsier at i hvert fall reguleringer av torskefisket bare gjøres i helt spesielle tilfelle.

10.5 MERKNADER TIL LOV OM ENDRINGER I LOV 10. JUNI 1977 NR. 82 OM MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG

Utvalget har i *"Motorferdsel i utmark"* i kapittel 5.7 drøftet om det, som en indirekte følge av forslaget til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, bør gjøres endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) og forskrifter gitt i medhold av loven. Drøftelsen har ledet til at det med noe varierende tilslutning, er foreslått endringer i lovens § 5 og § 6. Det er også foreslått en endring i forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer i Finnmark, gitt av Miljøverndepartementet i medhold av lovens § 4 a.

§ 5 (generelle tillatelser etter vedtak) tredje ledd:

I Finnmark kan kommunen gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i utmark og på islagte vassdrag. I Nord-Troms (kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nord-reisa, Skjervøy og Storfjord) kan fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift som nevnt i første setning. Vedkommende kommune sørger i begge tilfeller for merking og informasjon om løypene.

Merknader til § 5

§ 5 åpner for at det kan gjøres generelle unntak fra det alminnelige ferdselsforbudet i lovens § 3. Tredje ledd gir en særregel for Finnmark (og Nord-Troms) som åpner for at fylkesmannen, etter forslag fra vedkommende kommune, kan gi forskrift om adgang til snøscooterkjøring i særskilte løyper i utmark og på islagte vassdrag mv. Forslaget om å endre bestemmelsen har tilslutning fra et flertall på ni medlemmer (Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi. De øvrige åtte (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Nystø, Owe og Rørholt) går mot forslaget.

Det foreslås at myndigheten til å gi slike dispensasjoner i Finnmark overføres fra fylkesmannen til kommunen, jf. første setning. Forslaget er begrenset til dette fylket, slik at for kommunene i Nord-Troms vil ordningen være den samme som i dag. Dette fremgår av den nye annen setning i tredje ledd. Dagens annen setning om at kommunen merker og informerer om løypene foreslås flyttet til tredje setning, og suppleres av ordene «i begge tilfelle» for å presisere at dette gjelder både i Finnmark der kommunene selv vil legge ut løypene, og i Nord-Troms der fylkesmannen vil legge ut løypene etter forslag fra kommunen.

Den form for ferdselsregulering som det her er tale om, må anses som forskrifter i forvaltningslovens forstand. Kommunens vedtak etter tredje ledd vil følgelig, i likhet med det som i dag gjelder for fylkesmannens vedtak, måtte forberedes og treffes i samsvar med forvaltningslovens regler om forskrifter.

§ 6 (tillatelser etter søknad) nytt tredje og fjerde ledd:

Kommuner i Finnmark kan gi innebygdsboende et fortrinn til tillatelser som nevnt i første ledd.

I bygdebruksområder opprettet i medhold av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan kommunen bare gi dispensasjon i forbindelse med bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i bygdebruksområdet. For reindriftutøveres motorferdsel i bygdebruksområdet gjelder § 4 c, jf. lov om reindrift § 10 første ledd nr. 3.

Merknader til § 6, nytt tredje og fjerde ledd

§ 6 åpner for at kommunen etter søknad «kan» gi individuelle tillatelser til motorferdsel i utmark som ellers ikke er tillatt etter loven, dersom søkeren kan påberope seg «særlige grunner». Endringsforslaget er fremmet av Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt, Sandvik og Varsi. Kåven har tiltrådt forslaget til nytt tredje ledd, men gått mot forslaget til nytt fjerde ledd. Abelvik, Ballo og Husabø foreslår ingen endringer i § 6.

Tredje ledd om at kommuner i Finnmark kan gi personer bosatt i kommunen «fortrinn» ved slike dispensasjoner, gir kommunene en lovhjemlet adgang til å tilgodese sine egne innbyggere når søknader etter første ledd skal avgjøres. At søkeren er bosatt i kommunen vil imidlertid ikke i seg selv gi ham noen rett til dispensasjon, da det også i slike tilfeller vil være opp til kommunen om søknaden skal innvilges, jf. ordet «kan» i første ledd. Kommunen vil også kunne avgjøre om den vil benytte adgangen til å gi innenbygdsboende et fortrinn, jf. at ordet «kan» også brukes i tredje ledd.

Det vil dermed være opp til kommunens skjønn om adgangen skal benyttes noe som kan være aktuelt, bl.a. hvis det anses nødvendig for å trygge de bruksrettigheter kommunens innbyggere eventuelt gis som følge av i utkastet til lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Se ellers drøftelsen i *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.3.4.

Fjerde ledd begrenser kommunens dispensasjonsadgang i bygdebruksområder opprettet i medhold av lov om forvaltning av grunn i Finnmark. I slike områder vil kommunen bare kunne gi dispensasjon når det er tale om «bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i bygdebruksområdet». Den ubegrensede personkrets det etter første ledd kan dispenseres til fordel for hvis «særlige grunner» foreligger, innsnevres dermed i bygdebruksområdet til kun å omfatte bygdas innbyggere. Tilføyelsen av fjerde ledd innebærer en presisering av uttrykket «særlige grunner» i første ledd. Den eneste særlige grunn som vil være relevant i et bygdebruksområde er at det er tale om bygdefolk som søker om dispensasjon for å kjøre i forbindelse med utmarksbruk som er omfattet av bygdebruksretten.

Forslaget innebærer ikke noe unntak fra motorferdselloven § 4 bokstav c, om at «jakt, fangst, fiske og bærsanking» ikke omfattes av lovens næringsbegrep, men at slik virksomhet i et bygdebruksområde må anses som en særlig grunn som «kan» gi grunnlag for dispensasjon i enkelttilfeller. Selv om det foreligger slike grunner, vil det imidlertid være opp til kommunen om slik dispensasjon skal gis. Dersom søkeren har et rimelig begrunnet behov, bør det imidlertid ikke legges opp til en for streng praksis på dette punkt. Henvisningen i fjerde ledd annen setning til § 4 bok-

stav c og reindriftsloven § 10 første ledd nr. 3 er strengt tatt unødvendig, men er foreslått for å klargjøre at reindriftsutøveres adgang til motorferdsel eter de nevnte regler også vil gjelde i bygdebruksområdene.

Det vises ellers til drøftelsen i utredningens *"Individuelle tillatelser"* i punkt 5.7.4.3 som har ledet frem til forslaget om nytt fjerde ledd, men nevnes at de foreslåtte tilføyelser til § 6 ikke endre kommunens adgang etter annet ledd til å sette vilkår i forbindelse med de dispensasjoner som gis, eller begrense tillatelsene til bestemte tilfeller eller bestemte tidsrom. Særlig ved søknader etter fjerde ledd bør imidlertid praksis tilpasses, slik at bygdefolk med behov for motorferdsel i forbindelse med nærings- eller husbehovsmessig utmarksbruk ikke trenger søke dispensasjon hver gang slik ferdsel er aktuelt.

De foreslåtte tilføyelser vil for øvrig medføre at dagens tredje ledd må flyttes til et nytt *femte ledd*. Den regel som der er gitt om begrunnelsesplikt og klageadgang, vil også gjelde for kommunens vedtak etter eventuelle nye regler i § 6 tredje og fjerde ledd.

Forskrift 28. juli 1989 nr. 749, § 1:

I Finnmark kan fylkesmannen etter forslag fra kommunen gi adgang til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdselsårer. Kjøring kan bare tillates på slike ferdselsårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking.

Dersom hensynet til en økologisk forsvarlig bruk av utmark og utmarksgoder tilsier at motorferdselen i kommunen bør begrenses, kan kommunen gi regler om begrensninger av ferdselen på ferdselsårer som nevnt i første ledd. Slike begrensninger kan gis virkning for alle eller visse grupper.

Merknader til forskrift 28. juli 1989 nr. 749, ny § 1

Forslaget om å endre § 1 i forskrift 28. juli 1989 nr. 789 er fremmet av 14 medlemmer (Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt, Sandvik og Varsi). De øvrige tre medlemmer (Abelvik, Ballo og Husabø) har gått mot forslaget.

Det foreslås et nytt annet ledd i § 1, som gir «kommunen» adgang til å begrense ferdselen i de løyper som er opprettet på barmark langs «tradisjonelle ferdselårer» i medhold av første ledd. Slik første ledd lyder i dag er det «kommunestyret» som fremmer forslag overfor fylkesmannen, men iht. kommunelovens intensjoner bør dette ordet erstattes av «kommunen».

Adgangen til å gjøre slike generelle ferdselsbegrensninger er betinget av at «hensynet til en økologisk forsvarlig bruk av utmark og utmarksgoder» tilsier at motorferdselen i kommunen bør begrenses. Det vil si at begrensningene ikke kan innføres uten videre, men bare når ferdselen i løypene har et så vidt stort omfang at dette f.eks. begrenser de muligheter kommunens innbyggere har til å utnytte de utmarksrettigheter de vil være tillagt iht. lov om forvaltning av grunn i Finnmark, eller på mer generelt grunnlag synes å være i strid med prinsippet om bærekraftig bruk av naturgodene.

Begrensningene kan gjøres «for alle eller visse grupper». Det samme uttrykket er brukt i lov om forvaltning av grunn i Finnmark § 3-5 (§ 4-5) som gir kommunen adgang til å begrense bruken av de lokale utmarksgoder ut over det som ellers måtte følge av lov og forskrift. Den foreslåtte tilføyelse til 1989-forskriften er en regel av samme art, og innebærer at kommunen enten kan vedta at løypene skal stenges helt,

eller bare for visse grupper, f.eks. alle som er bosatt utenfor kommunen. Det vil også kunne gjøres begrensninger i forhold til kommunens innbyggere, f.eks. slik at bare nærings- eller husbehovsmessig bruk av utmarksgodene gir adgang til kjøring i løypene. Så lenge vilkåret om at eventuelle begrensninger må ha sammenheng med hensynet til «økologisk forsvarlig bruk av utmark og utmarksgoder» er oppfylt, vil det være opp til kommunen i det konkrete tilfelle å avgjøre begrensningenes form og innhold.

Kommunens vedtak i medhold av den foreslåtte bestemmelse vil måtte gis som en lokal forskrift, jf. ordet «regler». Som følge av dette vil forvaltningslovens regler om forskrifter gjelde. For øvrig er de vurderinger som ligger bak den foreslåtte endring omtalt i utredningens *"Barmarkskjøring (løyper på sommerføre)"* i punkt 5.7.3.3.

10.6 MERKNADER TIL LOV OM ENDRINGER I LOV OM REINDRIFT 9. JUNI 1978 NR. 49

Utvalget drøfter i utredningens *"Reindrift"* i kapittel 6 visse spørsmål i forbindelse med reindriftssamenes rettigheter. Drøftelsen der har ledet til at det med noe ulik oppslutning er foreslått inntatt nye bestemmelser i loven: § 1 a Reindriftens rettslige grunnlag og § 20 b Vakt- og varsligsordning. I tillegg er det foreslått endringer i § 8 a Distriktsplan og § 20 Reineiers driveplikt. I tillegg er spørsmålet om østsamisk reindrift drøftet særskilt i utredningens *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7. Drøftelsen i *"Laksefiske i Neidenelva"* i punkt 7.7.3 har ledet til at det fremsettes forslag om en ny § 4 a i loven om østsamisk reindrift.

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 1]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

Ved inngrep i denne retten skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 2]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 3]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

Retten skal kunne brukes på de måtene som er fornuftige og naturlige etter tida og tilhøva.

Ved inngrep i denne retten skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

Merknader til § 1 a

Bestemmelsen foreslår en lovfesting av at reindriftsretten har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av reindriftsloven. Den foreligger i tre alternative utforminger. Alternativ 1 er foreslått av Falch, Abelvik, Austenå, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen og Sandvik. Alternativ 2 er foreslått av Ballo og Husabø.

Alternativ 3 er foreslått av Rørholt. De øvrige fire medlemmer (Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) har gått mot en lovregel om reindriftens rettslige grunnlag.

Alternativ 1 første ledd er likelydende med forslaget til alternativ 2 og første ledd i alternativ 3 og har støtte av til sammen 13 medlemmer. Det slås fast at det rettslige grunnlaget for reindriftsretten er den historiske bruken av reindriftsområdene fra gammel tid. Det betyr at det var etablert en alminnelig reindriftsrett før Lappekodisillen i 1751 ga de første skriftlige rettsreglene om reindrift. Bestemmelsen gir uttrykk for at reindriftslovgivningen ikke konstituerer de sentrale reindriftsrettighetene, men at den regulerer dem på samme måte som andre lover regulerer andre rettigheter av opprinnelig karakter, f.eks. eiendomsretten eller allmenningsrettighetene. Forslaget er ikke tenkt å innebære noen rettsendring i forhold til i dag, men er ment som en stadfestelse av den rettstilstand som allerede gjelder. Forslaget om å lovfeste grunnlaget for reindriftsretten er behandlet foran i *"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2.

Bestemmelsen innebærer en offentlig anerkjennelse av at reindriftens historiske bruk av områder har gitt grunnlag for rettigheter uavhengig av reindriftslovgivningen. Det vil si at rett til reindrift kan være ervervet på et slikt grunnlag både før og etter 1751. Det innebærer en stadfestelse av at i de områdene det kan godtgjøres slik rettsskapende bruk, er det denne bruken som er grunnlaget for reindriftsrettighetene.

Det gis ikke noe svar på i hvilke områder det er etablert en rett til reindrift uavhengig av reindriftslovgivningen eller hva retten nærmere bestemt går ut på. Dette må avgjøres av domstolene etter en konkret bevisvurdering i hver enkelt sak. Bestemmelsen vil således ikke ha selvstendig betydning i for eksempel tvister mellom reindriftsutøvere og grunneiere om det foreligger rett til reindrift. Bestemmelsen åpner heller ikke for individuell forskjellsbehandling på etnisk grunnlag i konkrete saker.

Annet ledd er sammenfallende med tredje ledd i alternativ 3 og er tiltrådt av 11 medlemmer. Bestemmelsen slår uttrykkelig fast at reindriftsretten er erstatningsrettslig vernet. Dette følger av gjeldende rett og innebærer derfor ingen reell rettsendring. En redegjørelse for hensynene bak lovfestingen er gitt i utredningens *"Erstatning for inngrep"* i punkt 6.4.3. Regelen sier ikke noe om det nærmere innholdet av erstatningsvernet, utover at erstatningsspørsmålet ved inngrep i reindriftens rettigheter vil avgjøres etter «alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger». Det vil si at de vanlige reglene om erstatning for inngrep vil gjelde.

Alternativ 2 er sammenfallende med alternativ 1 første ledd, og trenger dermed ikke kommenteres nærmere.

Alternativ 3 første og tredje ledd er på sin side sammenfallende med alternativ 1 første og annet ledd. Hva særskilt angår alternativ 3 *annet ledd* kan bemerkes at denne bestemmelsen slår fast at reindriftsretten skal kunne brukes og utøves på en måte som til enhver tid er rimelig og fornuftig. Det betyr at reindriftsutøverne ikke er bundet til å utøve reindriften på en måte som var vanlig tidligere, men at driften kan legges om i takt med hva utviklingen tilsier. Samme prinsipp er lovfestet for bønders bruk av utmark, jf. *"Lovfesting av reindriftsrettens grunnlag"* i punkt 6.2 foran der dette spørsmålet er nærmere omtalt.

§ 4 a Østsamisk reindrift

Kongen avgrenser et reinbeitedistrikt ved Neiden i Sør-Varanger kommune for østsamisk reindrift.

Bare østsamer som er bosatt i Neiden, har rett til å utøve reindrift i reinbeitedistriktet. § 3 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende. Med østsame menes i denne

loven person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

Østsamisk reindrift utøves av flere personer i fellesskap som en felles driftsenhet og med ett felles reinmerke. Deltakerne har hver like stor del i eie og drift og står solidarisk ansvarlig for driften av hele reinflokken.

For overgang av del av driftsenhet gjelder reglene i § 4 første ledd om overgang av hel driftsenhet tilsvarende.

Tap i reindriftsnæring som følger av det østsamiske reinbeitedistriktet, erstattes av staten etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag for oreigning av fast eiendom

Merknader til § 4 a

Bestemmelsen gir en særregel om østsamisk reindrift. Den er foreslått av 12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Sandvik og Varsi). Fem medlemmer (Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Rørholt) går mot forslaget. For en nærmere redegjørelse for de overveielser som ligger bak bestemmelsen vises det til utredningens *"Innledning"* i punkt 7.7.2.1 til 7.7.2.7.

Første ledd slår fast at Kongen (regjeringen) skal avgrense et reinbeitedistrikt i Neidenområdet for den østsamiske reindriften. Utgangspunktet vil være at beitedistriktet må legges i tilknytning til østsamenes historiske område ved Neiden i Sør-Varanger kommune, se NOU 1994: 21 s. 320 hvor den gamle Neidensiidaen er inntegnet. Området må bl.a. avgrenses i forhold til beitegrunnlaget i området, reinflokkens størrelse og behov, samt under hensyntagen til øvrige reindriftsutøvere i området. Se ellers *"Reetablering av østsameflokken (skolteflokken)"* i punkt 7.7.2.2.

Annet ledd angir kretsen av berettigede reindriftsutøvere. Kravene knyttes til etnisitet og bosted. Det oppstilles to vilkår som begge må være oppfylt: vedkommende må være østsame og bosatt i Neiden. Hvem som i denne forbindelse kan anses som østsame, er definert i siste setning. Lovens definisjon tar utgangspunkt i samelovens definisjon av hvem som er berettiget til å stå i samemanntallet, men går lenger. Loven angir ett subjektivt og ett objektivt vilkår. Det subjektive vilkår er at vedkommende oppfatter seg selv som østsame. I dette ligger et krav om at vedkommende selv må føle seg som del av den østsamiske folkegruppe. Det antas at dette vilkår ikke vil skape vansker i denne sammenheng. Se ellers omtalen i merknadene til § 5-2 annet ledd i utkastet til lov om fiske i Tana, Neiden og Alta og 3 3-7 i lov om forvaltning av gruven i Finnmark, der samme definisjon av østsame er brukt.

Hvilke østsamer som vil få adgang til å utøve reindrift vil måtte avgjøres etter reindriftslovens øvrige regler, jf. utredningens *"Antall utøvere"* i punkt 7.7.2.4 og *"Rettshaverne"* i 7.7.2.5.

Annen setning gir et unntak fra kravet om etnisitet ved at det henvises til reindriftsloven § 3 andre og tredje ledd. Paragraf 3 annet ledd likestiller adoptivbarn med egne barn, mens tredje ledd sier at person som er gift med reindriftsutøver, har rett til å drive reindrift i fellesskap med ektefellen.

Tredje ledd slår i første setning fast at den østsamiske reindriften skal drives av flere personer i fellesskap. I dette ligger et unntak fra det som ellers følger av reindriftsloven om at reindrift drives av en selvstendig næringsdrivende i en driftsenhet, se lovens § 4, samt utredningens *"Organisering av østsamisk reindrift"* i punkt 7.7.2.3. Den østsamiske reindriften skal drives som et fellesskap, med bare ett reinmerke. Loven angir ikke hvilken selskapsform som skal anvendes. Her står utøverne fritt til å velge den form de finner mest hensiktsmessig.

Etter annen setning skal de enkelte reindriftsutøverne ha like stor del i eie og drift av reinflokken og være solidarisk ansvarlige for driften av hele flokken, jf.

"Nærmere om den østsamiske driftsenheten" i punkt 7.7.2.6. Dette innebærer at flere personer eier reinflokken i fellesskap i et slags sameie. Konsekvensen av dette er at det ikke er individuell eiendomsrett til de enkelte dyrene i flokken – alle eier en like stor del av hvert dyr. Hver enkelt deltaker har etter forslaget også like stort ansvar for driften, dvs. til å delta ved gjeting, samling, skilling, slakting og andre administrative oppgaver. I praksis vil det måtte foretas en arbeidsdeling mellom deltakerne. Hvordan dette skal foregå, avgjør deltakerne selv. Like stor del innebærer også at utbyttet av driften skal deles likt mellom deltakerne. Solidarisk ansvar for driften innebærer at alle deltakerne i fellesskap er erstatningsansvarlig for de skader som driften eventuelt kan påføre andre.

Fjerde ledd angir reglene for overgang av den enkelte deltakers andel i den østsamiske reinflokken. Den enkeltes eierandel kan ikke overføres til flere personer – eierandelen skal eventuelt overføres udelt. Dette følger av tredje ledd som sier at alle eier like stor del av flokken. Ved overføring av eierandel utenom nærmeste familie kreves samtykke fra områdestyret. Det vises til reindriftsloven § 4 første ledd. Se også utredningens *"Nærmere om den østsamiske driftsenheten"* i punkt 7.7.2.6.

Femte ledd angir erstatningsreglene som kommer til anvendelse for det tilfelle at andre som i dag driver reindrift, påføres tap som følge av etableringen eller driften av den østsamiske reindriften. Det er staten – og ikke de østsamiske reindriftsutøverne – som etter lovforslaget skal erstatte eventuelle tap som andre reindriftsutøvere måtte bli påført. For øvrig skal en følge de lovregler og den praksis som er utviklet i forbindelse med oreigning av fast eiendom. Se ellers utredningens *"Forholdet til de som i dag driver reindrift i området"* i punkt 7.7.2.7.

§ 8 a Distriktsplan, nytt første ledd nr. 6:

Som ledd i kontrollen med etablering, drift, og reintall skal distriktsstyret utarbeide en distriktsplan. Planen skal inneholde:

1. opplysning om vektstruktur...

...

6. avgrensning av voktesoner, jf. § 20 annet ledd.

Arealdisponeringene skal kartfestes.

Merknader til § 8 a, nytt første ledd nr. 6:

Reindriftsloven § 8 a kom inn i loven i 1996 og har regler om at hvert enkelt distriktsstyre skal utarbeide en særskilt distriksplan og angir i første ledd nr. 1 til 5 mer konkret hva planen skal inneholde. Fire medlemmer (Husabø, Johnsen, Kristensen og Varsi) foreslås at det tas inn et nytt nr. 6 i første ledd. De øvrige 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen, Rørholt og Sandvik) går mot forslaget.

Forslaget om nytt første ledd nr. 6 slår fast at distriktsplanen skal inneholde avgrensning av såkalte «voktesoner». Forslaget må ses i sammenheng med forslaget fra det samme mindretallet om å innføre en skjerpet kontroll over reinen nær jordbruksområder, se utredningens *"Driveplikt"* i punkt 6.3.1, samt merknaden til nytt annet ledd i § 20.

Distriktsplanen synes å være det mest naturlige stedet å avgrense voktesonene. Det forutsettes ikke noen avmerking i marken.

§ 20 Reineiers driveplikt, nytt annet ledd:

Når rein oppholder seg i nærheten av jordbruksområder og andre områder som er utsatt for ulovlig reinbeite, skal reineieren sørge for at det er voktere til stede som

følger reinen og som kan hindre at den tar seg inn på ulovlig område. Denne plikten inntrer når reinen tar seg inn i områder som er avgrenset som voktesoner i distriktsplanen, jf. § 8 a.

Merknader til § 20, nytt annet ledd:

Reindriftslovens § 20 har bestemmelser om at hver enkelt reineier har en særskilt driveplikt, og trekker opp de nærmere rammer for denne plikten. Husabø, Johnsen, Kristensen og Varsi foreslår et nytt annet ledd i bestemmelsen, mens de øvrige 13 medlemmer ikke har tiltrådt forslaget.

Forslaget til nytt annet ledd innebærer at det som et tillegg til driveplikten etter første ledd, innføres en plikt for reineierne til å følge reinen i særskilt avgrensete voktesoner. Voktesonene vil ligge inntil jordbruksområder og andre områder som er utsatt for ulovlig reinbeite. Sonene skal avgrenses i distriktsplanen, se utkast til endring i reindriftsloven § 8 a ovenfor.

I voktesonene vil det ikke være beiteforbud, men når reinen kommer inn i sonene, utløses en skjerpet oppfølgingsplikt for reineierne. Det vil være påkrevd å ha voktere til stede som følger reinen og som kan være tilgjengelige for varsling, slik at reinen kan fjernes fra de ulovlige områdene så snart som mulig. Dette vil bedre reineiernes mulighet til å hindre at reinen kommer inn på jordbruksområdene, og til å foreta umiddelbar utdriving hvis det likevel skulle skje. Bestemmelsen tar sikte på å gi et styrket vern av jordbruksområder og andre utsatte områder. Utenfor voktesonene vil det ikke gjelde noen særskilt vokteplikt. Der vil reindriften måtte utøves etter de allmenne reglene om driveplikt i § 20 første ledd.

Se ellers utredningens *"Driveplikt"* i punkt 6.3.1 der det er redegjort for de overveielser som ligger bak den foreslåtte bestemmelse, samt flertallets begrunnelse for hvorfor forslaget ikke er tiltådt.

§ 20 b Vakt- og varslingsordning

For å hindre overtredelser av driveplikten etter § 20 og legge til rette for fjerning etter § 24, skal distriktsstyret sørge for at det til enhver tid er tilgjengelig i distriktet minst en navngitt person som kan varsles dersom rein kommer inn på eller nærmer seg ulovlig område.

Departementet kan gi nærmere forskrift om vakt- og varslingsordningen.

Merknader til § 20 b

Bestemmelsen innholder et forslag til lovregulering av en særskilt vakt- og varslingsordning for reindriften. Den er foreslått av et flertall på 11 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe, Sandvik og Varsi), mens de øvrige seks (Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Rørholt) har gått mot forslaget.

Første ledd etablerer en formalisert vakt- og varslingsordning. Den går ut på at distriktsstyret pålegges å sørge for at minst én navngitt person til enhver tid er tilgjengelig i distriktet og kan varsles om at rein nærmer seg ulovlig område eller kommer inn i eventuelle voktesoner eller på ulovlig område, jf. utkastet til § 20 nytt annet ledd. Spørsmålet er drøftet i *"Vakt- og varslingsordning"* i punkt 6.3.2.

Bestemmelsen sier ikke noe om hva reineierne skal gjøre når varsel blir gitt. Det følger av § 20 og § 24.

Med «ulovlig område» menes områder der det ikke er beiterett, jf. § 11, således blant annet dyrket mark. Bestemmelsen vil trolig kunne redusere antall skader som

følge av at rein tar seg inn på dyrket mark. Kanskje vil den også føre til nærmere samarbeid og bedre kommunikasjon mellom reindrift og jordbruk.

Annet ledd gis departementet myndighet til å gi nærmere forskrift om vakt- og varslingsordningen. Det kan være behov for nærmere regler om hvordan varslingsordningen praktisk skal gjennomføres, bl.a. hvordan det skal kunngjøres hvem som er varslingsperson og hvordan varslingen kan skje.

10.7 MERKNADER TIL LOV OM ENDRINGER I LOV OM SAMETINGET OG ANDRE SAMISKE RETTSFORHOLD (SAMELOVEN) 12. JUNI 1987 NR. 56

Utvalget har i utredningens *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 drøftet ulike saksbehandlingsregler med sikte på å etablere et sterkere vern av naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Dette har ledet til at det er foreslått et nytt kapittel 4 i sameloven. Som følge av de foreslåtte endringer i sameloven er det videre i en rekke andre lover foreslått inntatt regler som viser til at de nye reglene i samelovens kapittel 4 skal gjelde når det fattes vedtak etter vedkommende lov.

Merknadene til de foreslåtte endringer i sameloven, der den enkelte regel har noe ulik tilslutning blant utvalgets medlemmer, er inntatt i *"Merknader til endringer i sameloven"* i punkt 10.7.1. Merknadene til de henvisningsregler som er foreslått innarbeidet i andre lover er gitt i *"Merknader til endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven"* i punkt 10.7.2.

10.7.1 Merknader til endringer i sameloven

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4. Naturinngrep i samiske bruksområder

Merknader til kapitteloverskriften

Kapitlet har dels regler om behandlingen av vedtak om bestemte inngrep i grunn og andre naturgoder, og dels om behandlingen av vedtak av allmenne regler om bruk og utnytting av naturgoder og om inngrep i naturgoder. I kapitteloverskriften er dette samlet under uttrykket «naturinngrep». Det går videre frem av overskriften at reglene i kapitlet er begrenset til samiske bruksområder.

§ 4-1 Inngrepsvedtak

Med inngrepsvedtak menes:

1. *Enkeltvedtak om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning, adgang) til tiltak som med fører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder.*
2. *Enkeltvedtak om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder, når formålet med ervervet er å iverksette tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder.*
3. *Vedtak av offentlig myndighet om iverksetting av tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder, når tiltaket ikke trenger særskilt tillatelse.*

Merknader til § 4-1

Paragrafen angir hvilke vedtak saksbehandlingsreglene i §§ 4-2 flg. omfatter. Kriteriene for at saksbehandlingsreglene som er rettet mot vedtak om enkelttilfelle av

naturinngrep kommer til anvendelse, er at det dreier seg om et *inngrepsvedtak*, og at inngrepsvedtaket er lokalisert til *samiske bruksområder*. Begrunnelsen for at utvalget har valgt dette saksfeltet for forslagene er gitt i *"Saksfeltet for forslagene"* i punkt 8.3.2.

Disse kriteriene er felles for alle forslagene som er rettet mot vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep, med unntak av den foreslåtte § 4-8 om reindriftens nektingsrett, som ett medlem står bak, jf. nedenfor. Ved høringsregelen (§ 4-3), og nektingsregelen (§ 4-4), er det et tilleggsvilkår at inngrepet er *betydelig*, jf. *"Omfatter «betydelige inngrep»"* i punkt 8.3.4.2 og kommentarene til dette kravet i merknadene til § 4-3.

Etter *nr. 1*> skal enkeltvedtak som gir tillatelse (konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning, adgang) til å iverksette bestemte tiltak, regnes som inngrepsvedtak. Regelen vil fange opp de tilfeller der det trengs særskilt tillatelse fra offentlig myndighet for å iverksette en bestemt type bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder. Med «enkeltvedtak» menes enkeltvedtak etter forvaltningsloven 10. februar 1967, dvs. et vedtak som treffes under utøving av offentlig myndighet og som angår rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, se forvaltningsloven § 2 bokstav a) og b).

"Vedtaksorgan" i Punkt 8.3.1.2 gir en oversikt over en del enkeltvedtak om naturinngrep som treffes av ulike vedtaksmyndigheter. Fylkeskommuner og kommuner kan etter en del lover treffe vedtak om naturinngrep, og slike vedtak vil være omfattet i den grad det dreier seg om enkeltvedtak. Vedtak av allmenningsstyrene i stats- og bygdeallmenninger truffet i medhold av lov om bygdeallmenninger 19. juni 1992 nr. 59 og lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene 19. juni 1992 nr. 60, er ikke regnet som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og vil falle utenfor disse reglene. Vedtak i statsallmenninger som treffes av fjellstyrene med hjemmel i fjelloven 6. juni 1975 nr. 31 vil derimot være dekket av reglene (jf. fjellovens § 10).

Det er enkeltvedtak som gir *tillatelse til bestemte tiltak*, som er av interesse i denne sammenhengen. Slike tillatelser gir utbyggeren adgang til å utnytte grunnen eller den aktuelle naturressursen på en nærmere angitt måte, som kan sies å medføre inngrep i grunnen eller naturressursen. Andre betegnelser på vedtak med samme innhold er, som nevnt i bestemmelsen, blant annet konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning eller adgang.

Hvilke tiltak som krever særskilt tillatelse fra det offentlige, går frem av særlovgivningen på det enkelte saksfeltet. En oversikt over hjemler for inngrepsvedtak er gitt i *"Ulike rettslige grunnlag for inngrepsvedtak"* i punkt 8.3.1.1, jf. *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2 der det vises til lover som hjemler inngrepsvedtak. Videre er det i *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i kapittel 8.9 gitt en skjematisk oversikt over inngrepslovgivningen. Hovedregelen må sies å være at de fleste former for tiltak som innebærer utnytting av fast eiendom eller tilhørende naturressurser av noe omfang, forutsetter særskilt tillatelse fra det offentlige i en eller annen form. Tillatelse kreves både ved igangsetting og forlengelse av naturutnytting og ved omdisponering og endring av utnyttingsmåten.

Nr. 2 slår fast at vedtak om tillatelse til erverv av rettigheter som gir grunnlag for naturinngrep, regnes som inngrepsvedtak. Også her siktes det til enkeltvedtak fra offentlige myndigheter, jf. ovenfor. Bestemmelsen fanger opp tilfeller der overdragelse av eie- eller bruksretter til grunn eller andre naturgoder krever offentlig tillatelse. Blant annet vil søknader om konsesjon til erverv av fast eiendom etter ervervskonsesjonsloven fra 1974 dekkes av regelen. Det samme gjelder erverv av kvarts- eller kalksteinsforekomster, se lover fra henholdsvis 1949 og 1914.

Vedtak om ekspropriasjon (oreigning) er en særskilt form for erverv som også vil omfattes av bestemmelsen. Et ekspropriasjonsvedtak er et offentlig samtykke til tvangsoverføring av eie- eller bruksrett til grunn eller andre naturgoder til nærmere bestemte formål, som den nye rettshaveren deretter oftest vil kunne iverksette. Et ekspropriasjonsvedtak kan anses som en offentlig tillatelse til en nærmere bestemt utnytting av grunnen eller ulike ressurser.

I en rekke ekspropriasjonssaker trekkes domstolene inn i forbindelse med erstatningsutmålingen, jf. skjønnsprosessloven kapittel 2, men selve ekspropriasjonsvedtaket treffes av et forvaltningsorgan. I en del saker skal imidlertid domstolene avgjøre om ekspropriasjon kan og skal skje, jf. skjønnsprosessloven § 46 annet ledd. Dermed oppstår spørsmålet om de foreslåtte saksbehandlingsreglene skal gjelde også i slike saker. Utvalgets syn er at vedtak av domstolene bør holdes utenfor saksfeltet for reglene. I de sakene der spørsmålet er aktuelt, virker det dessuten lite naturlig å legge hensynet til virkningen på naturgrunnlaget for samisk kultur inn i vurderingen.

Et ekspropriasjonsvedtak kan treffes enten *som del av* en tillatelse til et bestemt inngrep, for eksempel en vannkraftutbygging, se vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 1, eller *uavhengig av* en annen tillatelse. Der ekspropriasjonsvedtaket er en del av eller en følge av en annen tillatelse, vil søknad om denne tillatelsen dekkes av § 4-1 nr. 1, og det blir ikke nødvendig å vurdere vedtaket særskilt i forhold til nr. 2, jf. det som sies i *"Tiltak som krever flere tillatelser"* i punkt 8.3.2.2 om samordning av saksbehandlingen i slike tilfeller. § 4-1 nr. 2 vil imidlertid ha selvstendig betydning i de tilfeller der et ekspropriasjonsvedtak treffes uavhengig av en annen tillatelse. Oreigningsloven § 2 nevner i nr. 1 til 49 en rekke ekspropriasjonsformål av denne typen.

Begrunnelsen for at erverv av eie- eller bruksrettigheter bør omfattes av reglene, er at eier- eller brukerposisjon er tilstrekkelig for å iverksette visse tiltak. Det er blant annet tilfelle for utnytting av visse ikke mutbare mineralske forekomster, som sand og grus. Heller ikke slike naturgoder kan utnyttes fritt, og blant annet vil forurensingsloven og plan- og bygningsloven komme inn. Poenget er imidlertid at slike tiltak ikke krever særskilt tillatelse fra det offentlige og vil av den grunn falle utenfor § 4-1 nr. 1. Dermed blir det viktig å sikre at hensynet til samiske interesser kommer inn når en søknad om rettighetsoverdragelse behandles.

Det er imidlertid bare erverv som har *som formål* å iverksette naturinngrep, som omfattes av regelen. Vernereglene kommer således bare inn der ervervet kan lede til et naturinngrep. Ut fra formålet med de foreslåtte reglene i sameloven har eie- eller bruksrettigheter til en eiendom eller et naturgode i seg selv ingen interesse. Det er først når eier- eller brukerposisjonen nyttes til å foreta naturinngrep, at behovet for vernereglene oppstår.

Ved ekspropriasjon vil formålet med ervervet alltid være klarlagt på ervervstidspunktet. Ved andre (frivillige) erverv vil ikke det alltid være tilfelle. Det kan for eksempel omsettes en fast eiendom med et utnyttbart naturgode, for eksempel en kvartsforekomst, uten at det foreligger planer om uttak. Vilkårene etter nr. 2 vil dermed i utgangspunktet ikke være oppfylt. På dette punktet kan imidlertid ikke fremlagte planer alene være avgjørende. Det må kunne foretas en skjønnsmessig vurdering av sannsynligheten for at et fremtidig inngrep er formålet med ervervet. Der det dreier seg om kjente forekomster av en viss størrelse, vil det nok ha formodningen for seg at forekomsten vil bli utnyttet, og det må kunne legges til grunn når reglene skal anvendes.

Private grunneiere og rettshavere vil på sitt område kunne iverksette en del tiltak som medfører naturinngrep, uten at det kreves offentlig tillatelse som dekkes av § 4-1 nr. 1 eller 2. En del av disse tiltakene vil det neppe være mulig å fange opp

uten ny og omfattende lovgivning, og det er vel heller tvilsomt om det er behov for at de dekkes av forslagene som fremmes i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8. De aller fleste tiltak som iverksettes på egen grunn – i alle fall de som er av noen størrelse – fanges imidlertid opp av plan- og bygningslovens regler, og med de endringer som er foreslått i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5, antar utvalget at samiske interesser er ivaretatt også ved denne typen tiltak. Usolgt grunn i Finnmark står i en særstilling, og inngrep i den er drøftet i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. jf. *"Inngrepsvedtak ved usolgt grunn i Finnmark"* i punkt 8.3.2.3.

Nr. 3 innebærer at også andre vedtak av offentlige myndigheter om iverksetting av tiltak som medfører naturinngrep, men som ikke trenger særskilt tillatelse, skal regnes som inngrepsvedtak i denne lovens forstand. Inn under denne bestemmelsen faller vedtak av Stortinget om å iverksette tiltak på vegne av staten («det offentlige»), i motsetning til tillatelser til private tiltakshavere, som vil dekkes av § 4-1 nr. 1 og 2. Dette kan være vedtak om bygging av offentlig eide bygg og anlegg (kulturbygg, sykehus, idrettsanlegg osv.), samferdselsutbygginger og etablering av faste anlegg, blant annet skyte- og øvingsfelt, for forsvaret.

Slike vedtak om det offentliges egen virksomhet regnes ikke som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og vil derfor ikke gå inn under § 4-1 nr. 1 eller 2. Også slike offentlige tiltak vil – på samme måte som lignende tiltak iverksatt av private – kunne medføre naturinngrep i samiske bruksområder, og deres betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur bør vurderes etter de samme hensyn og regler som tiltak iverksatt av andre. Det kan nevnes at en rekke slike offentlige utbygginger iverksettes gjennom planer i henhold til plan- og bygningsloven, se blant annet kapittel VII Reguleringsplan, § 28-2 Bebyggelsesplan og kapittel VII-a Konsekvensutredninger.

En del lover gir staten, i noen tilfeller kommuner og fylkeskommuner, konsesjonsfritak, se bl.a. industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 § 1, vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 § 2, jf. § 15 og lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79 § 7 d og e. Som følge av den foreslåtte § 4-1 nr. 3 vil ikke reglene om konsesjonsfritak unnta tiltakene fra behandling etter de skjerpede saksbehandlingsreglene. Selv om tiltakene ikke er underlagt den offentlige kontrollen som ligger i kravet om offentlig tillatelse, vil de ha like store konsekvenser for naturen i området som tilsvarende tiltak iverksatt av andre. Det er derfor ikke grunn til å unnta dem fra forslagene som fremmes i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8. Bestemmelser i særlover om konsesjonsfritak fritar heller ikke fra offentlig styring etter annen lovgivning, blant annet forurensingsloven, kulturminneloven og plan- og bygningsloven.

Hvis staten skal iverksette tiltaket gjennom et statsforetak, f.eks. Statnett, Statkraft eller Statskog – behandles søknad om inngrepstillatelse etter de samme regler som gjelder for enhvert annet selskap. Følgelig blir nr. 1 og 2 aktuelle i slike saker.

§ 4-1 nr. 3 vil også fange opp de tillatelser til naturinngrep til private som ikke gis i form av særskilt tillatelse. En god del større tiltak,[3] som private nærings- og forretningsbygg, avfallsplasser og sports- og idrettsanlegg, blir planlagt og gjennomført etter reglene i plan- og bygningsloven, se særlig kapittel VII Reguleringsplan, § 28-2 Bebyggelsesplan og kapittel VII-a Konsekvensutredninger. Ofte krever slike tiltak tillatelse etter blant annet forurensingsloven, men det trengs ikke særskilt offentlig tillatelse etter særlovene (inngrepslovene). Også tiltak som tillates

3. Forslag til forskrift om konsekvensutredninger, som ventes vedtatt i begynnelsen av 1997, nevner en del konsekvensrike og særlig forurensende tiltak som kan iverksettes etter plan- og bygningsloven, forutsatt at det er gitt tillatelse i forurensingsloven.

iverksatt gjennom slike planvedtak, bør imidlertid omfattes av saksfeltet for de skjerpede saksbehandlingsreglene, forutsatt at det dreier seg om vedtak om tillatelse til inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder. For øvrig vises det til det som er sagt om dette i *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2.

Både nr. 1, 2 og 3 i § 4-1 viser til tiltak som medfører «inngrep i grunn eller andre naturgoder». «Naturinngrep» brukes i overskriften og dekker det samme innholdet. Selv om det hadde vært fordeler forbundet med å bruke det kortere og enklere uttrykket «naturinngrep» i lovteksten, har man blitt stående ved å bruke «inngrep i grunn eller andre naturgoder», fordi det gir klarere anvisning på hvilke tiltak det siktes til.

Tiltak som «medfører inngrep», vil i første rekke være tiltak som gjør direkte inngrep i eller fysisk endrer grunnen eller naturressursene. Typiske eksempler er bruk av grunnen ved bygging av ulike anlegg, for eksempel en veg eller et ilandføringsanlegg for olje eller gass, eller uttak av naturressurser ved kraftproduksjon eller mineralutvinning.

Med «grunn» menes grunnstykker eller landarealer (jordoverflaten), herunder vannsamlinger som finnes på grunnstykket. Også tilgrensende fjord- og sjøområder dekkes. Det vil naturlig gå en ytre grense for reglenes virkeområde i sjøen (havet), fordi det er begrenset hvilke tiltak som kan iverksettes langt fra land og fordi de tiltak som kan tenkes, i mindre grad vil berøre naturgrunnlaget for samisk kultur. Tiltak som direkte berører landområder eller naturressurser på land eller i kystnære sjøområder, bør imidlertid dekkes av reglene. Fiskeoppdrett og petroleumsvirksomhet er tiltak som iverksettes i sjøen og som kan ha merkbare konsekvenser, både for fiskeressursene i havet – som samene har lange tradisjoner for å nyttiggjøre seg – og for grunn- og ressursbruken i tilgrensende landområder. Forvaltningen av fiskeressursene dekkes av forskriftsregelen i § 4-7, jf. utredningens *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4, samt *"Kyst- og fjordfiske"* i kapittel 5.6 Kyst- og fjordfiske.

Med «andre naturgoder» menes det for det første naturressurser som regnes som en del av grunnen. Dette gjelder ulike mineraler, medregnet olje og gass, og vannsamlinger på grunnen, blant annet elver og fossefall.

For det andre omfatter betegnelsen fornybare ressurser, som skog og trevirke, bær, torv osv. Det samme gjelder løsere tilknyttede fornybare naturressurser, som vilt og fisk.

Bruk og utnytting av de fornybare ressursene reguleres som oftest gjennom forskrifter, og den foreslåtte § 4-7, jf. *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4, vil dermed komme inn. Dessuten vil inngrep i slike naturgoder vanligvis følge av inngrep i grunnen, og det vil dermed ikke være behov for et eget vern for de tilliggende naturressursene.

Likevel kan det tenkes at et inngrep utelukkende vil berøre de fornybare ressursene i et område. Det vil for eksempel være tilfelle hvis det søkes om konsesjon til lakseoppdrett i et fjordområde, som vil kunne ha virkninger for de faste lakseplassene og for fjordfisket i området, eller det treffes vedtak om omdisponering av skog med hjemmel i skogbruksloven § 50. I slike tilfeller kan vernereglene ha en funksjon. Selv om slike situasjoner neppe vil oppstå ofte, ønsker utvalget å holde muligheten åpen for at det faktisk kan skje. Grunntanken er at utnyttingen av de fornybare naturgodene har vært og er en viktig bestanddel i samekulturen, og reglene som skal bidra til et styrket vern bør derfor så langt som mulig fange opp den naturbruken som faktisk forekommer. Det skal imidlertid mye til før et inngrep i de fornybare ressursene alene kan anses som betydelig, som er vilkåret for at hørings- og nektingsreglene kommer inn.

«*Samiske bruksområder*» er, i motsetning til «inngrepvedtak», ikke definert i loven. Begrepet er ment å dekke de områder av landet der bruk av naturen og naturgodene danner grunnlag for samisk bosetting, næringsdrift, samfunnsliv og kulturutøvelse for øvrig. I deler av landet, særlig i Nord-Norge, er samene og den samiske kulturen tydelig representert. Finnmark skiller seg ut som det fylket hvor det samiske er mest fremtredende, selv om innslaget ikke er like sterkt over hele fylket. Troms og Nordland har en betydelig samisk befolkning. Men også i andre deler av landet er det samisk bosetting og næringsutøving i et omfang som gjør at områdene må betegnes som samiske bruksområder.

To gjeldende regelverk som angår samisk kultur og næring kan nevnes som retningsgivende for hva som kan regnes som samiske bruksområder. Disse kan nevnes først. Grensene for reinbeiteområdene er fastsatt i henhold til reindriftsloven § 2 første ledd. Grunnen i fylkene fra og med Nord-Trøndelag og nordover er i all hovedsak reinbeiteområder. De unntak som finnes, er stort sett på kysten. Sør-Trøndelag og Hedmark reinbeitedistrikter dekker størstedelen av Fosenhalvøya og store områder mot svenskegrensa. Utenom disse reinbeiteområdene drives samisk reindrift i Trollheimen i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal. Også disse driftsområdene vil naturlig måtte anses som samiske bruksområder.

Virkeområdet for reglene om samisk kulturminnevern kan også nevnes. Det samiske kulturminnevernet gjelder i alle reindriftsområdene, men er noe videre definert ved at virkeområdet – i motsetning til reindriftsområdene – følger kommunegrensene. Virkefeltet for samisk kulturminnevern er i dag alle kommuner i fylkene fra og med Nord-Trøndelag og nordover. I Sør-Trøndelag omfattes Ørland, Rissa, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen, Oppdal, Rennebu, Meldal, Røros, Holtålen, Midtre Gauldal, Selbu og Tydal. I Hedmark dekkes kommunene Rendalen, Engerdal, Tolga, Tynset og Os.

Disse forvaltningsområdene nevnes som rettesnor for når det er nærliggende å vurdere om et område må karakteriseres som samisk bruksområde. Innenfor de her nevnte grensene kan det imidlertid være områder der samiske interesser ikke gjør seg gjeldende i så stor grad at benevnelsen samiske bruksområder passer. På den annen side kan det ikke utelukkes at samiske interesser gjør seg gjeldende også utenfor disse områdene. Spørsmålet må avgjøres ut fra forholdene i den enkelte sak. I den forbindelse er det naturlig at Sametinget gis stor innflytelse, som det organ som har best kjennskap til samiske kultur- og næringsinteresser over hele landet.

§ 4-2 Sikring av naturgrunnlaget

Når det skal avgjøres om inngrepsvedtak bør treffes, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Det skal blant annet tas hensyn til tidligere inngrep i området.

Merknader til § 4-2

Første setning inneholder forslag om en vektleggingsregel ved «inngrepsvedtak», jf. § 4-1 og omtalen av dette begrepet i merknadene til § 4-1. Uttrykket «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv» er omtalt i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4 Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Forslaget er drøftet i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3 Vektlegging. Vektleggingsregler med tilsvarende innhold er gitt for forskrifter, se omtalen av § 4-7 nedenfor, og for visse vedtak etter plan- og bygningsloven, se *"Merknader til endringer i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77"* i punkt 10.8.

Vektleggingsregelen gjelder – i motsetning til forslagene om høringsregel og tidsavgrenset nekting – ved alle inngrepsvedtak i samiske bruksområder. I utgangspunktet vil dermed plikten til å ta hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, i vid forstand, inntre uavhengig av tiltakets størrelse. I praksis vil det likevel kunne oppstå spørsmål om en nedre størrelsesmessig grense, og denne kan trekkes med utgangspunkt i de samme kriterier som det er vist til i forbindelse med tolkningen av uttrykket «betydelig» inngrep, jf. punkt 8.2.4.2 og merknadene til § 4-3.

Etter lovteksten skal hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samiske interesser tillegges vekt når det avgjøres om inngrepsvedtak «bør» treffes. I det ligger det at hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samekulturen skal være et sentralt avveiningstema, både når det avgjøres om tillatelse til inngrep skal gis, og – der søknaden innvilges – når betingelsene for tillatelsen fastlegges. Ordbruken viser at hensynet til samiske interesser i gitte tilfeller kan tilsi at tillatelse til inngrepet ikke blir gitt.

Det skal «legges vekt på» hensynet til samiske interesser når vedtaket treffes. Hvor stor vekt det skal legges på samiske hensyn, er en skjønnsmessig avgjørelse som må foretas ut fra forholdene i den enkelte saken, men regelen vil innebære en forpliktelse for vedtaksorganet til å trekkke inn dette hensynet i denne typen saker.

Etter *annen setning* skal det som en del av vektleggingen blant annet tas hensyn til tidligere inngrep i området. Med det har en ønsket å lovfeste et prinsipp om at et inngrep skal ses i sammenheng med andre inngrep i området. Det må tas hensyn både til tiltak som allerede er gjennomført, og tiltak som er klarert for iverksetting. Vurderingstemaet blir om den totale belastningen av det omsøkte og andre gjennomførte og planlagte tiltak i et område er i samsvar med hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Regelen er nærmere omtalt i *"Forslag og begrunnelse"* i punkt 8.3.3.1.

At det fra før er foretatt naturinngrep i et område, kan for øvrig også ha betydning for vurderingen av om det foreliggende tiltaket må regnes som betydelig, jf. *"Omfatter «betydelige inngrep»"* i punkt 8.3.4.2 og merknadene til § 4-3.

§ 4-3 Uttalelse fra Sametinget [alternativ 1]

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelige inngrep, skal Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt, gis anledning til å uttale seg under forberedelsen av saken.

§ 4-3 Uttalelse fra Sametinget og distriktsstyret [alternativ 2]

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelige inngrep, skal Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt og distriktsstyret i reinbeitedistriktet, gis anledning til å uttale seg under forberedelsen av saken.

Merknader til § 4-3

Bestemmelsen har regler om høring av samiske organer ved betydelige inngrep. Det foreligger to alternative forslag. Ni medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Nystø, Pedersen, Sandvik og Varsi) går inn for alternativ 1 som innebærer at Sametinget skal høres i slike saker. Fem medlemmer (Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt) foreslår alternativ 2, som innebærer at både Sametinget og reindriftens distriktstyre skal høres. Tre medlemmer (Johansen, Johnsen og Kristensen) går mot forslaget til ny § 4-3. Utredningens *"Høring"* i punkt 8.3.4 Høring, redegjør nærmere for de overveielser som ligger bak de ulike forslag.

Høringsregelen vil tidsmessig komme til anvendelse under saksforberedelsene og vil saklig sett innebære en utvidet saksgang ved denne typen vedtak i samiske bruksområder.

Regelen gjelder ved de «*betydelige*» inngrepene. Betydelighetsvurderingen må gjøres i hver enkelt sak, ut fra det enkelte tiltakes art, omfang, lokalisering og forventede konsekvenser for samisk kultur. Som et utgangspunkt for vurderingen må det kunne sies at tiltak som forutsetter direkte inngrep i grunn eller andre naturgoder, i mange tilfeller vil ha sider som *kan* tilsi at de betegnes som betydelige. Der det dreier seg om bruk av grunnoverflaten, uten direkte å gjøre inngrep i eller på andre måter endre den, bør det antagelig kreves mer for å regne et tiltak som betydelig. Dette kan illustreres ved den opplagte forskjellen i konsekvenser det er mellom utmål av et utmarksområde til bufebeite, og bruk av det samme området til bergverk- eller annen industrivirksomhet.

Men som ellers vil den konkrete avgjørelsen bero på flere forhold ved tiltaket. Ett moment er hva slags type tiltak det er tale om. Noen typer tiltak av en slik art at de ofte medfører en rekke ulike konsekvenser for omgivelsene, og slike tiltak vil lettere kunne anses som betydelige. Særlig gjelder det tiltak som utelukker annen bruk av området. Et eksempel er militære øvings- og skytefelt. De legger ofte beslag på større områder, i tillegg til at de fører med seg støy og trafikk, med påfølgende skader på naturen. Bergverksdrift er et annet eksempel. Driftsområdene er ofte til hinder for annen bruk av områdene, de gir skjemmende sår i naturen og fører med seg ferdsel, støv og annen forurensing.

Et betydelig inngrep vil nok også normalt være av et visst omfang, og arealkrevende tiltak vil naturlig nok lettere fremstå som betydelige. En skal imidlertid være oppmerksom på at skadelige følger av et tiltak ikke alltid står i samsvar med størrelsen på tiltaket. Dette ser en f.eks. ved særlig forurensende tiltak, som deponier for spesialavfall. Dessuten kan flere mindre tiltak i samme område til sammen ha de samme virkninger som et stort enkeltinngrep. Typisk her er såkalte «bit for bit»-inngrep, hvor flere mindre tiltak gjennomføres over tid og samlet sett fremstår som et omfattende tiltak.

I andre tilfeller vil ikke typen tiltak eller omfanget av det være hovedproblemet, men de virkninger tiltaket har. Fører tiltaket til mye støy, økt ferdsel eller forurensing, kan det tilsi at tiltak som i utgangspunktet ikke synes betydelig, likevel må sies å ha omfattende skadevirkninger. Slike sider ved et tiltak må særlig kunne tillegges vekt der virkningene gir seg store utslag, enten på grunn av virkningenes art eller fordi det er tale om et spesielt sårbart område.

Også det forhold at det allerede er gjennomført tiltak i området, må kunne trekkes inn i denne vurderingen. Det er ingen tvil om at flere mindre tiltak som iverksettes over tid, kan ha like store skadelige følger som ett større tiltak. Det vil være tiltakets skadevirkning på det som gjenstår som naturgrunnlaget for samekulturen i området, etter at andre tiltak er gjennomført, som betydelighetsvurderingen må baseres på. Denne skadevirkningen vil være relativt større med enn uten tidligere tiltak. Utvalget har gjennom den foreslåtte § 4-2 annen setning ønsket å understreke at andre tiltak i et område er et viktig moment når det skal avgjøres om et naturinngrep bør tillates i området. Dette prinsippet kan også tillegges betydning når det vurderes om et tiltak skal regnes som betydelig, sett fra en samisk synsvinkel.

Forslaget om en høringsregel er tosidig, og gir på den ene siden en uttale*rett* for Sametinget (eventuelt også distriktsstyret) og på den andre siden en høring*splikt* for det aktuelle vedtaksorganet. Det sentrale ved bestemmelsen er at Sametinget (eventuelt også distriktsstyret) skal gis anledning til å uttale seg. Vedtaks:organets plikt til å sørge for at saken forelegges til uttalelse, er begrunnet i ønsket om å få effektive rutiner og klare forpliktelser, slik at det kan forventes at det blir innhentet uttalelser

fra samisk hold. En rett for Sametinget (eventuelt også distriktsstyret), uten en motsvarende plikt for vedtaksorganet, hadde gitt et mindre betryggende system.

For Sametingets er det foreslått en delegasjonsadgang, slik at andre kan avgi uttalelsen på vegne av Sametinget. Det forutsettes at en eventuell fullmakt gis til grupper eller instanser som er en del av sametingssystemet. Delegasjonsadgangen er begrunnet i praktiske hensyn, først og fremst arbeidsmengden og saksbehandlingstiden.

Det alternative forslaget om at det også skal innhentes uttalelse fra *reindriften*, representert ved vedkommende distriktsstyre, skal sikre at reindriftens egne organer kommer til orde i saker som berører reindriftens bruksområder. Hvilket distriktsstyre som skal høres vil bero på hvor inngrepet skal iverksettes, og hvis et tiltak vil berøre beiteområdene for to eller flere distriktsstyrer, skal alle disse gis anledning til å uttale seg.

§ 4-4 Tidsavgrenset nekting

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelig inngrep, skal forslag til inngrepsvedtak med grunngiving legges frem for Sametinget.

Når inngrep vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, kan Sametinget med to tredels flertall treffe vedtak om nekting. Nekting medfører at det ikke kan treffes inngrepsvedtak i samsvar med forslaget. Virkningene av nekting er avgrenset til seks år etter reglene i § 4-6.

Vedtak om nekting kan settes til side av Stortinget.

I tilfelle en søknad skal behandles i Stortinget før inngrepsvedtak kan treffes, skal forslag til inngrepsvedtak med grunngiving behandles i Sametinget før saken legges frem for Stortinget.

Merknader til § 4-4

Forslaget om en tidsavgrenset nektingsrett for Sametinget er drøftet i *"Tidsavgrenset nekting"* i punkt 8.3.5 Tidsavgrenset nekting. Det er fremmet av Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Rørholt og Sandvik som i tillegg til § 4-4 også foreslår §§ 4-5 og 4-6 som har nærmere regler om nektingsretten. Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi går mot disse bestemmelsene.

Det saklige virkeområdet for § 4-4 (og §§ 4-5 og 4-6) er i likhet med høringsregelen de *betydelige* inngrepene, jf. kommentarene til dette uttrykket i merknadene til § 4-3.

Første ledd pålegger vedtaksorganet å utarbeide forslag til vedtak, som sammen med grunngivingen skal sendes Sametinget. Disse sidene ved forslaget er omtalt i *"Forslag til vedtak"* i punktene 8.3.5.2 og *"Oversendingsplikt"* i 8.3.5.3. Oversendelsesplikten gir uttrykk for et ønske om å sikre betryggende rutiner, slik at man kan regne med at denne typen saker faktisk blir forelagt Sametinget. Ved at også grunngivingen skal oversendes, vil Sametinget også få innsyn i begrunnelsen for vedtaksorganets standpunkt og i de forhold som særlig er vektlagt. Blant annet vil det være av betydning å få kjennskap til i hvilken grad Sametingets uttalelse om tiltaket, jf. § 4-3, har blitt tillagt vekt ved utformingen av forslaget til vedtak.

Annet ledd første setning åpner for at Sametinget, på bakgrunn av forslaget til vedtak og grunngivingen for dette, kan gå imot at inngrepstillatelse gis. Nektingsvedtak skal være betinget av at to tredeler (minst 26 av 39) av tingets delegater støtter vedtaket. Vilkår for, innholdet i og virkningene av nektingsvedtak er behandlet i *"Nektingsvedtak"* i punkt 8.3.5.4. For at nektingsretten kan brukes, kreves det

at inngrepet «vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv». Bruken av verbet «vil» peker mot at det med stor sikkerhet må kunne konstateres at tiltaket vil få slike følger for naturgrunnlaget for samekulturen. Det kreves mer enn en antagelse av eller en mulighet for slike konsekvenser.

Det er bare tiltak som vil ha «skadelig virkning» på naturgrunnlaget for samisk kultur, som skal kunne møtes med et nektingsvedtak. Formuleringen gir uttrykk for at det bare er ved tiltak som har betydelige og klare negative virkninger at nektingsadgangen skal kunne benyttes. Etter forslaget vil det være opp til Sametinget å vurdere om disse vilkårene er oppfylt. Ut fra ordlyden vil adgangen være forbeholdt de tiltakene som har klare negative konsekvenser for samekulturen, i vid forstand, i et område.

Hva som ligger i uttrykket «samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», er omtalt bl.a. i utredningens *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4 og i merknadene til § 1-1 i lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Se også utredningens *"Formålsparagraf"* i punkt 4.3.5.2, samt grunnloven § 110 a.

Er disse vilkårene oppfylt, «kan» Sametinget treffe et nektingsvedtak. Sametinget verken skal eller må gå mot alle tiltak som oppfyller de angitte kravene. Det må i hver sak vurderes om det er ønskelig og nødvendig å benytte nektingsadgangen.

Etter annen setning er følgen av et nektingsvedtak at vedtaksorganet ikke vil ha myndighet til å treffe avgjørelse i saken. Regelen er med andre ord en kompetansebegrensende regel.

Tredje setning fastsetter at et nektingsvedtak har tidsavgrenset virkning. Etter en viss tid, foreslått til 6 år, vil ikke nektingsvedtaket lenger være til hinder for at det på nytt fremlegges forslag til vedtak om samme tiltak, jf. § 4-6. Tiden regnes fra den dag forslag til vedtak første gang kom til Sametinget.

Tredje ledd omhandler Stortingets tilsidesettingsadgang, jf. drøftingen i *"Tilsidesetting av nektingsvedtak, domstolskontroll"* i punkt 8.3.5.6. Regelen vil bety at et nektingsvedtak kan forelegges for Stortinget av Kongen (regjeringen) med forslag om tilsidesetting. Det er ikke satt vilkår for Stortingets myndighet til å sette et nektingsvedtak til side. Dersom saken behandles i Stortinget, er det sakens politiske og samfunnsmessige sider som vil være avgjørende, på grunnlag av blant annet statens grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser. Settes nektingsvedtaket til side av Stortinget, vil det miste sin virkning, og stillingen blir som om nektingsvedtak ikke var truffet.

Fjerde ledd retter seg mot de tilfeller der stortingsbehandling inngår i vedtaksprosessen på det aktuelle saksfeltet, enten fordi Stortinget skal treffe prinsippvedtak om et tiltak før det behandles etter særlovgivningen, eller fordi Stortinget etter lov skal trekkes inn i vedtaksprosessen, slik tilfellet er blant annet i store eller konfliktfylte vassdragsutbygginger. Regelen vil føre til at Sametinget skal forelegges saken, før den fremmes for Stortinget. I praksis kan det gjøres ved at Regjeringens utkast til stortingsproposisjon forelegges Sametinget, før saken – på vanlig måte – bringes inn for Stortinget. Spørsmålet er behandlet nærmere i *"Saksbehandlingen i nektingssaker"* i punkt 8.3.5.5.

§ 4-5 Frister

Dersom Sametinget vil overveie nekting, må melding om dette gis av Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt, senest en måned etter at forslag til inngrepsvedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor.

Vedtak om nekting må treffes senest seks måneder etter at forslag til vedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor. Når et inngrep avhenger av flere enn ett inngrepsvedtak, regnes fristen fra det siste forslaget til inngrepsvedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor.

Merknader til § 4-5

Paragrafen inneholder et sett med frister som skal gjelde under behandlingen av en nektingssak i Sametinget. Spørsmålet er behandlet i *"Saksbehandlingen i nektingssaker"* i punkt 8.3.5.5 Saksbehandlingen i nektingssaker.

Første ledd setter en frist på én måned til å avklare om nektingsretten skal vurderes brukt, og om det i så fall er behov for utvidet saksbehandlingstid. Utvidet saksbehandlingstid forutsetter uttrykkelig melding om det til vedtaksorganet. Meldingen kan gis av Sametinget eller den instansen under Sametinget som har fått fullmakt til å håndtere denne typen saker, jf. også tilsvarende delegasjonshjemmel i § 4-3. Fristen regnes fra den dag både vedtaksforslag og grunngiving har kommet inn til Sametingets kontor.

Dersom det innen fristen ikke har kommet særskilt melding fra Sametinget, bortfaller Sametingets adgang til å treffe nektingsvedtak. Forutsetningen er at forslaget til vedtak og grunngivingen faktisk har kommet inn til Sametinget, jf. § 4-4 første ledd.

Annet ledd første setning angir at dersom det foreligger særskilt melding, jf. første ledd, utvides fristen for å treffe nektingsvedtak til seks måneder. En forlenget saksbehandlingstid er begrunnet ut fra hensynet til saksforberedelse og arbeidsmåten i Sametinget. Et nektingsvedtak må treffes innen seksmånedersfristen. Også til denne fristen er det knyttet passivitetsvirkninger, jf. det som sies over om enmånedersfristen. Oversittes fristen, vil Sametinget miste retten til å treffe nektingsvedtak. Også denne fristen regnes fra den dag forslag til vedtak med grunngiving kom til Sametingets kontor.

Annen setning retter seg mot de saker som krever flere inngrepstillatelser, som alle dekkes av nektingsregelen, jf. omtalen av slike saker i punkt 8.2.2.2. I slike tilfelle regnes fristen fra siste vedtaksforslag med grunngiving er kommet inn til Sametingets kontor.

§ 4-6 Ny behandling

Nytt forslag til inngrepsvedtak om samme tiltak kan legges frem for Sametinget etter § 4-4 første ledd tidligst seks år etter at forslaget til inngrepsvedtak med grunngiving kom første gang til Sametingets kontor.

Vedtak om nekting kan treffes bare en gang ved samme tiltak.

Merknader til § 4-6

Bestemmelsen angir regler for de tilfeller der det, etter nektingstidens utløp, fremmes ny søknad om det samme inngrepsvedtaket. Det henvises til drøftingen i *"Ny behandling"* i punkt 8.3.5.7 Ny behandling. At det er adgang til å søke om inngrepstillatelse på nytt når den tidsmessige hindringen er forbi, er en følge av at nektingsvedtak etter forslaget skal ha tidsavgrenset varighet.

Etter *første ledd* skal også den nye søknaden forelegges Sametinget etter reglene i § 4-4 første ledd. Nektingstiden, som er 6 år, jf. § 4-4 annet ledd, vil være avgjørende for når søknaden tidligst kan fremmes for Sametinget. Fristen regnes fra

den dagen forslaget til vedtak, som i sin tid førte til et nektingsvedtak, med grunngiving, kom inn til Sametinget.

Etter *annet ledd* kan nektingsretten brukes bare én gang ved samme tiltak. Regelen skyldes det grunnleggende utgangspunktet om at nektingsretten skal være tidsavgrenset. En adgang til gjentatte nektinger i samme sak kunne i realiteten gitt en tidsuavgrenset nektingsrett. Men det er bare nektingsregelen som ikke vil gjelde ved en eventuell ny søknad om samme tiltak. De øvrige saksbehandlingsreglene i sameloven, det vil si vektleggingsregelen og høringsregelen, skal gjelde på vanlig måte, det samme gjelder selvsagt saksbehandlingsreglene i særlov og i forvaltningsloven.

Avgjørende for om det dreier seg om *samme tiltak*, må være i hvor stor grad tiltaket er endret fra forrige søknadsomgang. Mindre forandringer bør ikke gi grunnlag for å karakterisere det som et annet tiltak. For at det kan betraktes som et annet tiltak, bør det kreves at tiltaket er endret på viktige punkter i forhold til forrige søknad. Tiltaket i seg selv, virkningene av det og forholdene i området må kunne trekkes inn i den vurderingen. Det kan i den forbindelse ikke ha betydning om det er den samme eller en annen utbygger som står bak søknaden, det er forhold knyttet til selve tiltaket som må være avgjørende. Dersom søknaden må sies å gjelde et annet og nytt tiltak, vil nektingsregelen komme inn på vanlig måte i den nye søknadsrunden.

§ 4-7 Forskrifter

Når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Merknader til § 4-7

I motsetning til de øvrige reglene i *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4, retter denne bestemmelsen seg mot forskrifter. Den vil komme inn når innholdet i en forskrift fastsettes. Når det treffes enkeltvedtak med hjemmel i forskrift, vil §§ 4-1 flg. gjelde. Forskriftsregelen er foreslått av et samlet utvalg og nærmere behandlet i *"Forskrifter om bruk av naturgoder"* i kapittel 8.4 Forskrifter.

Innholdsmessig sett er dette en vektleggingsregel, sammenlign forslag til § 4-2 i sameloven, som vil gjelde for inngrepsvedtak, og § 2 fjerde ledd og § 33-1 annet ledd i plan- og bygningsloven, som vil gjelde vedtak om planer og om konsekvensutredninger. Regelen vil rette seg mot vedkommende forskriftsmyndighet, med en påpeking av at hensynet til samiske interesser skal tas i betraktning når innholdet i forskriften utformes. Hva det ligger i uttrykket «legge vekt på» å sikre naturgrunnlaget for samekulturen, er omtalt nærmere i *"Innholdet i vektleggingsregelen"* i punkt 8.4.4. Begrepet «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv», er omtalt i *"Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur"* i punkt 3.3.4.

Forskrifter «om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder» dekkes av bestemmelsen. Dette er en vid angivelse av saksfeltet, for om mulig å fange opp flest mulige typer naturbruk og bestemmelser om naturbruk som reguleres gjennom forskrifter.

Etter forslaget kreves det at forskriftene er «om» bruk eller utnytting av naturen. Også her er angivelse vid, og det er tilsiktet. Hensikten er å fange opp de forskrifter som på ulike måter styrer naturbruken og ressursutnyttingen i samiske bruksområder, enten det er ved krav om betingelser for tilgang på ressursen eller direkte om utnyttingen av den.

Begrepet «bruk» vil dekke de mange bruksformål som kan tenkes for grunnen. Forskrifter om bruk av grunnen vil for eksempel være aktuelt der offentlige myndigheter (staten) har eiendomsrett eller en annen form for forvaltningsansvar for grunnen og grunnutnyttingen styres gjennom forskrifter. Forvaltningen av den usolgte grunnen i Finnmark er et nærliggende eksempel her. I forhold til de fornybare ressursene (utmarksgodene), vil «bruk» vise til den jevnlige høstingen av vilt, fisk, bær og trevirke osv.

Begrepet «utnytting» peker mot ressursuttak som i større grad har preg av forbruk av naturressursene. Det er i denne sammenhengen nærliggende å trekke frem uttak av ikke-fornybare ressurser, som mineraler, inkludert olje og gass.

Det kan ved forskrifter også treffes allmenne regler om «tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder», og det er derfor nevnt uttrykkelig i lovteksten.

I mange tilfeller kan det være tvilsomt om den aktuelle naturbruken skal betegnes som bruk eller utnytting av eller inngrep i naturen, og begrepene vil kunne overlappe hverandre. Skillet vil i praksis ha mindre interesse, ettersom det ikke vil ha betydning for om regelen kommer inn. Det sentrale er at forskrifter som innebærer en regulering av naturbruken og ressursutnyttingen i samiske bruksområder, er dekket av regelens virkeområde.

§ 4-8 Nektingsrett for Reindriftsstyret

Tiltak som kan føre til vesentlige skader eller ulemper for en normal reindriftsutøvelse i reinbeitedistriktene, må ikke iverksettes.

Reindriftsstyret avgjør om et tiltak kan være til vesentlig skade eller ulempe, og kan i særlige tilfelle gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forholdene finner at reindriftsinteressene bør vike. Reindriftsstyret kan fastsette vilkår for gjennomføring av tiltaket, herunder endringer av dets omfang, og kan kreve å få seg forelagt alternative løsninger.

Merknader til § 4-8

Forslaget om en særskilt nektingsrett for reindriften er fremmet av Rørholt. De øvrige 16 medlemmer går mot forslaget, som er nærmere omtalt i utredningens *"Nektingsrett for reindriften"* i punkt 8.3.5.8.

Bestemmelsen gir en nektingsrett for reindriftsstyret som skal gjelde ved siden av Sametingets tidsavgrensede nektingsrett.

Første ledd setter et forbud mot å iverksette tiltak innenfor reindriftens bruksområder som kan føre til vesentlige skader eller ulemper for normal reindriftsutøvelse. Vesentlighetskravet medfører at det aktuelle tiltaket må ha klart negative konsekvenser for reindriften. Med normal reindriftsutøvelse menes det reindrift slik den til enhver tid utøves med grunnlag i reindriftsloven og eventuelt andre rettsgrunnlag.

Etter *annet ledd* første setning er det Reindriftsstyret som avgjør om et tiltak er så omfattende og inngripende for reindriften at det ikke kan iverksettes ut fra bestemmelsens første setning. Styret kan i særlige tilfelle dispensere fra forbudet, slik at tiltaket kan iverksettes, på tross av de virkningene det må forventes å få for reindriften i området. Regelen er således en tillatelsesordning, som innfører krav om tillatelse fra et reindriftsorgan når et tiltak vil gjøre betydelige inngrep i reindriftsutøvelsen. Jordbruket har i dag gjennom jordloven og ervervskonsesjonsloven et lignende vern.

Vilkåret for å gi dispensasjon er at Reindriftsstyret etter en samlet vurdering av de motstående interessene finner at reindriftsinteressene bør vike. Dispensasjon skal bare kunne gis i unntakstilfeller, jf. formuleringen «i særlige tilfeller».

Manglende tillatelse fra Reindriftsstyret vil bety at tiltaket ikke kan iverksettes. Denne nektingsretten vil, i motsetning til den som er foreslått for Sametinget i §§ 4-4 til 4-6, ikke være tidsavgrenset. Det er heller ikke foreslått regler om overprøving av Reindriftsstyrets vedtak.

Etter *annen setning* kan Reindriftsstyret i stedet for å nekte dispensasjon, gi tillatelse til å gjennomføre tiltaket, men på andre vilkår enn de som er fastsatt av vedkommende inngrepsmyndighet. Med en slik myndighet kan Reindriftsstyret gå inn i de foreliggende inngrepssakene og avpasse de vilkårene som er satt, slik at de dekker reindriftens behov. På den måten kan styret unngå å avslå dispensasjonssøknaden i de tilfeller der skadevirkningene for reindriften i tilfredsstillende grad kan dempes eller bøtes på gjennom vilkår.

I samme setning heter det at Reindriftsstyret kan kreve å få seg forelagt alternative søknader. Tanken er at styret kan be om å få seg forelagt flere mulige løsninger, og at det da skal kunne gis tillatelse til det alternativet som er minst i strid med reindriftens interesser.

10.7.2 Merknader til endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven

Det foreligger fire alternative utforminger av henvisningsreglene. *Åtte medlemmer* (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Sandvik) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Fem medlemmer (Abelvik, Austenå, Husabø, Owe og Varsi) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-3 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller

andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-3 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Tre medlemmer (Johansen, Johnsen og Kristensen) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1, 4-2 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1, 4-2 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Ett medlem (Rørholt) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-8 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-8 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Merknader til § A og § B i særlovene

Spørsmålet om hvordan utvalgets forslag skal komme til uttrykk i lovverket, er drøftet i *"Innarbeiding i lovverket"* i kapittel 8.7 Innarbeiding i lovverket.

For å innarbeide i lovverket de forslagene som retter seg mot vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep og forskrifter, det vil si §§ 4-1 til 4-7, går utvalget inn for at det gis likelydende henvisningsregler i særlovene, og at henvisningsreglene viser til sameloven, der de i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 foreslåtte reglene finnes. Dette spørsmålet er behandlet i *"Henvisningsregel fra særlovene til sameloven"* i punkt 8.7.1.

Utvalget har kommet til at det bør utformes to ulike henvisningsregler for å fange opp både vedtak som direkte gir tillatelse til naturinngrep, se § A, og vedtak som gir tillatelse til erverv av rettigheter, som igjen gir tillatelse til inngrep, se § B. Grovt sett vil den foreslåtte § A være aktuell i de lover som hjemler inngrepsvedtak som faller inn under § 4-1 nr. 1, mens § B tas inn i de lover som hjemler vedtak som dekkes av ordlyden i § 4-1 nr. 2. Hvilken henvisningsregel som passer i den enkelte særloven, må avgjøres ut fra en vurdering av hva slags inngrepsvedtak loven hjemler.

Bortsett fra den grunnleggende forskjellen med hensyn til hvilke lover reglene er ment tatt inn i, så har § A og § i stor grad samme innhold. Begge henvisningsreglene viser til «vedtak om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder». Hva som ligger uttrykkene «bruk» og «utnytting», er omtalt i merknadene til § 4-7 om forskrifter. Begrepene «grunn» og «andre naturgoder» er kommentert i merknadene til § 4-1. Videre er det i begge reglene vist til vedtak om tillatelse til tiltak, eller erverv av rettigheter som gir rett til tiltak, som medfører «inngrep i grunn eller andre naturgoder». Formuleringen skal fange opp de tilfeller der det gis konkrete tillatelser til enkelttilfelle av naturinngrep. Slike inngrepsvedtak er definert i § 4-1, og uttrykket «inngrep i» er kommentert i merknadene til § 4-1. Henvisningsreglene er således gitt en vid utforming, og hensikten er å dekke alle vedtak om bruk eller utnytting av naturgodene, enten det skjer i form av enkelttillatelser, jf. § 4-1 nr. 1 til 3, eller forskrifter, jf. § 4-7.

Ordlyden i henvisningsreglene er at reglene skal gjelde «når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven». Meningen er å gjøre det klart at henvisningen gjelder både forslagene i *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 om saksforberedelsen (§ 4-3 om høring, indirekte også vektleggingsreglene i § 4-2 og § 4-7), og forslagene som retter seg mot vedtaksfasen (vektleggingsreglene i § 4-2 og 4-7 og nektingsregelen i §§ 4-4 til 4-6).

Begge henvisningsreglene avgrenser til vedtak i «samiske bruksområder». Hva som skal regnes som samiske bruksområder, er omtalt i merknadene til § 4-1 Inngrepsvedtak.

Det har vært vurdert om henvisningsreglene bør avspeile om den aktuelle loven hjemler enkeltvedtak, forskrifter eller begge deler, men det er ikke ansett nødvendig. Det avgjørende blir om det er tale om vedtak om bruk eller utnytting av eller på annen måte inngrep i naturen i samiske bruksområder. Er det tilfelle, skal vedtaksorganet, uansett type vedtak, følge de foreslåtte saksbehandlingsreglene i sameloven kapittel 4. Det må da avklares i det enkelte tilfelle hvilke regler som er aktuelle. Ved ikke å gå i detalj på dette punktet, unngår man også å komplisere regelutformingen.

Som det går frem av lovforslagene, har utvalget valgt å utforme forskjellige henvisningsregler for å få frem hvilke forslag de enkelte medlemmene har gitt sin tilslutning. Det har således blitt fire sett med forslag. Ved en eventuell lovfesting vil det selvsagt være tilstrekkelig at det gis én henvisningsregel beregnet på inngrepslovene (her kalt § A) og én henvisningsregel beregnet på ervervslovene

(her kalt § B), som begge viser til de reglene som måtte bli foreslått tatt inn i samelovens kapittel 4.

Hvilke særlover slike henvisningsregler etter utvalgets mening bør tas inn i, er tatt opp i utredningens *"Særlover hvor henvisningsregelen foreslås tatt inn"* i punkt 8.7.2. Dette er:

1. *Lov om erverv av kalkstensforekomster 3. juli 1914 nr. 5:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
2. *Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. 14. desember 1917 nr. 16:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.
3. *Lov om vassdragsreguleringer 14. desember 1917 nr. 17:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.
4. *Lov om vassdragene 15. mars 1940 nr. 3:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 105 a.
5. *Lov om erverv av kvartsforekomster 17. juni 1949 nr. 3:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
6. Lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster 21. mars 1952 nr. 1:
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
7. *Lov om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven 27. juni 1958 nr. 1:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 2 a.
8. *Lov om oreigning av fast eigedom 23. oktober 1959 nr. 3:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
9. *Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster 21. juni 1963 nr. 12:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
10. *Lov om veger 21. juni 1963 nr. 23:*
    § A foreslås tatt inn i ny § 12 a.
11. *Lov om forvaltning av grunn i Finnmark (skal etter forslaget i utredningens "Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i *kapittel 4 erstatte lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke 12. mars 1965):*
    Se forslag til § 1-3 i grunnforvaltningsloven.
12. *Lov om skogbruk og skogvern 21. mai 1965:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 17 c.
13. *Lov om atomenergivirksomhet 12. mai 1972 nr. 28:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
14. *Lov om regulering av deltagelsen i fisket 16. juni 1972 nr. 57:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 8 første ledd, tredje setning.
15. *Lov om bergverk 30. juni 1972 nr. 70:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
16. *Lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde 4. mai 1973 nr. 21:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
17. *Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom 31. mai 1974 nr. 19:*
    § B foreslås tatt inn som ny § 2 a.
18. *Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) 6. juni 1975 nr. 31:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.

19. *Lov om viltet 29. mai 1981 nr. 38:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 3 a.
20. *Lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen 11. juni 1982 nr. 42:*
    § A foreslås tatt inn som et tillegg til § 8 første ledd.
21. *Lov om saltvannsfiske m.v. 3. juni 1983 nr. 40:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
22. *Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) 22. mars 1985 nr. 11:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 3 a.
23. *Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. juni 1985 nr. 68:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 3 a.
24. *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. 29. juni 1990 nr. 50:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 1-5.
25. *Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. 15. mai 1992 nr. 47:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 5 a.
26. *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. 11. juni 1993 nr. 100:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
27. *Lov om luftfart 11. juni 1993 nr. 101:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2-3 a.
28. *Lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79:*
    § B foreslås tatt inn som ny § 3 a.
29. *Lov om jord 12. mai 1995 nr. 23.*
    § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.

Dette er lover som alle hjemler enten enkeltvedtak eller forskrifter (eller begge deler), som vil innebære bruk, utnytting eller andre inngrep i naturen. Hvilke naturinngrep den enkelte loven hjemler, går frem av både oversikten i *"Vedtaksorgan"* i punkt 8.3.1.2 og den skjematiske oversikten i *"Skjematisk oversikt over inngrepslover (oppdatert pr. 1. november 1996)"* i kapittel 8.9.

Det er foreslått hvor i de enkelte lovene henvisningsregelen bør tas inn. I mange av lovene har man sett det som en fordel at henvisningsregelen kommer tidlig i loven, mens man i andre lover har tatt den inn i den delen av loven som omhandler naturinngrep. I flere lover kan det imidlertid være tvil om hvor det vil passe best å plassere en henvisningsregel.

10.8 MERKNADER TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOV 14. JUNI 1985 NR. 77

Utvalget har etter drøftelsen i utredningens *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5 foreslått følgende endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77:

§ 2 nytt fjerde ledd [alternativ 1]

Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

§ 2 nytt fjerde ledd [alternativ 2]

Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder å bevare en bærekraftig reindrift.

Merknader til § 2 nytt fjerde ledd:

Plan og bygningslovens formål er angitt i lovens § 2. Utvalgets forslag innebærer at det skal i denne bestemmelsen skal tas inn en særskilt regel om at det ved planlegging etter loven skal legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Det er foreslått to alternative utforminger, hvorav alternativ 1 er tiltrådt av 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Nystø, Jernsletten, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) og alternativ 2 av fire medlemmer (Berg, Kåven, Owe og Rørholt).

Saksfeltet for den foreslåtte regelen er vedtak om planer i henhold til plan- og bygningsloven. Med uttrykket «ved planlegging» siktes det til alle faser i planarbeidet, og det legges føringer både på den forutgående saksbehandlingen og på selve planvedtaket. Regelen vil omfatte alle planer som utarbeides etter loven, enten det er på riksnivå, fylkesnivå eller kommunenivå.

Bestemmelsen skal sikre at det legges vekt på hensynet til samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, når det utarbeides planer som angår samiske bruksområder. Innholdsmessig er det – i likhet med forslag til § 4-2 for vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep, forslag til § 4-7 for forskrifter og forslag til nytt annet ledd i § 33-1 i plan- og bygningsloven som gjelder konsekvensutredninger – tale om en vektleggingsregel, og det henvises til hva som sies om disse vektleggingsreglene i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3, 8.4.4 og 8.5.4.

Forslaget fra *Berg, Kåven, Owe og Rørholt*, om at det skal nevnes som et mål å bevare en bærekraftig reindrift, fremhever at reindriften har en sentral plass i samekulturen. Det er etter disse medlemmenes syn nødvendig å påpeke hensynet til reindriften spesielt.

§ 33-1 nytt annet ledd

Der tiltaket planlegges iverksatt i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Merknader til § 33-1 nytt annet ledd

Regelen er foreslått av et samlet utvalg, og vil gjelde der det skal treffes vedtak etter reglene om konsekvensutredninger, jf. plan- og bygningsloven kapittel VII-a. Forslaget er behandlet i *"Vedtak om plan og konsekvensutredning"* i kapittel 8.5 Vedtak om plan og om konsekvensutredning.

Hensikten med regelen er å supplere de hensyn som går frem av gjeldende § 33-1 med hensynet til naturgrunnlaget for samiske interesser. Regelen vil dekke alle vedtak som treffes i tilknytning til reglene om konsekvensutredninger, enten det er snakk om utforming av forskrift om konsekvensutredning, jf. § 33-2 annet ledd eller det gjelder vedtak etter reglene om konsekvensutredninger i enkeltsaker. Regelen er, i likhet med sameloven § 4-2 og § 4-8 og plan- og bygningsloven § 2 fjerde ledd, en vektleggingsregel. Det vises derfor til omtalen av de nevnte forslagene i *"Vektlegging"* i punkt 8.3.3, 8.4.4 og 8.5.4.

KAPITTEL 11 Forslag til nye lover og lovendringer

11.1 INNLEDNING

I dette kapittel skal det gis en samlet oversikt over utvalgets forslag til nye lover og lovendringer. Kapitlet har samme oppbygning som utredningen ellers og *"Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslagene"* i kapittel 10 der det er gitt kommentarer til enkeltbestemmelsene i den ulike lovforslag. Der ikke annet er angitt, står et samlet utvalg bak de foreslåtte regler.

11.2 LOV OM FORVALTNING AV GRUNN I FINNMARK

Lov om forvaltning av grunn i Finnmark er foreslått av 16 medlemmer. Av disse foreslår et flertall på 11 (Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi) Finnmark grunnforvaltning som den eneste forvaltningsordning for grunnen i Finnmark (hovedalternativ 1). Et mindretall på fem (Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe) foreslår at Samisk grunnforvaltning skal kunne opprettes og fungerere ved siden av Finnmark grunnforvaltning (hovedalternativ 2). Både flertall og mindretall foreslår i tillegg regler om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i kommuner og bygder, og en rekke endringer i andre lover som følge av det fremlagte lovforslag. *Rørholt* har ikke tiltrådt forslaget om lov om forvaltning av grunn i Finnmark, jf. hennes særmerknad i utredningens *"Nye grunneierorganer i Finnmark – oversikt"* i punkt 4.1.4.

Nedenfor vil det i *"Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 11.2.1 bli gitt en samlet presentasjon av flertallets utkast (hovedalternativ 1) og i *"Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)"* i punkt 11.2.2 en samlet presentasjon av mindretallets utkast (hovedalternativ 2).

11.2.1 Hovedalternativ 1 (Finnmark grunnforvaltning uten adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)

Hovedalternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi.

"Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser

§ 1-1 Formål

Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk.

§ 1-2 Virkeområde

Loven gjelder grunn og naturgoder i Finnmark og rettigheter over grunn og naturgoder som ikke er avhendet av staten eller Finnmark grunnforvaltning.

Loven gjelder også for grunn og naturgoder som er ervervet av Finnmark jordsalgskontor eller Statskog, og for grunn som blir ervervet av Finnmark grunnforvaltning.

Loven kan gjøres gjeldende for annen grunn i Finnmark med samtykke av eieren.

§ 1-3 Forholdet til sameloven

Når det forberedes vedtak etter lovens kapittel 2 om tillatelse til eller iverksetting av naturinngrep i samiske bruksområder, eller om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder til formål som medfører slike inngrep, gjelder reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-X.[4]

§ 1-4 Forholdet til reindriftsloven

De rettigheter utøvere av samisk reindrift har etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift, innskrenkes ikke av reglene i denne loven.

§ 1-5 Lån, pant, konkurs

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke ta opp lån. For kommunene gjelder reglene om låneopptak i kommuneloven 28. august 1992 nr. 107.

Grunn og naturgoder som forvaltes etter denne loven, kan ikke stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser og kan ikke være gjenstand for utlegg.

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke settes under konkurs eller gjeldsforhandling etter konkursloven 8. juni 1984 nr. 58.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2. Finnmark grunnforvaltning

Rådighet over grunn mv.

§ 2-1 Rådighet

Finnmark grunnforvaltning råder over grunn og naturgoder innenfor de rammene som er satt i denne loven.

§ 2-2 Felles bruk. Avhending til enebruk

Grunn og naturgoder skal som hovedregel ligge til felles bruk og tjene felles interesser.

Finnmark grunnforvaltning kan ved salg, feste, tillatelse, samtykke eller på annen måte avhende grunn og naturgoder til enebruk.

§ 2-3 Forbud mot avhending

Grunn som nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein, kan ikke avhendes.

§ 2-4 Vilkår for avhending

Vedtak om avhending etter § 2-2, jf. § 2-7, skal treffes på grunnlag av en samlet vurdering av alle interessene i området. Det skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufe. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsinteresser eller andre forhold tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk.

4. For en oversikt over hvilke av de foreslåtte regler i sameloven som omfattes av det enkelte medlems forslag til henvisningsregel, vises det til merknadene til § 1-3 i utredningens *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2, samt drøftelsen i *"Vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep"* i kapittel 8.3 flg.

Det kan settes vilkår for avhending. Det kan også kreves avgift.

§ 2-5 Unntak ved avhending

Ved avhending av grunn skal til vanlig følgende rettigheter unntas:
1. Vann- og strandrettigheter.
2. Rettigheter som en grunneier ellers har til kull, mineraler og bergarter, herunder sand- og grusforekomster.

Slike rettigheter kan særskilt leies bort eller tillates utnyttet etter reglene i § 2-4.

§ 2-6 Hyttetomter

Tomter for hytter og gammer til fritidsformål skal samles i områder som er lagt til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77.

I bygdebruksområder (*"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4) kan tomt for hytte og gamme ikke avhendes dersom bygdebruksstyret motsetter seg det.

Tomt til hytte, gamme og naust skal bare festes bort.

§ 2-7 Mineraler

Finnmark grunnforvaltning kan gi:
1. Tillatelse til leting etter og nærmere undersøkelser (prøvedrift mv.) og utnytting (drift) av ikke mutbare mineraler, herunder alluvialt gull.
2. Tillatelse til leting etter mutbare mineraler, og samtykke til at bergverksmyndigheten gir mutingsbrev og utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk.

§ 2-8 Gjerdehold

Finnmark grunnforvaltning har ikke plikt til å holde gjerde mot tilstøtende grunn.

Forvaltningsorganer og oppgaver

§ 2-9 Forvaltningsstyre [alternativ 1]

Finnmark grunnforvaltning ledes av et styre på åtte medlemmer.

Sametinget og Finnmark fylkesting oppnevner hver fire styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

Styret sammensettes slik at ulike interesser er bredt representert. Sametinget og fylkestinget sørger for at interesserte organisasjoner og offentlige organer får anledning til å fremme forslag på medlemmer og varamedlemmer.

Oppnevningsorganene bestemmer hvem av de fire som skal virke som styreleder eller nestleder. Vervet som styreleder og nestleder skifter hvert annet år mellom de to som er utpekt til dette.

§ 2-9 Forvaltningsstyre [alternativ 2]

Finnmark grunnforvaltning ledes av et styre på åtte medlemmer.

Finnmark fylkesting oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

Styret sammensettes slik at ulike interesser er bredt representert.

Sametinget og fylkestinget sørger for at interesserte organisasjoner og offentlige organer får anledning til å fremme forslag på medlemmer og varamedlemmer.

Styreleder og nestleder velges av styret ved flertallsvalg.

Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi. Alternativ 2 er foreslått av Johansen og Johnsen.

§ 2-10 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført nå det møter fem styremedlemmer eller varamedlemmer.

Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende.

§ 2-11 Forvaltningsstyrets oppgaver

Styret står med hjelp av tjenesteverket for forvaltning av grunn og naturgoder.

Styret organiserer tjenesteverket, fastlegger tjenesteverkets myndighet og påser at virksomheten drives i samsvar med formålet og fastsatte bestemmelser.

Styret skal:

1. Gi retningslinjer for tjenesteverkets virksomhet i den utstrekning det er nødvendig.
2. Behandle saker av prinsipiell art og av større økonomisk betydning.
3. Behandle årsmelding, regnskap og budsjett.
4. Behandle klager.
5. Behandle saker som ellers forelegges av forvaltningslederen, styremedlem eller departementet.

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 3-3 til § 3-8, og om bygdebrukkstyrenes forvaltning etter § 4-3 til § 4-5.

Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik har foreslått den gjengitte bestemmelse. Abelvik og Austenå har tiltrådt forslaget, men går inn for at siste ledd utformes slik:

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 3-3 til § 3-8.

Johnsen, Kristensen og Varsi har ikke tiltrådt forslaget til siste ledd, men er enige i utformingen av første til tredje ledd.

§ 2-12 Tjenesteverk

Den daglige virksomheten utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, som tilsettes av styret.

Tjenesteverket utøver den myndigheten som overlates av forvaltningsstyret.

Forvaltningslederen sørger for at forvaltningen drives i samsvar med lov og etter retningslinjer, instruks og pålegg fastsatt av styret.

Forvaltningslederen forbereder saker for forvaltningsstyret og deltar i styremøtene med tale- og forslagsrett.

Saksbehandling, klage og partsstilling

§ 2-13 Saksbehandling

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Finnmark grunnforvaltning, med den endring for klage som er fastsatt i § 2-14.

§ 2-14 Klage

Avgjørelser fattet av tjenesteverket eller styret som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte pesoner kan påklages til departementet.

Er vedtaket truffet av tjenesteverket, går klagen til styret som kan gjøre nytt vedtak etter full prøving av alle sider ved saken. Opprettholdes vedtaket, sendes saken til departementet. Departementet kan bare prøve lovgrunnlag, saksbehandling og myndighetsmisbruk. Departementet kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder for øvrig så langt det passer.

§ 2-15 Partsstilling [alternativ 1]

Finnmark grunnforvaltning har rettigheter og plikter, er part i avtaler og har partsstilling overfor domstoler.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven, reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

§ 2-15 Partsstilling [alternativ 2]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av Finnmark grunnforvaltning og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot staten. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven.

Statens partsstilling utøves av Finnmark grunnforvaltning. Departementet kan gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling allment eller i den enkelte saken.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

> *Alternativ 1 forutsetter at Finnmark grunnforvaltning blir et selvstendig rettssubjekt og er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi. Alternativ 2 forutsetter at Finnmark grunnforvaltning blir et frittstående forvaltningsorgan og er foreslått av Sandvik. De ti medlemmer som foreslår § 2-15 alternativ 1, foreslår videre følgende regler som §§ 2-16 til 2-22:*

Årsmøte

§ 2-16 Sammensetning

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, en representant oppnevnt av Sametinget og en representant oppnevnt av Finnmark fylkesting.

Styrelederen, nestlederen, forvaltningslederen og revisoren skal være til stede på årsmøtet og har rett til å uttale seg. Ved forfall utpeker styret stedfortreder.

Andre styremedlemmer og en representant for Riksrevisjonen har rett til å være til stede og uttale seg på årsmøtet.

§ 2-17 Tid og innkalling

Ordinært årsmøte holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert år.

Ekstraordinært årsmøte holdes når statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisoren krever det.

Forvaltningsstyret innkaller skriftlig årsmøtedeltakerne og andre som har plikt og rett til å være til stede. Innkalling foretas senest fire uker før ordinært årsmøte og senest to uker før ekstraordinært årsmøte.

Innkallingen skal nevne de sakene som skal behandles. Sakspapirene skal følge med innkallingen.

§ 2-18 Årsmøtesaker

På ordinært årsmøte behandles:
1. Årsmelding fra styret.
2. Årsoppgjør og revisjonsberetning.
3. Fastsetting av resultatregnskap og balanse.
4. Godtgjøring til styremedlemmene.
5. Andre saker som legges frem av styret eller av noen årsmøtedeltaker.

Årsmøtet utpeker revisor eller revisjonsfirma.

§ 2-19 Vedtak

Avgjørelser på årsmøtet treffes ved enstemmighet. Årsmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen, med mindre årsmøtet, etter uttalelser fra dem som er til stede, enstemmig samtykker i det.

§ 2-20 Møteledelse og møtebok

Årsmøtet ledes av styrelederen.

Det føres møtebok for årsmøtet, som underskrives av møtelederen og deltakerne. Utskrift av møteboka sendes de tilstedeværende, departementet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen.

Regnskap, revisjon og kontroll

§ 2-21 Regnskap og revisjon

Regnskap skal føres i samsvar med lov og de regler om føringen som er gitt av styret.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor.

§ 2-22 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, fra Finnmark grunnforvaltning og fra revisoren. Riksrevisjonen kan selv foreta undersøkelser i Finnmark grunnforvaltning.

Stortinget kan fastsette nærmere regler om Riksrevisjonens kontroll.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene

Rett til utmarksgoder

§ 3-1 Innbyggere i fylket og kommunen [alternativ 1]

Innbyggerne i Finnmark har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i fylket rett til:
1. Innlandsfiske med stang og håndsnøre, utenom fiske etter laks.
2. Jakt og fangst av småvilt.
3. Multeplukking.

Innbyggerne kan i egen kommune gis fortrinn til de bruksmåter som er nevnt i første ledd.

Innbyggerne har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:
1. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
2. Fiske etter laks i elver og vassdrag. De særlige reglene for fisket i Tanaelva, Altaelva og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
3. Innlandsfiske med garn.
4. Storviltjakt.
5. Sanking av egg og dun.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i kommunen har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

§ 3-1 Innbyggere i kommunen [alternativ 2]

Innbyggerne har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:
1. Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Tanaelva, Altaelva og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
2. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
3. Jakt og fangst av småvilt og storvilt.
4. Sanking av egg og dun.
5. Multeplukking.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i kommunen har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

> *Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Sandvik. Alternativ 2 er foreslått av Austenå og Varsi.*

§ 3-2 Bygdefolk og jordbrukere

Bygdefolk har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:
1. Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.
2. Stikking av torv til brensel og annet husbehov.

Til jordbrukseiendom ligger rett til beite med så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen. Det kan tillates beite med større buskap når det kan skje uten skade for andre brukere.

Utmarksforvaltning

§ 3-3 Utmarksstyre [alternativ 1]

Kommunen forvalter alle fornybare utmarksgoder i sitt område i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Kommunestyret kan overføre myndigheten etter dette kapittel til et utmarksstyre. Reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 gjelder tilsvarende så langt de passer for utmarksstyret og dets virksomhet.

En representant for reindriftsutøverne i kommunen skal ha møte-, tale- og forslagsrett på utmarksstyrets møter.

§ 3-3 Utmarksstyre [alternativ 2]

Hver kommune skal, med mindre det fattes vedtak som nevnt i siste ledd, ha et utmarksstyre. Utmarksstyret forvalter alle fornybare utmarksgoder i sitt område i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Utmarksstyret oppnevnes av kommunestyret og skal ha minst fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Styrets funksjonstid er fire år og følger kommunevalgperioden.

Kommunestyret skal ved oppnevningen av utmarksstyret sørge for at det får minst en representant for reindriftsutøverne og en for jordbrukerne i kommunen, og ellers påse at det oppnås en rimelig fordeling av de lokale utmarksinteresser. For øvrig gjelder kommunelovens regler om valgbarhet til kommunale utvalg tilsvarende så langt de passer ved oppnevning av utmarksstyret.

Kommunestyret kan gi nærmere regler for utmarksstyrets sammensetning og arbeidsmåte.

Kommunestyrene i to eller flere kommuner kan bestemme at det i disse kommuner skal være et felles utmarksstyre.

> *Alternativ 1 er forslått av Abelvik, Austenå, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi. Alternativ 2 er forslått av Ballo.*

§ 3-4 Forvaltning og regulering

Kommunen kan regulere utøvelsen av rettighetene etter § 3-1 og § 3-2 og bruken av utmarksgodene i samsvar med reglene i dette kapittel.

Det skal på grunnlag av rettighetene etter § 3-1 gjennomføres en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen.

Ballo foreslår at ordet «Utmarksstyret» *erstatter* «Kommunen» *i § 3-4 første ledd første setning.*

§ 3-5 Innskrenkning av adgangen til utmarksgodene

Kommunen kan innskrenke adgangen til å bruke utmarksgodene ut over det som ellers måtte følge av lov og forskrift, med virkning for alle eller visse grupper.

Kommunen kan også frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.

Ballo foreslår at ordet «Utmarkstyret» *erstatter* «Kommunen» *i § 3-5 første og annet ledd.*

§ 3-6 Utvisning, bortforpaktning mv.

Kommunen kan tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper ved utvisning, bortforpaktning eller på andre måter, når det er hensiktsmessig for bruken av utmarksgodene.

Slik tildeling kan foretas årvis eller for inntil fem år om gangen og kan blant annet omfatte:

1. Plasser for fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
2. Områder for lakse- og innlandsfiske i elver og vann.
3. Jaktområder for storvilt.
4. Fangstområder.
5. Jaktområder for sanking av egg og dun.
6. Områder for multeplukking.
7. Hogstfelter for vedskog.
8. Torvmyr.
9. Beiteområder for bufé.

Innbyggere i kommunen som har en betydelig del av livsgrunnlaget fra utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved tildelinger som nevnt i annet ledd.

Jordbrukere og reindriftsutøvere kan gis adgang til å ta virke av lauv- og bartre til gjerdestolper og hesjestaur for husbehov.

Utøvere av samisk håndverk kan gis adgang til å ta duodjiemner.

Ballo foreslår at ordet «Utmarkstyret» *erstatter* «Kommunen» *i § 3-6 første ledd første setning.*

§ 3-7 Østsamisk sjølaksefiske

I Sør-Varanger kommune skal et rimelig antall lakseplasser, helst i Neiden eller Kjøfjorden, tildeles i fellesskap de myndige østsamene som bor i Neiden, som fordeler lakseplassene seg imellom. De som har <største delen av næringen i reindrift, jordbruk, fiske eller annen utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved fordelingen.

Med østsame menes person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

> *Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt har ikke tiltrådt den foreslåtte bestemmelse om østsamisk sjølaksefiske.*

§ 3-8 Avgifter og kortsalg

Kommunen kan vedta at bruken av et eller flere utmarksgoder skal skje mot avgift og kjøp av kort.

Avgifter og kortpriser for innbyggere i kommunen skal vanligvis være lavere enn for andre.

Ballo foreslår at ordet «Utmarkstyret» *erstatter* «Kommunen» *i § 3-8 første ledd.*

§ 3-9 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for utmarksforvaltningen etter dette kapittel.

Finnmark grunnforvaltning er klageorgan for vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

§ 3-10 Partsstilling [alternativ 1]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av kommunen i medhold av dette kapittel og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot kommunen. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som kommunen forvalter etter dette kapittel. Er saken etter klage avgjort av Finnmark grunnforvaltning, rettes søksmålet mot dette organet i samsvar med § 2-15.

Søksmål mot eller fra kommunen eller Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor kommunen ligger.

§ 3-10 Partsstilling [alternativ 2]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av utmarksstyret og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot Finnmark grunnforvaltning. For øvrig gjelder § 2-15.

> *Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi. Alternativ 2 er foreslått av Ballo.*

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4 Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

§ 4-1 Bygdebruksområde. Avgrensning [alternativ 1]

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd hvor det drives tradisjonell utmarksbruk, krever det, skal det avgrenses et felles bruksområde for bygda.

Ved avgrensningen av bruksområdet skal det tas utgangspunkt i regelmessig bruk fra bygdefolk i felles område i tidligere og senere tid. Bruksområdet skal fortrinnsvis være et sammenhengende område i nærhet av bygda, som så vidt mulig omfatter alle utmarksgoder som fremgår av § 4-2. Grensene skal mest mulig følge lett synlige punkter og linjer i landskapet.

Et område kan legges ut som fellesområde dersom folk fra flere bygder har brukt det.

Kommunen kan avgrense bygdebruksområdet. Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort, kreve grensegang i medhold av jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11.

Kommunen kan i stedet for selv å avgrense bruksområdet kreve grensegang i medhold av jordskifteloven.

Finnmark grunnforvaltning kan gi forskrift om fremgangsmåten når krav om bygdebruksområde settes frem, og om saksbehandlingen ved kommunens avgrensning av området.

§ 4-1 Bygdebruksområde. Avgrensning [alternativ 2]

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd krever det, kan kommunen opprette et bruksområde for bygda. Kommunens vedtak kan påklages til Finnmark grunnforvaltning av bygdefolk og andre med rettslig interesse i sakens utfall. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak. For øvrig gjelder reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI tilsvarende.

> *Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, med det forbehold at Ballo foreslår at ordet* «utmarksstyret» *erstatter* «kommunen» *i fjerde og femte ledd. Alternativ 2 er forslått av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen, og er med unntak av første ledd, identisk med alternativ 1.*

§ 4-2 Bygdebruksrett [alternativ 1]

Innbyggerne i bygda har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i bruksområdet rett til:

1. Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Alta-, Tana- og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
2. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
3. Jakt og fangst av storvilt og småvilt.
4. Sanking av egg og dun.
5. Multeplukking.
6. Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.
7. Stikking av torv til brensel og annet husbehov.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i bygda eller i bruksområdet har samme rett som bygdas innbyggere i den tiden reindrift foregår der.

§ 4-2 Bygdebruksrett [alternativ 2]

Kommunen avgjør hvilke av de følgende bruksmåtene innbyggerne i bygda helt eller delvis skal ha rett til i bygdebruksområdet:

1. Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Alta-, Tana- og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
2. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
3. Jakt og fangst av storvilt og småvilt.
4. Sanking av egg og dun.
5. Multeplukking.
6. Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.
7. Stikking av torv til brensel og annet husbehov.

Vedtak etter første ledd kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar med reglene om klage i § 4-1 første ledd.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i bygda eller i bruksområdet har samme rett som bygdas innbyggere i den tiden reindrift foregår der.

> *Alternativ 1 er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Alternativ 2 er foreslått av Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen, med det forbehold at Johnsen foreslår at det i første ledd nr. 1 settes* «Innlandsfiske» *i stedet for* «Lakse- og innlandsfiske».

§ 4-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 1]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Med mindre annet er bestemt etter § 4-5, utøves bygdefolks myndighet etter dette kapittel ved flertallsvedtak på allmøte der alle myndige innbyggere i bygda kan møte og stemme.

Allmøtet velger et bygdebruksstyre som forestår den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet, og kan gi vedtekter for styrets virksomhet. Styret treffer sine beslutninger ved flertallsvedtak og velges blant myndige innbyggere for inntil fire år. Minst ett av medlemmene skal være reindriftsutøver i reinbeitedistrikt i bruksområdet, dersom distriktsstyret krever det.

§ 4-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 2]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.

...

Alternativ 1 foreslås av Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik, med det forbehold at Ballo foreslår at ordene «enstemmige vedtak» *erstatter ordet* «flertallesvedtak» *i annet og tredje ledd. Alternativ 2 foreslås av Abelvik, Austenå, Johnsen, Kristensen og Varsi, og er med unntak av første ledd identisk med alternativ 1.*

§ 4-4 Forvaltning og regulering

Bygdebruksstyret kan i bygdebruksområdet:

1. Innskrenke bruken av utmarksgodene ut over det som ellers følger av lov og forskrift, og frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.
2. Tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper, når det er hensiktsmessig ut fra bruksmåten, rettshavernes behov, tilgangen på utmarksgoder eller ordnet bruk av området.
3. Tillate andre enn rettshaverne å utnytte utmarksgodene mot kjøp av kort eller ved leie, så langt det ikke går ut over bygdefolks bruk. Også bygdefolks bruk av bygdebruksområdet kan ordnes ved kortsalg, men prisene skal være lave.

Inntekter ved kortsalg og leie skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet.

§ 4-5 Kommunal forvaltning og fellesforvaltning

Kommunen kan etter ønske fra et flertall på allmøte overta forvaltningen av bygdebruksområdet. Forvaltningen skjer i samsvar med reglene i dette kapittel.

Dersom et område legges ut til felles bruk for flere bygder, forvaltes dette av bygdene i fellesskap og i samsvar med reglene i dette kapittel, med mindre området i samsvar med første ledd forvaltes av kommunen.

Ballo foreslår at ordet «Utmarksstyret» *erstatter ordet* «Kommunen» *i § 4-5 første og annet ledd.*

§ 4-6 Klage

Vedtak på allmøte eller i bygdebruksstyre kan ikke påklages.

§ 4-7 Partsstilling

Søksmål om lovligheten av avgjørelser truffet av allmøte eller bygdebruksstyre og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot bygdebruksstyret. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som forvaltes etter dette kapittel.

Søksmål mot eller fra bygdebruksstyret om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor bygdebruksområdet ligger.

§ 4-8 Oppløsning

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd som etter § 4-1 har fått avgrenset et bygdebruksområde, krever det, skal bygdebruksområdet oppløses og tilbakeføres til allmenn kommunal bruk og forvaltning i samsvar med kapittel 3 i denne loven.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover

§ 5-1 Ikrafttreden

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke og forskrifter og bestemmelser gitt i medhold av denne og tidligere lovgivning om grunnen i Finnmark.

§ 5-2 Endringer

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i:

1. Lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven):

§ 400, annet ledd skal lyde:

Denne Bestemmelse finder ikke Andvendelse paa den, som plukker Multer paa Multebærland i *Nordland og Troms fylker og på Multebærland i Finnmark fylke som ikke går inn under lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark,* enten mot Eierens udtrykkelige Forbud eller uden at fortære dem paa Stedet.

2. Lov 29 juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner

Ny *§ 1 annet ledd annen setning* skal lyde:

Kongens myndighet etter første setning gjelder likevel ikke på grunn som er omfattet av lov xx.xx. 199x. nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.

> *Endringen er foreslått av Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har ikke tiltrådt den foreslåtte endring i lov 29. juni 1951 nr. 19.*

3. Lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster:

Ny *§ 1 første ledd første setning* skal lyde:

Med unntak for grunn og forekomst som omfattes av lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan Kongen eller den han gir fullmakt gi tillatelse til mot erstatning å kreve avstått:

Endringen er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har ikke tiltrådt den foreslåtte endring i lov 29. juni 1952 nr. 1.

4. Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom:

Nytt *§ 2 tredje ledd* skal lyde:

Dersom Finnmark grunnforvaltning i medhold av lov xx.xx. 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark ikkje går med på frivillig avhending av grunn eller rettigheter i samband med verksemd knytta til leiting, undersøking eller drift av mineraler og bergarter, kan det ikkje gjerast vedtak om eller gjevast samtykkje til oreigningsinngrep i grunn og rettigheter. Dette gjeld og dersom Finnmark grunnforvaltning ikkje avhender grunn eller rettigheter til kraftutbyggjing, større samferdselstiltak eller større forsvarsanlegg.

Bestemmelsens første setning har tilslutning fra Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, og annen setning fra de fem sistnevnte. Husabø, Johansen, Johnsen og Kristensen har ikke tiltrådt den foreslåtte endring i lov 29. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom.

5. Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk:

§ 1. Mutbare mineraler, annet ledd skal lyde:

Myr- og sjømalm og alluvialt gull er ikke mutbare. Departementet kan gi tillatelse til undersøkelse etter og til utvinning av alluvialt gull på statsgrunn *utenom Finnmark* samt fastsette de nærmere vilkår for slike tillatelser. *For grunn som omfattes av lov xx. xxxx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, gis slik tillatelse av vedkommende forvaltningsstyre.*

§ 2. Bergfrihetens prinsipp, første ledd skal lyde:

Enhver har rett til på de vilkår og med de begrensninger som fremgår av denne lov å søke etter (skjerpe), mute og få utmål på forekomster av mutbare mineraler på egen eller andres grunn. *Dette gjelder likevel ikke på grunn som omfattes av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.*

6. Lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift:

§ 8 ny bokstav c skal lyde:

Fritatt for avgift er:

a) ...
b) ...
c) dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning.

7 Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte:

§ 88 nytt annet ledd skal lyde:

Grensegang kan krevjast etter lov xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark § 4-1 fjerde og femte ledd.

8. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet:

§ 31(retten til jakt og fangst på statens grunn) skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6 juni 1975 (fjelloven) eller *lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark,* er småviltjakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for alle norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Reindriftssamenes jakt og fangst reguleres av reindriftsloven § 14.

Departementet kan gi nærmere regler om all jakt og fangst på *statens grunn som ikke forvaltes etter lovene nevnt i første ledd,* herunder om lavere pris og fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i kommunen og om utlendingers jaktadgang.

§ 44 (retten til egg og dun) annet ledd oppheves.

9 Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr

§ 22 nytt annet ledd skal lyde:

Gebyr betales heller ikke for

1. tinglysninger, registreringer og anmerkninger i medhold av lov
2. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner,
3. tinglysning av dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning, og av nødvendig målebrev i den sammenheng.

10. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk

§ 22 Fiske på statsgrunn skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6. juni 1975 nr. 31 (fjelloven) eller *lov xx.xx. 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark,* er fiske med stang og håndsnøre tillatt mot løsing av fiskekort for alle som siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge. Fiske med faststående (bundne) redskaper i sjøen kan bare foregå etter utvisning.

Reindriftssamenes fiske reguleres av reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49 § 14.

Departementet kan fastsette nærmere regler om fiske på statens *grunn som ikke reguleres av lovene nevnt i første ledd,* herunder om lavere pris og fortrinnsrett til fiske for fast bosatte i kommunen og om utlendingers fiske.

Første ledd gjelder ikke for fiske i den lakseførende del av Altaelva, Tanaelva og Neiden, samt i vassdrag hvor fiske med stang og håndsnøre er bortforpaktet.

11. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn

§ 2 Oppsynets oppgaver skal lyde:

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

– lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
– lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,
– lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
– lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
– lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,
– lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv., og
– *lov av xx. xxxxx. xxxx nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, blir overholdt.*

Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, så langt departementet bestemmer.

Oppsynet skal drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Departementet kan pålegge oppsynet andre oppgaver.

11.2.2 Hovedalternativ 2 (Finnmark grunnforvaltning med adgang til å opprette Samisk grunnforvaltning)

Hovedalternativ 2 er foreslått av Falch, Jernsletten, Kåven, Nystø og Owe. Reglene i *"Sammendrag"* i kapittel 1, 2, 4, 5 og 7 er stort sett sammenfallende med de tilsvarende regler i hovedalternativ 1 *"Sammendrag"* i kapittel 1 til 5. Der det foran foreligger to alternative forslag til disse regler, er det i fortløpende fotnoter angitt hvilket alternativ de medlemmer som foreslår Samisk grunnforvaltning ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har tiltrådt.

"Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser

§ 1-1 Formål

Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk.

§ 1-2 Virkeområde

Loven gjelder grunn og naturgoder i Finnmark og rettigheter over grunn og naturgoder som ikke er avhendet av staten, Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning.

Loven gjelder også for grunn og naturgoder som er ervervet av Finnmark jordsalgskontor eller Statskog, og for grunn som blir ervervet av Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning.

Loven kan gjøres gjeldende for annen grunn i Finnmark med samtykke av eieren.

§ 1-3 Forholdet til sameloven

Når det forberedes vedtak etter lovens kapittel 2 eller 3 om tillatelse til eller iverksetting av naturinngrep i samiske bruksområder, eller om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder til formål som medfører slike inngrep, gjelder reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-X.[5]

§ 1-4 Forholdet til reindriftsloven

De rettigheter utøvere av samisk reindrift har etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift, innskrenkes ikke av reglene i denne loven.

5. For en oversikt over hvilke av de foreslåtte regler i sameloven som omfattes av det enkelte medlems forslag til henvisningsregel, vises det til merknadene til bestemmelsen i utredningens *""Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne bestemmelser"* i punkt 10.2.2, samt drøftelsen i *"Vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep"* i kapittel 8.3 flg.

§ 1-5 Lån, pant, konkurs

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke ta opp lån. For kommunene gjelder reglene om låneopptak i kommuneloven 28. august 1992 nr. 107.

Grunn og naturgoder som forvaltes etter denne loven, kan ikke stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser og kan ikke være gjenstand for utlegg.

Forvaltningsorganer etter denne loven kan ikke settes under konkurs eller gjeldsforhandling etter konkursloven 8. juni 1984 nr. 58.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2 Finnmark grunnforvaltning

Rådighet over grunn mv.

§ 2-1 Rådighet

Finnmark grunnforvaltning råder over grunn og naturgoder innenfor de rammene som er satt i denne loven.

§ 2-2 Felles bruk. Avhending til enebruk

Grunn og naturgoder skal som hovedregel ligge til felles bruk og tjene felles interesser.

Finnmark grunnforvaltning kan ved salg, feste, tillatelse, samtykke eller på annen måte avhende grunn og naturgoder til enebruk.

§ 2-3 Forbud mot avhending

Grunn som nyttes eller antas å ville bli nyttet som flyttlei for rein, kan ikke avhendes.

§ 2-4 Vilkår for avhending

Vedtak om avhending etter § 2-2, jf. § 2-7, skal treffes på grunnlag av en samlet vurdering av alle interessene i området. Det skal legges særlig vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder om grunnen må anses nødvendig som bruksområde for reindrift eller beiteområde for bufe. Det skal også vurderes om hensynet til natur og miljø, jakt, fiske og friluftsinteresser eller andre forhold tilsier at grunnen fortsatt bør ligge til felles bruk.

Det kan settes vilkår for avhending. Det kan også kreves avgift.

§ 2-5 Unntak ved avhending

Ved avhending av grunn skal til vanlig følgende rettigheter unntas:

1. Vann- og strandrettigheter.
2. Rettigheter som en grunneier ellers har til kull, mineraler og bergarter, herunder sand- og grusforekomster.

Slike rettigheter kan særskilt leies bort eller tillates utnyttet etter reglene i § 2-4.

§ 2-6 Hyttetomter

Tomter for hytter og gammer til fritidsformål skal samles i områder som er lagt til fritidsbebyggelse ved plan i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77.

I bygdebruksområder (*"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5)[6] kan tomt for hytte og gamme ikke avhendes dersom bygdebruksstyret motsetter seg det.

Tomt til hytte, gamme og naust skal bare festes bort.

§ 2-7 Mineraler

Finnmark grunnforvaltning kan gi:

1. Tillatelse til leting etter og nærmere undersøkelser (prøvedrift mv.) og utnytting (drift) av ikke-mutbare mineraler, herunder alluvialt gull.
2. Tillatelse til leting etter mutbare mineraler, og samtykke til at bergverksmyndigheten gir mutingsbrev og utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk.

§ 2-8 Gjerdehold

Finnmark grunnforvaltning har ikke plikt til å holde gjerde mot tilstøtende grunn.

Forvaltningsorganer og oppgaver

§ 2-9 Forvaltningsstyre[7]

Finnmark grunnforvaltning ledes av et styre på åtte medlemmer. Sametinget og Finnmark fylkesting oppnevner hver fire styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

Styret sammensettes slik at ulike interesser er bredt representert. Sametinget og fylkestinget sørger for at interesserte organisasjoner og offentlige organer får anledning til å fremme forslag på medlemmer og varamedlemmer.

Oppnevningsorganene bestemmer hvem av de fire som skal virke som styreleder eller nestleder. Vervet som styreleder og nestleder skifter hvert annet år mellom de to som er utpekt til dette.

§ 2-10 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført nå det møter fem styremedlemmer eller varamedlemmer.

Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende.

§ 2-11 Forvaltningsstyrets oppgaver

Styret står med hjelp av tjenesteverket for forvaltning av grunn og naturgoder.

Styret organiserer tjenesteverket, fastlegger tjenesteverkets myndighet og påser at virksomheten drives i samsvar med formålet og fastsatte bestemmelser.

Styret skal:

1. Gi retningslinjer for tjenesteverkets virksomhet i den utstrekning det er nødvendig.
2. Behandle saker av prinsipiell art og av større økonomisk betydning.
3. Behandle årsmelding, regnskap og budsjett.

6. På grunn av ulik kapittelnummerering i de to hovedalternativer, vises det her til lovutkastets *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5, mens det i hovedalternativ 1 vises til *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kapittel 4. Det er imidlertid på dette punktet ingen innholdsmessig forskjell.
7. Regelen er sammenfallende med den som i hovedalternativ 1 er inntatt som alternativ 1 og foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi.

4. Behandle klager.
5. Behandle saker som ellers forelegges av forvaltningslederen, styremedlem eller departementet.

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 4-3 til § 4-8, og om bygdebrukksstyrenes forvaltning etter § 5-3 til § 5-5.

> *Falch, Kåven og Nystø har foreslått at bestemmelsen formuleres som ovenfor. Jernsletten og Owe har tiltrådt forslaget, men foreslår at siste ledd utformes slik:*[8]

Dersom behovet for felles regler tilsier det, kan styret gi forskrift om kommunenes forvaltning av utmarksgoder etter reglene i § 4-3 til § 4-8.

§ 2-12 Tjenesteverk

Den daglige virksomheten utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, som tilsettes av styret.

Tjenesteverket utøver den myndigheten som overlates av forvaltningsstyret.

Forvaltningslederen sørger for at forvaltningen drives i samsvar med lov og etter retningslinjer, instruks og pålegg fastsatt av styret.

Forvaltningslederen forbereder saker for forvaltningsstyret og deltar i styremøtene med tale- og forslagsrett.

Saksbehandling, klage og partsstilling

§ 2-13 Saksbehandling

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Finnmark grunnforvaltning, med den endring for klage som er fastsatt i § 2-14.

§ 2-14 Klage

Avgjørelser fattet av tjenesteverket eller styret som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte pesoner kan påklages til departementet.

Er vedtaket truffet av tjenesteverket, går klagen til styret som kan gjøre nytt vedtak etter full prøving av alle sider ved saken. Opprettholdes vedtaket, sendes saken til departementet. Departementet kan bare prøve lovgrunnlag, saksbehandling og myndighetsmisbruk. Departementet kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder for øvrig så langt det passer.

§ 2-15 Partsstilling [alternativ 1]

Finnmark grunnforvaltning har rettigheter og plikter, er part i avtaler og har partsstilling overfor domstoler.

8. Forslaget fra Falch, Kåven og Nystø, er (bortsett fra at det i siste ledd vises til andre paragrafnumre) identisk med forslaget fra Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik i hovedalternativ 1, § 2-11. Forslaget fra Jernsletten og Owe tilsvarer det forslag som der er fremmet av Abelvik og Austenå.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven, reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

§ 2-15 Partsstilling [alternativ 2]

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av Finnmark grunnforvaltning og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot staten. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven.

Statens partsstilling utøves av Finnmark grunnforvaltning. Departementet kan gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling allment eller i den enkelte saken.

Søksmål mot eller fra Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

Alternativ 1 forutsetter at Finnmark grunnforvaltning blir et selvstendig rettssubjekt og er foreslått av Jernsletten, Kåven og Nystø. Alternativ 2 forutsetter at Finnmark grunnforvaltning blir et frittstående forvaltningsorgan og er foreslått av Falch og Owe. De tre medlemmer som foreslår alternativ 1, foreslår videre følgende regler som §§ 2-16 til 2-22:[9]

Årsmøte

§ 2-16 Sammensetning

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, en representant oppnevnt av Sametinget og en representant oppnevnt av Finnmark fylkesting.

Styrelederen, nestlederen, forvaltningslederen og revisoren skal være til stede på årsmøtet og har rett til å uttale seg. Ved forfall utpeker styret stedfortreder.

Andre styremedlemmer og en representant for Riksrevisjonen har rett til å være til stede og uttale seg på årsmøtet.

§ 2-17 Tid og innkalling

Ordinært årsmøte holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert år.

Ekstraordinært årsmøte holdes når statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisoren krever det.

Forvaltningsstyret innkaller skriftlig årsmøtedeltakerne og andre som har plikt og rett til å være til stede. Innkalling foretas senest fire uker før ordinært årsmøte og senest to uker før ekstraordinært årsmøte.

Innkallingen skal nevne de sakene som skal behandles. Sakspapirene skal følge med innkallingen.

§ 2-18 Årsmøtesaker

På ordinært årsmøte behandles:
1. Årsmelding fra styret.
2. Årsoppgjør og revisjonsberetning.
3. Fastsetting av resultatregnskap og balanse.
4. Godtgjøring til styremedlemmene.

9. Forslaget fra Jernsletten, Kåven og Nystø tilsvarer forslaget fra Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Pedersen og Varsi til § 2-15 i hovedalternativ 1. Forslag fra Falch og Owe tilsvarer det forslag som der er fremmet av Sandvik.

5. Andre saker som legges frem av styret eller av noen årsmøtedeltaker.

Årsmøtet utpeker revisor eller revisjonsfirma.

§ 2-19 Vedtak

Avgjørelser på årsmøtet treffes ved enstemmighet. Årsmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen, med mindre årsmøtet, etter uttalelser fra dem som er til stede, enstemmig samtykker i det.

§ 2-20 Møteledelse og møtebok

Årsmøtet ledes av styrelederen.

Det føres møtebok for årsmøtet, som underskrives av møtelederen og deltakerne. Utskrift av møteboka sendes de tilstedeværende, departementet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen.

Regnskap, revisjon og kontroll

§ 2-21 Regnskap og revisjon

Regnskap skal føres i samsvar med lov og de regler om føringen som er gitt av styret.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor.

§ 2-22 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, fra Finnmark grunnforvaltning og fra revisoren. Riksrevisjonen kan selv foreta undersøkelser i Finnmark grunnforvaltning.

Stortinget kan fastsette nærmere regler om Riksrevisjonens kontroll.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Samisk grunnforvaltning

§ 3-1 Området for Samisk grunnforvaltning

Kommuner i Finnmark kan vedta at grunn og naturgoder i kommunen skal forvaltes av Samisk grunnforvaltning i samsvar med reglene i dette kapittel.

Dersom en eller flere kommuner har sluttet seg til Samisk grunnforvaltning, kan et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd utenfor disse kommunene kreve at det opprettes et bruksområde for bygda i samsvar med reglene i § 6-2. Grunnen i slike områder forvaltes etter reglene i dette kapittel. Bygder utenfor Samisk grunnforvaltning som har fått tillagt bruksområde etter § 5-1, kan vedta at grunnen i området skal forvaltes etter reglene dette kapittel.

Reglene i første og annet ledd gjelder tilsvarende ved uttreden av Samisk grunnforvaltning.

Kommunens eller bygdas vedtak om å tre inn i eller ut av Samisk grunnforvaltning berører ikke bygdefolks rett i bygdebruksområder opprettet i medhold av § 5-1 eller § 6-2.

Kongen eller den han gir fullmakt kan gi nærmere regler om fremgangsmåten ved vedtak etter første, annet og tredje ledd.

§ 3-2 Rådighet over grunn mv.

Samisk grunnforvaltning råder over grunn og naturgoder i det området som til enhver tid er omfattet av reglene i dette kapittel, innenfor de rammene som er satt i denne loven.

Reglene i § 2-2 til § 2-8 gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings rådighet over grunn og naturgoder.

§ 3-3 Forvaltningsstyre

Samisk grunnforvaltning ledes av et styre på sju medlemmer. Sametinget oppnevner fem og Finnmark fylkesting to styremedlemmer med varamedlemmer, alle bosatt i Finnmark. Tre av de styremedlemmer Sametinget oppnevner, skal oppnevnes etter forslag fra de kommuner som er tilsluttet Samisk grunnforvaltning. Tjenestetiden er fire år og svarer til valgperioden for oppnevningsorganene.

§ 2-9 tredje ledd om sammensetning av styret mv. gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltnings styre.

Styret velger leder og nestleder.

Styret er vedtaksført når det møter minst fire medlemmer eller varamedlemmer. § 2-10 annet ledd om stemmelikhet og § 2-11 om forvaltningsstyrets oppgaver gjelder tilsvarende for styret i Samisk grunnforvaltning.

§ 3-4 Tjenesteverk

Den daglige virksomheten utføres av et tjenesteverk med en forvaltningsleder, som tilsettes av styret.

§ 2-12 om Finnmark grunnforvaltnings tjenesteverk gjelder tilsvarende.

§ 3-5 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for Samisk grunnforvaltning, med den endring for klage som er fastsatt i annet ledd.

Klage over vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Sametinget eller den det gir fullmakt. Sametinget kan ikke behandle saker av eget tiltak.

§ 3-6 Partsstilling

Samisk grunnforvaltning har rettigheter og plikter, er part i avtaler og har partsstilling overfor domstoler.

Søksmål mot eller fra Samisk grunnforvaltning som knytter seg til grunn eller til naturgoder som ikke forvaltes av andre organer etter denne loven, reises i den rettskrets hvor grunnen eller naturgodene finnes som saken gjelder.

§ 3-7 Årsmøte

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, to representanter oppnevnt av Sametinget og én representant oppnevnt av Finnmark fylkeskommune.

§ 2-16 annet og tredje ledd til § 2-20 gjelder tilsvarende for årsmøte i Samisk grunnforvaltning.

§ 3-8 Regnskap, revisjon og kontroll

§ 2-21 og 2-22 om regnskap, revisjon og kontroll gjelder tilsvarende for Samisk grunnforvaltning.

§§ 3-7 om årsmøte og 3-8 om regnskap mv. er foreslått av Jernsletten, Kåven og Nystø. Falch og Owe foreslår følgende regler om disse forhold:[10]

§ 3-7 Sammensetning

Årsmøtet består av vedkommende statsråd, to representanter oppnevnt av Sametinget og en representant oppnevnt av Finnmark fylkesting.

Styrelederen, nestlederen, forvaltningslederen og revisoren skal være til stede på årsmøtet og har rett til å uttale seg. Ved forfall utpeker styret stedfortreder.

Andre styremedlemmer og en representant for Riksrevisjonen har rett til å være til stede og uttale seg på årsmøtet.

§ 3-8 Tid og innkalling

Ordinært årsmøte holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert år.

Ekstraordinært årsmøte holdes når statsråden, Sametinget, fylkestinget, forvaltningsstyret eller revisoren krever det.

Forvaltningsstyret innkaller skriftlig årsmøtedeltakerne og andre som har plikt og rett til å være til stede. Innkalling foretas senest fire uker før ordinært årsmøte og senest to uker før ekstraordinært årsmøte.

Innkallingen skal nevne de sakene som skal behandles. Sakspapirene skal følge med innkallingen.

§ 3-9 Årsmøtesaker

På ordinært årsmøte behandles:
1. Årsmelding fra styret.
2. Årsoppgjør og revisjonsberetning.
3. Fastsetting av resultatregnskap og balanse.
4. Godtgjøring til styremedlemmene.
5. Andre saker som legges frem av styret eller av noen årsmøtedeltaker.

Årsmøtet utpeker revisor eller revisjonsfirma.

§ 3-10 Vedtak

Avgjørelser på årsmøtet treffes ved enstemmighet. Årsmøtet kan ikke treffe vedtak i andre saker enn de som er nevnt i innkallingen, med mindre årsmøtet, etter uttalelser fra dem som er til stede, enstemmig samtykker i det.

§ 3-11 Møteledelse og møtebok

Årsmøtet ledes av styrelederen.

10. Forslaget fra Falch og Owe er innholdsmessig sammenfallende med forslaget fra Jernsletten, Kåven og Nystø, men siden de to førstnevnte foreslår at Finnmark grunnforvaltning organiseres som et frittstående forvaltningsorgan, har de i motsetning til de tre sistnevnte ikke kunnet foreslå henvisningsregler, men måttet foreslå egne regler om årsmøte mv. for Samisk grunnforvaltning.

Det føres møtebok for årsmøtet, som underskrives av møtelederen og deltakerne. Utskrift av møteboka sendes de tilstedeværende, departementet, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Riksrevisjonen.

§ 3-12 Regnskap og revisjon

Regnskap skal føres i samsvar med lov og de regler om føringen som er gitt av styret.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor.

§ 3-13 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, fra Finnmark grunnforvaltning og fra revisoren. Riksrevisjonen kan selv foreta undersøkelser i Finnmark grunnforvaltning.

Stortinget kan fastsette nærmere regler om Riksrevisjonens kontroll.

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i kommunene

Rett til utmarksgoder

§ 4-1 Innbyggere i kommunen[11]

Innbyggerne har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:

1. Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Tanaelva, Altaelva og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
2. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
3. Jakt og fangst av småvilt og storvilt.
4. Sanking av egg og dun.
5. Multeplukking.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i kommunen har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

§ 4-2 Bygdefolk og jordbrukere

Bygdefolk har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i egen kommune rett til:

1. Hogst av lauvskog til brensel for husbehov
2. Stikking av torv til brensel og annet husbehov.

Til jordbrukseiendom ligger rett til beite med så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen. Det kan tillates beite med større buskap når det kan skje uten skade for andre brukere.

11. Regelen er sammenfallende med den regel som i hovedalternativ 1 er foreslått av Austenå og Varsi som § 3-1 [alternativ 2].

Utmarksforvaltning

§ 4-3 Utmarksstyre[12]

Kommunen forvalter alle fornybare utmarksgoder i sitt område i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Kommunestyret kan overføre myndigheten etter dette kapittel til et utmarksstyre. Reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 gjelder tilsvarende så langt de passer for utmarksstyret og dets virksomhet.

En representant for reindriftsutøverne i kommunen skal ha møte-, tale- og forslagsrett på utmarksstyrets møter.

§ 4-4 Forvaltning og regulering

Kommunen kan regulere utøvelsen av rettighetene etter § 4-1 og § 4-2 og bruken av utmarksgodene i samsvar med reglene i dette kapittel.

Det skal på grunnlag av rettighetene etter § 4-1 gjennomføres en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen.

§ 4-5 Innskrenkning av adgangen til utmarksgodene

Kommunen kan innskrenke adgangen til å bruke utmarksgodene ut over det som ellers måtte følge av lov og forskrift, med virkning for alle eller visse grupper.

Kommunen kan også frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.

§ 4-6 Utvisning, bortforpaktning mv.

Kommunen kan tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper ved utvisning, bortforpaktning eller på andre måter, når det er hensiktsmessig for bruken av utmarksgodene.

Slik tildeling kan foretas årvis eller for inntil fem år om gangen og kan blant annet omfatte:

1. Plasser for fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
2. Områder for lakse- og innlandsfiske i elver og vann.
3. Jaktområder for storvilt.
4. Fangstområder.
5. Jaktområder for sanking av egg og dun.
6. Områder for multeplukking.
7. Hogstfelter for vedskog.
8. Torvmyr.
9. Beiteområder for bufé.

Innbyggere i kommunen som har en betydelig del av livsgrunnlaget fra utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved tildelinger som nevnt i annet ledd.

Jordbrukere og reindriftsutøvere kan gis adgang til å ta virke av lauv- og bartre til gjerdestolper og hesjestaur for husbehov.

Utøvere av samisk håndverk kan gis adgang til å ta duodjiemner.

12. Regelen er sammenfallende med den som i hovedalternativ 1 er foreslått av alle utenom Ballo (§ 3-3, alternativ 1). Det samme gjelder §§ 4-4 til 4-8 som svarer til §§ 3-3 til 3-8 foran, samt § 4-10 som med det forbehold at den også viser til Samisk grunnforvaltning som mulig klageorgan, svarer til hovedalternativ 1 § 3-10 (alternativ 1).

§ 4-7 Østsamisk sjølaksefiske

I Sør-Varanger kommune skal et rimelig antall lakseplasser, helst i Neiden eller Kjøfjorden, tildeles i fellesskap de myndige østsamene som bor i Neiden, som fordeler lakseplassene seg imellom. De som har største delen av næringen i reindrift, jordbruk, fiske eller annen utnytting av utmarksgoder, har fortrinn ved fordelingen.

Med østsame menes person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

§ 4-8 Avgifter og kortsalg

Kommunen kan vedta at bruken av et eller flere utmarksgoder skal skje mot avgift og kjøp av kort.

Avgifter og kortpriser for innbyggere i kommunen skal vanligvis være lavere enn for andre.

§ 4-9 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for utmarksforvaltningen etter dette kapittel.

Finnmark grunnforvaltning er klageorgan for vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Har kommunen i medhold av § 3-1 vedtatt at grunn og naturgoder i kommunen skal forvaltes etter reglene i lovens kapittel 3 er Samisk grunnforvaltning klageorgan.

§ 4-10 Partsstilling

Søksmål om gyldigheten av avgjørelser truffet av kommunen i medhold av dette kapittel og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot kommunen. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som kommunen forvalter etter dette kapittel. Er saken etter klage avgjort av Finnmark grunnforvaltning, rettes søksmålet mot dette organet i samsvar med § 2-15 eller § 3-6.

Søksmål mot eller fra kommunen eller Finnmark grunnforvaltning om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor kommunen ligger.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 Bygdebruksområder, bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

§ 5-1 Bygdebruksområde. Avgrensning[13]

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd hvor det drives tradisjonell utmarksbruk, krever det, skal det avgrenses et felles bruksområde for bygda.

Ved avgrensningen av bruksområdet skal det tas utgangspunkt i regelmessig bruk fra bygdefolk i felles område i tidligere og senere tid. Bruksområdet skal fortrinnsvis være et sammenhengende område i nærhet av bygda, som så vidt mulig omfatter alle utmarksgoder som fremgår av § 5-2. Grensene skal mest mulig følge lett synlige punkter og linjer i landskapet.

Et område kan legges ut som fellesområde dersom folk fra flere bygder har brukt det.

13. Regelen tilsvarer den regel som i hovedalternativ 1 (§ 4-1, alternativ 1) er foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Det samme gjelder § 5-2 som tilsvarer § 4-2, alternativ 2).

Kommunen kan avgrense bygdebruksområdet. Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort, kreve grensegang i medhold av jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11.

Kommunen kan i stedet for selv å avgrense bruksområdet kreve grensegang i medhold av jordskifteloven.

Finnmark grunnforvaltning kan gi forskrift om fremgangsmåten når krav om bygdebruksområde settes frem, og om saksbehandlingen ved kommunens avgrensning av området.

§ 5-2 Bygdebruksrett

Innbyggerne i bygda har, innenfor de begrensningene som følger av denne loven, i bruksområdet rett til:

1. Lakse- og innlandsfiske i elver og vassdrag. De særlige reglene for fiske i Alta-, Tana- og Neidenelva berøres ikke av denne bestemmelsen.
2. Fiske etter laks i sjøen med faststående redskap.
3. Jakt og fangst av storvilt og småvilt.
4. Sanking av egg og dun.
5. Multeplukking.
6. Hogst av lauvskog til brensel for husbehov.
7. Stikking av torv til brensel og annet husbehov.

Reindriftsutøvere med sommerbolig i bygda eller i bruksområdet har samme rett som bygdas innbyggere i den tiden reindrift foregår der.

§ 5-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 1]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel og forskrifter gitt av Finnmark grunnforvaltning etter § 2-11 fjerde ledd.

Med mindre annet er bestemt etter § 5-5, utøves bygdefolks myndighet etter dette kapittel ved flertallsvedtak på allmøte der alle myndige innbyggere i bygda kan møte og stemme.

Allmøtet velger et bygdebruksstyre som forestår den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet, og kan gi vedtekter for styrets virksomhet. Styret treffer sine beslutninger ved flertallsvedtak og velges blant myndige innbyggere for inntil fire år. Minst ett av medlemmene skal være reindriftsutøver i reinbeitedistrikt i bruksområdet, dersom distriktsstyret krever det.

§ 5-3 Allmøte og bygdebruksstyre [alternativ 2]

Innbyggerne i bygda forvalter selv bygdebruksretten og de utmarksgodene retten omfatter, i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.

...

Alternativ 1 foreslås av Falch, Kåven og Nystø. Alternativ 2 foreslås av Jernsletten og Owe og er med unntak av første ledd identisk med alternativ 1.[14]

14. Forslaget fra Falch, Kåven og Nystø tilsvarer det som i hovedalternativ 1 (§ 4-3 alternativ 1) er fremmet av Ballo, Berg, Husabø, Johansen, Pedersen og Sandvik (med et visst forbehold for Ballos del). Forslaget fra Jernsletten og Owe, tilsvarer det som der er fremmet av Abelvik, Austenå, Johnsen, Kristensen ogVarsi.

§ 5-4 Forvaltning og regulering

Bygdebruksstyret kan i bygdebruksområdet:

1. Innskrenke bruken av utmarksgodene ut over det som ellers følger av lov og forskrift, og frede bestemte områder for bruk av et eller flere utmarksgoder.
2. Tildele enkelte utmarksgoder på bestemte steder eller områder til enkeltpersoner eller grupper, når det er hensiktsmessig ut fra bruksmåten, rettshavernes behov, tilgangen på utmarksgoder eller ordnet bruk av området.
3. Tillate andre enn rettshaverne å utnytte utmarksgodene mot kjøp av kort eller ved leie, så langt det ikke går ut over bygdefolks bruk. Også bygdefolks bruk av bygdebruksområdet kan ordnes ved kortsalg, men prisene skal være lave.

Inntekter ved kortsalg og leie skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet.

§ 5-5 Kommunal forvaltning og fellesforvaltning[15]

Kommunen kan etter ønske fra et flertall på allmøte overta forvaltningen av bygdebruksområdet. Forvaltningen skjer i samsvar med reglene i dette kapittel.

Dersom et område legges ut til felles bruk for flere bygder, forvaltes dette av bygdene i fellesskap og i samsvar med reglene i dette kapittel, med mindre området i samsvar med første ledd forvaltes av kommunen.

§ 5-6 Klage

Vedtak på allmøte eller i bygdebruksstyre kan ikke påklages.

§ 5-7 Partsstilling

Søksmål om lovligheten av avgjørelser truffet av allmøte eller bygdebruksstyre og om virkningen av slike avgjørelser rettes mot bygdebruksstyret. Det samme gjelder andre søksmål som knytter seg til utmarksgoder som forvaltes etter dette kapittel.

Søksmål mot eller fra bygdebruksstyret om slike spørsmål reises i den rettskrets hvor bygdebruksområdet ligger.

§ 5-8 Oppløsning

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd som etter § 5-1 har fått avgrenset et bygdebruksområde, krever det, skal bygdebruksområdet oppløses og tilbakeføres til allmenn kommunal bruk og forvaltning i samsvar med kapittel 3 i denne loven.

"Reindrift" i Kapittel 6 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i virkeområdet for Samisk grunnforvaltning

§ 6-1 Utmarksrett og utmarksforvaltning

Innbyggere i Samisk grunnforvaltnings virkeområde (§ 3-1) har lik rett til utmarksgoder i alle kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning. For øvrig gjelder § 4-1 og § 4-2 om rett til utmarksgoder tilsvarende.

15. Regelen tilsvarer den som i hovedalternativ 1 er foreslått som § 4-5 av alle utenom Ballo

Utmarksgodene forvaltes av kommunen i medhold av § 4-3 til § 4-10, likevel slik at Samisk grunnforvaltning kommer i stedet for Finnmark grunnforvaltning etter § 4-3 (forskriftshjemmel), § 4-9 (klageorgan) og § 4-10 (partsstilling).

Reglene i første og annet ledd gjelder ikke i bygdebruksområder opprettet i medhold av denne loven.

§ 6-2 Bygdebruksområder. Avgrensning

Dersom et flertall av de myndige innbyggerne i ei bygd i eller utenfor kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning der det drives tradisjonell utmarksbruk krever det, skal det avgrenses et felles bruksområde for bygda.

Til å avgrense hvert enkelt bygdebruksområde oppnevner Samisk grunnforvaltning ei nemnd. Nemnda skal ha representanter for bygdefolket, reindriften og kommunen, og en uhildet leder. Ved avgrensning av bygdebruksområder utenfor kommuner tilsluttet Samisk grunnforvaltning skal Finnmark grunnforvaltning være representert i nemnda.

Avgrensningen skjer i samsvar med retningslinjene i § 5-1 annet ledd. § 5-1 tredje ledd om fellesområder gjelder tilsvarende.

Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan senest tre måneder etter at avgrensningen er kunngjort, kreve grensegangssak i medhold av jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 *"Forslag til nye lover og lovendringer"* i kapittel 11.

Samisk grunnforvaltning kan gi forskrift om fremgangsmåten når krav om bygdebruksområde settes frem, og om saksbehandlingen ved avgrensningen av områdene.

§ 6-3 Bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning

For bygdebruksområder opprettet i medhold av dette kapittel gjelder § 5-2 til § 5-8 om bygdebruksrett og bygdebruksforvaltning tilsvarende, likevel slik at Samisk grunnforvaltning kommer i stedet for Finnmark grunnforvaltning.

"Østsamene i Neiden" i Kapittel 7 Ikrafttreden. Oppheving og endring i andre lover

§ 7-1 Ikrafttreden

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke og forskrifter og bestemmelser gitt i medhold av denne og tidligere lovgivning om grunnen i Finnmark.

§ 7-2 Endringer

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i:

1. Lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven):

§ 400, annet ledd skal lyde:

Denne Bestemmelse finder ikke Andvendelse paa den, som plukker Multer paa Multebærland i *Nordland og Troms fylker og på Multebærland i Finnmark fylke som ikke går inn under lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark*, enten mot Eierens udtrykkelige Forbud eller uden at fortære dem paa Stedet.

2. Lov 29 juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner

Ny *§ 1 annet ledd annen setning* skal lyde:[16]

Kongens myndighet etter første setning gjelder likevel ikke på grunn som er omfattet av lov xx.xx. 199x. nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.

3. Lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster:

Ny *§ 1 første ledd første setning* skal lyde:[17]

Med unntak for grunn og forekomst som omfattes av lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan Kongen eller den han gir fullmakt gi tillatelse til mot erstatning å kreve avstått:

4. Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom:

Nytt *§ 2 tredje ledd* skal lyde:[18]

Dersom Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning i medhold av lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark ikkje går med på frivillig avhending av grunn eller rettigheter i samband med verksemd knytta til leiting, undersøking eller drift av mineraler og bergarter, kan det ikkje gjerast vedtak om eller gjevast samtykkje til oreigningsinngrep i grunn og rettigheter. Dette gjeld og dersom Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning ikkje avhender grunn eller rettigheter til kraftutbyggjing, større samferdselstiltak eller større forsvarsanlegg.

5. Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk:

§ 1. Mutbare mineraler, annet ledd skal lyde:

Myr- og sjømalm og alluvialt gull er ikke mutbare. Departementet kan gi tillatelse til undersøkelse etter og til utvinning av alluvialt gull på statsgrunn *utenom Finnmark* samt fastsette de nærmere vilkår for slike tillatelser. *For grunn som omfattes av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, gis slik tillatelse av vedkommende forvaltningsstyre.*

§ 2. Bergfrihetens prinsipp , første ledd skal lyde:

Enhver har rett til på de vilkår og med de begrensninger som fremgår av denne lov å søke etter (skjerpe), mute og få utmål på forekomster av mutbare mineraler på egen eller andres grunn. *Dette gjelder likevel ikke på grunn som omfattes av lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark.*

6. Lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift:

§ 8 ny bokstav c skal lyde:

Fritatt for avgift er:

a) ...

16. En tilsvarende endring er i hovedalternativ 1 foreslått av Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, jf. deres utforming av § 5-2 nr. 2.
17. En tilsvarende endring er i hovedalternativ 1 foreslått av Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi, jf. deres utforming av § 5-2 nr. 3.
18. Bortsett fra at det også vises til Samisk grunnforvaltning tilsvarer endringsforslaget det som i hovedalternativ 1 er foreslått av Ballo, Berg, Pedersen, Sandvik og Varsi. Forslaget til første setning er også tiltrådt av Abelvik og Austenå, jf. de ulike utforminger av § 5-2 nr. 4.

b) ...
c) dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning, eller Samisk grunnforvaltning.

7 Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte:

§ 88 nytt annet ledd skal lyde:

Grensegang kan krevjast etter lov xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark § 5-1 fjerde og femte ledd og § 6-2 fjerde ledd.

8. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet:

§ 31 (retten til jakt og fangst på statens grunn) skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6 juni 1975 (fjelloven) eller *lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark,* er småviltjakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for alle norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Reindriftssamenes jakt og fangst reguleres av reindriftsloven § 14.

Departementet kan gi nærmere regler om all jakt og fangst på *statens grunn som ikke forvaltes etter lovene nevnt i første ledd,* herunder om lavere pris og fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i kommunen og om utlendingers jaktadgang.

§ 44 (retten til egg og dun) annet ledd< oppheves.

9 Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr

§ 22 nytt annet ledd skal lyde:

Gebyr betales heller ikke for

1. tinglysninger, registreringer og anmerkninger i medhold av lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner,
2. tinglysning av dokument som i samsvar med lov xx. xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark overfører hjemmel som eier av grunn til Finnmark grunnforvaltning eller Samisk grunnforvaltning, og av nødvendig målebrev i den sammenheng.

10. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk

§ 22 Fiske på statsgrunn skal lyde:

På statsgrunn som ikke reguleres av lov 6. juni 1975 nr. 31 (fjelloven) eller *lov xx.xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark,* er fiske med stang og håndsnøre tillatt mot løsing av fiskekort for alle som siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge. Fiske med faststående (bundne) redskaper i sjøen kan bare foregå etter utvisning.

Reindriftssamenes fiske reguleres av reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49 § 14.

Departementet kan fastsette nærmere regler om fiske på statens *grunn som ikke reguleres av lovene nevnt i første ledd,* herunder om lavere pris og fortrinnsrett til fiske for fast bosatte i kommunen og om utlendingers fiske.

Første ledd gjelder ikke for fiske i den lakseførende del av Altaelva, Tanaelva og Neiden, samt i vassdrag hvor fiske med stang og håndsnøre er bortforpaktet.

11. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn

§ 2 Oppsynets oppgaver skal lyde:

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

– lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
– lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,
– lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
– lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
– lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,
– lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv., og
– *lov av xx. xx. xx nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, blir overholdt.*

Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, så langt departementet bestemmer.

Oppsynet skal drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Departementet kan pålegge oppsynet andre oppgaver.

11.3 LOV OM FISKE I TANA, NEIDEN OG ALTA

Et samlet utvalg står bak forslaget om lovens første del (Fiske i Tana), tredje del (Fiske i Alta) og fjerde del (Ikrafttreden og overgangsregler). 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Sandvik og Varsi foreslår lovens andre del (Fiske i Neiden). Pedersen har likevel ikke tiltrådt § 5-2 (livjelakfiske i Skoltefossen) jf. §§ 6-4 til 6-6. Fire medlemmer (Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt) har gått mot forslaget til lovens andre del.

Første del. Fiske i Tana

"Sammendrag" i Kapittel 1 Allmenne regler

§ 1-1 Stedlig virkeområde

Denne delen av loven gjelder elva Deatnu/Tana med sidevassdrag (Tanavassdraget) så langt laks går.

§ 1-2 Formål

Formålet med denne delen av loven er å sikre

1. Tana som fremtidig lakseelv og som naturgrunnlag for bosetting og for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv,
2. fiskeretten i Tana og
3. fiske for allmennheten.

"Om samerettsutvalget" i Kapittel 2 Fiskerett

§ 2-1 Garnfiske

Rett til garnfiske har personer som avler minst 2 000 kg høy i året eller en tilsvarende mengde grovfôr av annet slag på grunn som vedkommende eier eller leier på åremål, når grunnen ligger mindre enn to kilometer fra lakseførende del av Tana eller sideelvene og vedkommende bor på eller nær grunnen.

Dersom flere personer driver fiskeberettiget jordbruk i fellesskap, har bare én av dem rett til garnfiske. Når særlige grunner foreligger, kan Tanaelvas fiskestyre samtykke i at retten for en begrenset tid utøves av en annen enn husstandsmedlem.

Bortleie av garnfiskerett er ikke tillatt.

Garnfiskeretten omfatter fiske etter laks og sjøaure med alle tillatte garnredskaper i Tana og sideelvene, innenfor de begrensningene som følger av *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3.

§ 2-2 Stangfiske

Rett til stangfiske har personer som bor i Tana eller Karasjok kommuner. Samme rett har personer som bor langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune. Reindriftsutøvere som ikke bor i disse områdene har stangfiskerett når de driver reindrift i elvedistriktet.

Stangfiskeretten omfatter fiske etter laks og annen fisk med stang og håndsnøre i Tana og sideelvene, mot løsning av fiskekort og innenfor de begrensningene som følger av *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3.

Personer som ikke har stangfiskerett, har adgang til stangfiske mot løsning av fiskekort og innenfor de begrensningene som følger av *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3.

"Grunnlag og grunnsyn" i Kapittel 3 Forvaltning

§ 3-1 Tanaelvas fiskestyre /Deanu guolástanstivra

Tanaelvas fiskestyre har tolv medlemmer. Seks av dem skal ha garnfiskerett og seks stangfiskerett (uten garnfiskerett). Kommunestyret i Tana oppnevner fire og kommunestyret i Karasjok to medlemmer med garnfiskerett blant personer foreslått av garnfiskerettshaverne. To medlemmer oppnevnes fra nedre del av vassdraget (munningen – Grensenesset), to medlemmer fra midtre del (Grensenesset – kommunegrensen) og to medlemmer fra øvre del (Karasjok kommune).

Kommunestyrene i Tana og Karasjok oppnevner i tillegg tre medlemmer hver med stangfiskerett.

Funksjonstida er fire år og følger kommunevalgperioden. Leder og nestleder velges av fiskestyret for to år. Vervene skifter hvert annet år mellom garnfiskerettshavere og stangfiskerettshavere. Når lederen velges fra den ene gruppa, velges nestlederen fra den andre.

§ 3-2 Hovedregel

Fisket i Tanavassdraget forvaltes av fiskestyret, når annet ikke følger av regler i denne loven.

§ 3-3 Forvaltning av garnfiske

Fiskestyret kan dele elva inn i soner der bestemte rettshavere kan utvises fiske. Soneinndelingen og utvisningene skal gjennomgås hvert fjerde år, etter at garnfiskerettshaverne har fått uttale seg på lakseting.

Spørsmål om vilkårene for fiskerett foreligger, avgjøres av fiskestyret. Det samme gjelder tvister mellom fiskerettshaverne om utøvelsen av fisket, med mindre saken avgjøres på sonemøte etter § 3-5.

Som bevis for fiskeretten skriver fiskestyret ut et laksebrev til hver garnfiskerettshaver, hvor vilkårene for retten og utøvelsen tas inn.

Når særlige grunner foreligger, kan fiskestyret etter søknad tillate andre enn fiskerettshaverne å drive garnfiske i Tana, dersom tradisjonell næringskombinasjon i elvedistriktet danner inntektsgrunnlaget for søkeren og vedkommende bor mindre enn to kilometer fra elva.

§ 3-4 Lakseting

Lakseting for garnfiskerettshaverne holdes særskilt for Tana kommune og Karasjok kommune minst hvert fjerde år etter innkalling av fiskestyret.

Laksetinget kan uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket.

§ 3-5 Sonemøte

I hver sone ordner garnfiskerettshaverne selv sitt fiske. Fiskestyret påser at det i hver sone blir holdt møte senest to måneder før fisketida tar til, og kan gi vedtekt for møtene. Ved stemmelikhet på sonemøte avgjøres spørsmålet av fiskestyret.

§ 3-6 Forvaltning av stangfiske

Fiskestyret forestår salg av fiskekort og fastsetter kortpriser. Prisen på fiskekort til fiskerettshavere skal være lav.

§ 3-7 Innskrenkning av fiske

Dersom hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det, kan fiskestyret innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av lakseloven, med virkning for alle eller for visse grupper.

Fiskestyret kan på samme vilkår begrense salget av fiskekort. Slike begrensninger skal først innføres for personer uten stangfiskerett.

§ 3-8 Inntekter av kortsalg

Inntekter ved salg av fiskekort brukes av fiskestyret til oppsyn og fiskefremmende tiltak, herunder administrasjon, tilrettelegging og forskning.

Fiskestyret sørger for regnskap og revisjon.

3-9 Oppsyn

Fiskestyret organiserer oppsyn med fisket i Tana.

§ 3-10 Avtale med Finland

Ved forhandlinger mellom den norske og den finske stat om avtale om fiske i Tanavassdraget har Sametinget rett til å peke ut en deltaker og fiskestyret rett til å peke ut to deltakere i forhandlingsutvalget.

I den utstrekning slik avtale omfatter forhold som fiskestyret har myndighet over etter denne loven, skal denne delen av avtalen være godkjent av fiskestyret på forhånd. Kongen kan fastsette forskrift om disse forhold i samsvar med avtalen.

§ 3-11 Utestenging fra fiske

Ved brudd på bestemmelse gitt i eller i medhold av denne delen av loven kan fiskestyret vedta at fiskerettshaver eller annen fisker skal utestenges fra fiske i Tana for inntil to år.

Ved gjentatt eller særlig grov overtredelse kan vedkommende utestenges for inntil fem år.

§ 3-12 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 gjelder for virksomheten til Tanaelvas fiskestyre.

Klage over vedtak av fiskestyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Annen del. Fiske i Neiden[19]

"Forvaltning av grunnen i Finnmark" i Kapittel 4. Allmenne regler

§ 4-l Virkeområde

Denne delen av loven gjelder Neidenelva med sidevassdrag fra fjorden til riksgrensen mot Finland så langt laks går.

§ 4-2 Formål

Formålet med denne delen av loven er å sikre

1. Neidenelva som fremtidig lakseelv og som naturgrunnlag for den østsamiske kulturen og for bosettingen for øvrig i Neiden og
2. fiskerett i Neidenelva.

"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark" i Kapittel 5 Fiskerett

§ 5-1 Stangfiske

Rett til stangfiske har personer som bor i Neiden. Stangfiskeretten omfatter fiske etter laks og annen fisk med stang og håndsnøre innenfor de begrensningene som følger av § 5-2 og *"Reindrift"* i kapittel 6.

Fiskeretten omfatter også fiske med andre lovlige redskaper utenom Neidenelva (hovedløpet).

§ 5-2 Livjelakfiske i Skoltefossen

Rett til livjelakfiske (käpäläfiske, kastenotfiske) i Skoltefossen har østsamer som er bosatt i Neiden *(*livjelakrettshaver*)*.

Med østsame menes i denne loven person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

I den tiden av året livjelakfisket foregår, er annet fiske ikke tillatt i Skoltefossen.

19. Johansen, Johnsen, Kristensen og Rørholt har ikke tiltrådt forslaget om lovens annen del. Pedersen har gått mot § 5-2 og §§ 6-4 til § 6-6 (og reservert seg mot de øvrige bestemmelser i kapittel 6 i den grad disse nevner livjelakfisket og livjelakstyret), men har ellers tiltrådt de regler som er foreslått i lovens annen del.

§ 5-3 Parthavere

Partrett har personer som bor i neidendalføret og eier eller leier på åremål eiendom der på minst 5 dekar og avler på eiendommen minst 2500 kg høy i året eller annet av tilsvarende verdi (parthavere).

Dersom flere personer driver slikt jordbruk i fellesskap, har bare en av dem partrett.

Partretten omfatter del av utbytte av inntekter fra salg av fiskekort i elva etter vedtak av Neidenelvas fiskestyre.

"Reindrift" i Kapittel 6 Forvaltningsorganer og oppgaver

§ 6-l Neidenelvas fiskestyre

Neidenelvas fiskestyre har fem medlemmer. Tre medlemmer med varamedlemmer velges på møte av parthaverne, ett medlem med varamedlem velges på møte av livjelakrettshaverne og ett medlem med varamedlem velges på møte av stangfiskerettshaverne som ikke har partrett. Bare personer over l8 år kan delta i valgene. Valgperioden er to år.

Leder og nestleder velges av fiskestyret hvert år. Vervene skifter hvert år mellom parthaverne, livjelakrettshaverne og stangfiskerettshaverne, og lederen og nestlederen velges fra hver sin gruppe.

Møtebok føres fra styremøtene.

§ 6-2 Forvaltning

Fisket i Neidenvassdraget – med unntak av livjelakfisket – forvaltes av Neidenelvas fiskestyre.

Spørsmål om vilkårene for stangfiskerett og partrett foreligger, avgjøres av fiskestyret.

Fiskestyret forestår salg av fiskekort og fastsetter kortpriser og fiskeområder. Prisen på fiskekort til personer som bor i neidendalføret, skal være lav.

§ 6-3 Lakseting

Lakseting for fiskeretts- og parthavere over 18 år holdes hvert år etter innkalling av fiskestyret. Det er ikke adgang til å møte ved fullmektig. Møtebok føres fra laksetingene.

Laksetinget foretar ved behov utfyllingsvalg til Neidenelvas fiskestyre blant de rettshaverne som ikke selv har gjennomført valg. Laksetinget kan fastsette godtgjøring til medlemmene av fiskestyret.

Laksetinget kan uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket.

§ 6-4 Livjelakstyret

Livjelakstyret består av leder, nestleder og ett styremedlem med varamedlemmer, som velges av livjelakrettshaverne på livjelaktinget. Valgperioden er to år.

Møtebok føres fra styremøtene.

§ 6-5 Forvaltning av livjelakfiske

Livjelakfisket forvaltes av livjelakstyret i samsvar med vedtak på livjelaktinget.

Spørsmål om vilkårene for rett til livjelakfiske foreligger, avgjøres av livjelakstyret.

Styret organiserer livjelakfisket, deler rettshaverne i kastelag, fører oppsyn med at fiskereglene overholdes og utfører andre nødvendige oppgaver, eventuelt fordeler fangsten blant livjelakfiskerettshaverne.

Styret kan om nødvendig kreve avgift av livjelakrettshaverne til dekning av forvaltningskostnadene.

§ 6-6 Livjelakting

Livjelakting for livjelakrettshavere over 18 år holdes hvert år etter innkalling av livjelakstyret. Det er ikke adgang til å møte ved fullmektig. Møtebok føres fra livjelaktingene.

Livjelaktinget velger medlemmer og varamedlem til livjelakstyret og treffer vedtak om valg av medlem og varamedlem til Neidenelvas fiskestyre.

Livjelaktinget er høyeste organ for livjelakrettshaverne i spørsmål som gjelder livjelakfisket. Tinget kan ellers uttale seg om alle spørsmål av betydning for fisket i Neidenelva.

§ 6-7 Innskrenkning av fiske

Andre redskaper enn stang og håndsnøre kan ikke brukes i Neidenelvas hovedløp, bortsett fra kastenot etter reglene i § 5-2.

Dersom hensynet til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket tilsier det, kan Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret hver i sitt område innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av lakseloven, med virkning for alle eller for visse grupper.

På samme vilkår kan salget av fiskekort begrenses. Slike begrensninger skal først innføres for personer uten noen fiskerett.

§ 6-8 Inntekter av kortsalg ol.

Inntekter ved salg av fiskekort og liknende brukes av henholdsvis Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret til oppsyn, administrasjon og fiskefremmende tiltak, herunder kultivering, forskning og tilrettelegging for fiske.

Inntektene kan også nyttes til fremme av østsamisk kultur og andre fellestiltak i Neiden og til utdeling med likt beløp til hver av parthaverne etter § 5-3.

Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret sørger for regnskap og revisjon.

§ 6-9 Utestenging fra fiske

Ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan Neidenelvas fiskestyre vedta at fiskerettshaver eller annen fisker utestenges fra fiske i Neidenvassdraget for inntil to år.

På samme måte kan livjelakstyret utestenge person fra deltaking i livjelakfisket.

§ 6-10 Saksbehandling og klage

Forvaltningsloven 10. februar l967 og offentlighetsloven 19 juni 1970 nr 69 gjelder for Neidenelvas fiskestyre.

Klage over vedtak av fiskestyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, avgjøres av Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

Vedtak av livjelakstyret som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer kan påklages til Finnmark grunnforvaltning i samsvar

med reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI. Finnmark grunnforvaltning kan ikke behandle saker av eget tiltak.

§ 6-11 Erstatning

Tap som følger av overføring av fiskerett ved denne del av loven, erstattes av staten etter lov 6. april l984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom.

§ 6-12 Avtale med Finland

Ved forhandlinger mellom den norske og den finske stat om avtale om fiske i Neidenvassdraget har Sametinget, Neidenelvas fiskestyre og livjelakstyret rett til å peke ut en deltaker hver i forhandlingsutvalget.

I den utstrekning slik avtale omfatter forhold som Neidenelvas fiskestyre eller livjelakstyret har myndighet over etter denne loven, skal denne delen av avtalen være godkjent av styret på forhånd. Kongen kan fastsette forskrift om disse forhold i samsvar med avtalen.

Tredje del. Fiske i Alta

"Østsamene i Neiden" i Kapittel 7 Fiske i Alta

§ 7-1 Fisket før St.Hans

Innbyggere i Alta eller Kautokeino kommuner, har rett til å fiske laks i Altaelva frem til St. Hans.

Alta kommune kan gi nærmere regler om utøvelsen av dette fisket.

7-2 Fisket etter St.Hans

Denne loven gjør ingen endringer i de særlige regler om fisket etter St. Hans.

Fjerde del. Ikrafttreden og overgangsregler

"Naturinngrep i samiske bruksområder" i Kapittel 8 Ikrafttreden og overgangsregler

§ 8-1 Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Deler av loven kan settes i kraft til ulike tider.

§ 8-2 Oppheving

Ved ikrafttreden av denne loven oppheves:

1. Lov 23. juni 1888 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt.
2. Kongelig Resolusjon 1. april 1911 angående måten og betingelsene for fiskerettens utøvelse i Tanavassdraget.

§ 8-3 Endring

Ved ikrafttreden av denne loven gjøres følgende endring i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv:

§ 24 Særlige rettigheter i Finnmark skal lyde:

Denne lov medfører ingen endringer i de særlige regler som gjelder for den lokale befolknings rett til fiske i Finnmark etter kgl. res. av 27. mai 1775 angående Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds, *og lov ... om fiske i Tana, Neiden og Alta.*

§ 8-4 Overgang

Følgende bestemmelser gjelder inntil de blir avløst av ny forskrift i medhold av denne loven:

1. Forskrift 24. februar 1989 nr. 122 om fisket i Tanaelvas fiskeområde § 2 og § 23.
2. Forskrift 6. april 1990 nr. 291 om fisket i de norske sidevassdragene til Tanavassdraget og om fiskekortpriser i den del av Tanaelva som ikke danner riksgrense § 2 og § 23.
3. Forskrift 2. april 1992 nr. 254 om sportsfiske for tilreisende fiskere i Tanaelvas fiskeområde.

11.4 LOV OM ENDRING I LOV 3. JUNI 1983 NR. 40 OM SALTVANNSFISKE MV.

Et samlet utvalg, med unntak av Owe, foreslår at lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., ny § 4 b skal lyde:

§ 4 b Fritt fiske i Finnmark

Uten hinder av reguleringer etter denne loven har personer bosatt i Finnmark som benytter fartøy under sju meter og som er registrert i fiskermanntallet, rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter med følgende redskaper:

a) stang- og håndsnøre,
b) juksamaskin,
c) garn og
d) line.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av ordningen. Hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det, kan departementet gjøre nødvendige innskrenkninger i retten etter første ledd.

11.5 LOV OM ENDRINGER I LOV 10. JUNI 1977 NR. 82 OM MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG

Utvalget har med noe ulike oppslutning, foreslått følgende endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag:

§ 5 (generelle tillatelser etter vedtak) tredje ledd skal lyde:

I Finnmark *kan kommunen* gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i utmark og på islagte vassdrag. I Nord-Troms (kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord) kan fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift som nevnt i første setning. Vedkommende kommune sørger *i begge tilfeller* for merking og informasjon om løypene.

Bestemmelsen er foreslått av et flertall på ni medlemmer (Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Pedersen, Sandvik og Varsi). De øvrige åtte (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Nystø, Owe og Rørholt) har gått mot forslaget.

§ 6(tillatelser etter søknad) >nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Kommuner i Finnmark kan gi innebygdsboende et fortrinn til tillatelser som nevnt i første ledd.

I bygdebruksområder opprettet i medhold av lov xx xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan kommunen bare gi dispensasjon i forbindelse med bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i bygdebruksområdet. For reindriftutøveres motorferdsel i bygdebruksområdet gjelder § 4 c, jf. lov om reindrift § 10 første ledd nr 3.

> *Forslaget er fremmet av 13 medlemmer (Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt, Sandvik og Varsi). Kåven har tiltrådt forslaget om nytt tredje ledd, men gått mot forslaget om nytt fjerde ledd. Abelvik, Ballo og Husabø foreslår ingen endringer i § 6.*

Forskrift 28. juli 1989 nr. 749, § 1 skal lyde:

I Finnmark kan fylkesmannen etter forslag fra *kommunen* gi adgang til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdselsårer. Kjøring kan bare tillates på slike ferdselsårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking.

Dersom hensynet til en økologisk forsvarlig bruk av utmark og utmarksgoder tilsier at motorferdselen i kommunen bør begrenses, kan kommunen gi regler om begrensninger av ferdselen på ferdselsårer som nevnt i første ledd. Slike begrensninger kan gis virkning for alle eller visse grupper.

> *Forslaget er fremmet av 14 medlemmer (Falch, Austenå, Berg, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Kristensen, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt, Sandvik og Varsi). De øvrige tre medlemmer (Abelvik, Ballo og Husabø) har gått mot forslaget.*

11.6 LOV OM ENDRINGER I LOV 9. JUNI 1978 NR. 49 OM REINDRIFT

Utvalget har med ulik oppslutning fremmet følgende forslag til endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift (ny § 1 a, § 4 a og § 20 b, samt endringer i § 8 a og § 20):

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 1]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

Ved inngrep i denne retten skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 2]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

§ 1 a Reindriftens rettslige grunnlag [alternativ 3]

Retten til reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid.

Retten skal kunne brukes på de måtene som er fornuftige og naturlige etter tida og tilhøva.

Ved inngrep i denne retten skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

Alternativ 1 er foreslått av 10 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Owe, Pedersen og Sandvik). Alternativ 2 er foreslått av Ballo og Husabø. Alternativ 3 er foreslått av Rørholt. De øvrige fire medlemmer (Johansen, Johnsen, Kristensen og Varsi) har gått mot en lovregel om reindriftens rettslige grunnlag.

§ 4 a Østsamisk reindrift

Kongen avgrenser et reinbeitedistrikt ved Neiden i Sør-Varanger kommune for østsamisk reindrift.

Bare østsamer som er bosatt i Neiden, har rett til å utøve reindrift i reinbeitedistriktet. § 3 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende. Med østsame menes i denne loven person som oppfatter seg selv som østsame, og som er etterkommer av person som har hatt østsamisk som hjemmespråk.

Østsamisk reindrift utøves av flere personer i fellesskap som en felles driftsenhet og med ett felles reinmerke. Deltakerne har hver like stor del i eie og drift og står solidarisk ansvarlig for driften av hele reinflokken.

For overgang av del av driftsenhet gjelder reglene i § 4 første ledd om overgang av hel driftsenhet tilsvarende.

Tap i reindriftsnæring som følger av det østsamiske reinbeitedistriktet, erstattes av staten etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag for oreigning av fast eiendom.

Bestemmelsen er foreslått av 12 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Husabø, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Sandvik og Varsi). De øvrige fem (Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Rørholt) har ikke tiltrådt forslaget om ny § 4 a.

§ 8 a Distriktsplan, nytt første ledd nr. 6 skal lyde:

Som ledd i kontrollen med etablering, drift, og reintall skal distriktsstyret utarbeide en distriktsplan. Planen skal inneholde:

1. ...
2. avgrensning av voktesoner, jfr. § 20 annet ledd. Arealdisponeringene skal kartfestes.

§ 20 Reineiers driveplikt, nytt annet ledd skal lyde:

Når rein oppholder seg i nærheten av jordbruksområder og andre områder som er utsatt for ulovlig reinbeite, skal reineieren sørge for at det er voktere til stede som følger reinen og som kan hindre at den tar seg inn på ulovlig område. Denne plikten inntrer når reinen tar seg inn i områder som er avgrenset som voktesoner i distriktsplanen, jfr. § 8 a.

Endringene i § 8 a og § 20 er foreslått av Husabø, Johnsen, Kristensen og Varsi. De øvrige 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Berg, Jernsletten, Johansen, Kåven, Nystø, Pedersen, Owe, Rørholt og Sandvik) foreslår ingen endringer i disse bestemmelser.

§ 20 b Vakt- og varslingsordning

For å hindre overtredelser av driveplikten etter § 20 og legge til rette for fjerning etter § 24, skal distriktsstyret sørge for at det til enhver tid er tilgjengelig i distriktet minst en navngitt person som kan varsles dersom rein kommer inn på eller nærmer seg ulovlig område.

Departementet kan gi nærmere forskrift om vakt- og varslingsordningen.

Bestemmelsen er foreslått av 11 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe, Sandvik og Varsi). De øvrige seks (Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø og Pedersen og Rørholt) går mot forslaget til ny § 20 b.

11.7 LOV OM ENDRINGER I LOV 12. JUNI 1987 NR. 56 OM SAMETINGET OG ANDRE SAMISKE RETTSFORHOLD (SAMELOVEN)

11.7.1 Endringer i sameloven

Nytt "Forvaltning av grunnen i Finnmark" i kapittel 4. Naturinngrep i samiske bruksområder

§ 4-1 Inngrepsvedtak

Med inngrepsvedtak menes:

1. Enkeltvedtak om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning, adgang) til tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder.
2. Enkeltvedtak om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder, når formålet med ervervet er å iverksette tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder.
3. Vedtak av offentlig myndighet om iverksetting av tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder, når tiltaket ikke trenger særskilt tillatelse.

§ 4-2 Sikring av naturgrunnlaget

Når det skal avgjøres om inngrepsvedtak bør treffes, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Det skal blant annet tas hensyn til tidligere inngrep i området.

§ 4-3 Uttalelse fra Sametinget [alternativ 1]

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelige inngrep, skal Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt, gis anledning til å uttale seg under forberedelsen av saken.

§ 4-3 Uttalelse fra Sametinget og distriktsstyret [alternativ 2]

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelige inngrep, skal Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt *og distriktsstyret i reinbeitedistriktet*, gis anledning til å uttale seg under forberedelsen av saken.

Alternativ 1 er foreslått av ni medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Nystø, Pedersen, Sandvik og Varsi). Alternativ 2 er foreslått av fem medlemmer (Berg, Jernsletten, Kåven, Owe og Rørholt). Tre medlemmer (Johansen, Johnsen og Kristensen) går mot forslaget om § 4-3.

§ 4-4 Tidsavgrenset nekting

Når inngrepsvedtak kan medføre betydelig inngrep, skal forslag til inngrepsvedtak med grunngiving legges frem for Sametinget.

Når inngrep vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, kan Sametinget med to tredels flertall treffe vedtak om nekting. Nekting medfører at det ikke kan treffes inngrepsvedtak i samsvar med forslaget. Virkningene av nekting er avgrenset til seks år etter reglene i § 4-6.

Vedtak om nekting kan settes til side av Stortinget.

I tilfelle en søknad skal behandles i Stortinget før inngrepsvedtak kan treffes, skal forslag til inngrepsvedtak med grunngiving behandles i Sametinget før saken legges frem for Stortinget.

§ 4-5 Frister

Dersom Sametinget vil overveie nekting, må melding om dette gis av Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt, senest en måned etter at forslag til inngrepsvedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor.

Vedtak om nekting må treffes senest seks måneder etter at forslag til vedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor. Når et inngrep avhenger av flere enn ett inngrepsvedtak, regnes fristen fra det siste forslaget til inngrepsvedtak med grunngiving er kommet til Sametingets kontor.

§ 4-6 Ny behandling

Nytt forslag til inngrepsvedtak om samme tiltak kan legges frem for Sametinget etter § 4-4 første ledd tidligst seks år etter at forslaget til inngrepsvedtak med grunngiving kom første gang til Sametingets kontor.

Vedtak om nekting kan treffes bare en gang ved samme tiltak.

> *§§ 4-4 til 4-6 er foreslått av et flertall på ni medlemmer (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen, Rørholt og Sandvik). De øvrige åtte (Abelvik, Austenå, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Owe og Varsi) går mot § 4-4 til §4-6.*

§ 4-7 Forskrifter

Når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

§ 4-8 Nektingsrett for Reindriftsstyret

Tiltak som kan føre til vesentlige skader eller ulemper for en normal reindriftsutøvelse i reinbeitedistriktene må ikke iverksettes. Reindriftsstyret avgjør om et tiltak kan være til vesentlig skade eller ulempe, og kan i særlige tilfelle gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forholdene finner at reindriftsinteressene bør vike. Reindriftsstyret kan fastsette vilkår for gjennomføring av tiltaket, herunder endringer av dets omfang, og kan kreve å få seg forelagt alternative løsninger.

§ 4-8 er foreslått av ett medlem (Rørholt). De resterende 16 går mot forslaget.

11.7.2 Endringer i andre lover som følge av de foreslåtte endringer i sameloven

(1) Et samlet utvalg foreslår henvisningregler fra særlovene til samelovens regler, jf. *"Henvisningsregel fra særlovene til sameloven"* i punkt 8.7.1.

Åtte medlemmer (Falch, Ballo, Berg, Jernsletten, Kåven, Nystø, Pedersen og Sandvik) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Fem medlemmer (Abelvik, Austenå, Husabø, Owe og Varsi) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-3 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-3 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Tre medlemmer (Johansen, Johnsen og Kristensen) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1, 4-2 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1, 4-2 og 4-7 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

Et medlem (Rørholt) foreslår følgende henvisningsregler:

1. Forslag til tillegg i inngrepslover:

§ A Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-8 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om bruk eller utnytting av grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder eller vedtak om tillatelse til tiltak som medfører inngrep i slike naturgoder.

2. Forslag til tillegg i ervervslover:

§ B Naturinngrep i samiske bruksområder

Reglene i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 §§ 4-1 til 4-8 gjelder når det forberedes og treffes vedtak etter denne loven om tillatelse til erverv av rettigheter til grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder til bruk eller utnytting av naturgodene eller til formål som medfører inngrep i slike naturgoder.

(2) Et samlet utvalg foreslår at henvisningsreglene tas inn i følgende lover:

1. *Lov om erverv av kalkstensforekomster 3. juli 1914 nr. 5:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
2. *Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. 14. desember 1917 nr. 16:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.
3. *Lov om vassdragsreguleringer 14. desember 1917 nr. 17:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.
4. *Lov om vassdragene 15. mars 1940 nr. 3:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 105 a.
5. *Lov om erverv av kvartsforekomster 17. juni 1949 nr. 3:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
6. *Lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster 21. mars 1952 nr. 1:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
7. *Lov om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om*

utnytting av vannkraften i Pasvikelven 27. juni 1958 nr. 1:
§ B foreslås tatt inn som ny § 2 a.

8. *Lov om oreigning av fast eigedom 23. oktober 1959 nr. 3:*
   § B foreslås tatt inn som ny § 1 a.
9. *Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster 21. juni 1963 nr. 12:*
   § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
10. *Lov om veger 21. juni 1963 nr. 23:*
    § A foreslås tatt inn i ny § 12 a.
11. *Lov om forvaltning av grunn i Finnmark (skal etter forslaget i utredningens "Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i *kapittel 4 erstatte lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke 12. mars 1965):*
    Se forslag til § 1-3 i grunnforvaltningsloven.
12. *Lov om skogbruk og skogvern 21. mai 1965:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 17 c.
13. *Lov om atomenergivirksomhet 12. mai 1972 nr. 28:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
14. *Lov om regulering av deltagelsen i fisket 16. juni 1972 nr. 57:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 8 første ledd tredje setning.
15. *Lov om bergverk 30. juni 1972 nr. 70:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
16. *Lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde 4. mai 1973 nr. 21:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2 a.
17. *Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom 31. mai 1974 nr. 19:*
    § B foreslås tatt inn som ny § 2 a.
18. *Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) 6. juni 1975 nr. 31:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 1 a.
19. *Lov om viltet 29. mai 1981 nr. 38:*
    § A, foreslås tatt inn som ny § 3 a.
20. *Lov om rettledningstjenesten i fiskerinæringen 11. juni 1982 nr. 42:*
    § A foreslås tatt inn som et tillegg til § 8 første ledd.
21. *Lov om saltvannsfiske m.v. 3. juni 1983 nr. 40:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
22. *Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) 22. mars 1985 nr. 11:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 3 a.
23. *Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. juni 1985 nr. 68:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 3 a.
24. *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. 29. juni 1990 nr. 50:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 1-5.
25. *Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. 15. mai 1992 nr. 47:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 5 a.
26. *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. 11. juni 1993 nr. 100:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 4 a.
27. *Lov om luftfart 11. juni 1993 nr. 101:*
    § A foreslås tatt inn som ny § 2-3 a.
28. *Lov om erverv av næringsvirksomhet 23. desember 1994 nr. 79:*

§ B foreslås tatt inn som ny § 3 a.

29. *Lov om jord 12. mai 1995 nr. 23.*
§ A foreslås tatt inn som ny § 1 a.

11.8 LOV OM ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOV 14. JUNI 1985 NR. 77

Utvalget foreslår følgende endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77:

§ 2 nytt fjerde ledd [alternativ 1]

Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

§ 2 nytt fjerde ledd [alternativ 2]

Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv, herunder å bevare en bærekraftig reindrift.

> *Alternativ 1 er foreslått av 13 medlemmer (Falch, Abelvik, Austenå, Ballo, Husabø, Johansen, Johnsen, Nystø, Jernsletten, Kristensen, Pedersen, Sandvik og Varsi). Alternativ 2 av fire medlemmer (Berg, Kåven, Owe og Rørholt).*

§ 33-1 nytt annet ledd

Der tiltaket planlegges iverksatt i samiske bruksområder, skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.

Litteratur og kilder

Adelaer Henrich, i *Nordnorske samlinger*, Første bind, red. Martha Brock Utne og O. Solberg, Oslo 1938

Amtmanden i Finmarken [Urbye]: Utredning til Landbruksdepartementet angående fisket i Neidenelva 1. juni 1909. Landbruksdepartementets arkiv nr. 2751, 1909

Andenæs, Johs.: *Statsforfatningen i Norge*, 7. utg. 1990

Andenæs, Johs.: *Konstitusjonelle problemer ved gjennomføring av medbestemmelsesrett for de ansatte i statsselskaper.* Vedlegg 1 til Ot. prp. nr. 19 (1974-75) Om lov om aksjeselskaper

Andenæs, Mads Henry: *Konkurs*, Oslo 1993

Andreassen [Skoghøy], Jens Edvin: *Menneskerettigheter og urbefolkning.* Lov og Rett 1992 s. 67 flg.

Andresen Astri: *Sii'daen som forsvant. Østsamene i Pasvik etter den norsk-russiske grensetrekningen i 1826.* Sør-Varanger museum, Kirkenes 1989

Aubert, Vilhelm: *Den samiske befolkning i Nord-Norge*, Artikler fra Statistisk sentralbyrå nr. 107, Oslo 1978

Austenå, Torgeir: *Diskusjonen om samiske rettigheter*. Inntatt som kapittel 5 i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling

Backer, Inge Lorange: *Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler.* Oslo 1986

Backer, Inge Lorange: *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 2. utg. Oslo 1995

Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå: *Kommuneloven med kommentarer*, Oslo 1994

Bergsland, Knut (red.): *Samenes og sameområdenes rettslige stilling historisk belyst.* Institutt for sammenlignende kulturforskning, serie A, forelesninger XXVIII. Oslo 1977

Bergvesenet: Mutingsliste 1994 for Troms og Finnmark Bergdistrikt

Bjørklund, Ivar og Terje Brantenberg: *Samisk reindrift – norske inngrep. Om Altaelva, reindrift og samisk kultur*, Oslo 1981

Brantenberg, Terje, se Ivar Bjørklund

Brækhus, Sjur og Axel Hærem: *Norsk tingsrett*, Oslo 1964

Bull, Edvard: *Klassekamp og fellesskap.* Norges historie (red. Knut Mykland), bd.13, Oslo 1979

Bull, Kirsti Strøm: *Et kritisk lys på reindriftsloven*, Lov og Rett nr. 7, 1995 (s. 396 flg.)

Burgess, Philip: *Deatnu: Southern habits in a northern river – Fragmentation of a river system in northern Fennoscandia (Deatnu: Mátta dábit davviguovllu joga alde)*, Arktisk Senter, Universitetet i Lappland, Rovaniemi 1996

Buvollen, Hans Petter: *Sjølstyre og rettigheter i Nicaragua*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II

Clarke, Jennifer: *Den rettslige stilling for Australias urbefolkning: representative organer og landrettigheter*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II

Delprogrammet for den nordlige grenseregionen. Nord-kalottens Interreg. II-program. [Samarbeidsprosjekt mellom fire finske og seks norske kommuner]

Det norske Arbeiderparti: Samepolitisk manifest 1993-97

Diedut nr. 4, 1993: *Samisk rättsutveckling och forskning.* Nordiskt Samiskt Institut, Guovdageaidnu

Diedut nr. 5, 1993: *Tradisjonell samisk kunskap och forskning.* Nordiskt Samiskt

Institut, Guovdageaidnu
Dikkanen Siri Lavik: *Residence and Work Organization in a Lappishspeaking Community*. Asbjørn Nesheim (red.), Samiske Samlinger, bd. VIII, 1965
Ditlefsen,Johan L., E. Schultze og Carl Wilhelm Tyrén: *Plan- og bygningsloven og byggeforskriftene i praksis med kommentarer*. Oslo,1988
Drivenes, Einar-Arne, Mart Anne Hauan og Helge Wold (red.): *Nordnorsk kulturhistorie, 1 Det gjenstridige landet, 2 Det mangfoldige folket*, Oslo 1994
Eckhoff, Torstein: *Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814 – 1964*. Jubileumsskrift, Tidsskrift for rettsvitenskap, til 17. mai 1964
Eckhoff, Torstein: *Rettskildelære*, 3. utg., Oslo 1993
Eckhoff, Torstein: *Forvaltningsrett*. 5. utgave v/ Eivind Smith, Oslo 1994
Eks. prot. I. *Major Peter Schnitlers grenseeksaminasjonsprotokoller 1742-1745*, utgitt av Kjeldeskriftfondet, Bind I ved Kristian Nissen og Ingolf Kvamen, Oslo, 1962
Enbusk, Rolf: *Østsamene i Neiden*. Utgitt av SLF, Lakselv 1984
Eriksen, Knut Einar, se Einar Niemi
Eythorsson, Einar: *Fjordfolket, fisken og forvaltningenen delrapport fra prosjektet bygdeutvikling i kystsamiske områder*. FDH-rapport 1993:12
Falch, Ingvald: *Bygdelagsrettigheter til laksefisket i vassdragene i Finnmark*. Stensil nr. 118, Institutt for privatrett, UiO 1988
Falkanger, Thor: *Eierrådighet og samfunnskontroll*. 3. utg. Oslo 1986
Falkanger, Thor: *Tingsrett*, Oslo 1993
Faye-Lund, Per: *Reindriften – hvor står reindriften i dag?*, Lov og Rett, 1995 nr. 3, s. 245 flg.
Finlands författningssamling 1984 (lov nr. 610 Naturnäringslag og nr. 611 Skoltlag), 1991 (lov nr. 492 Naturnäringsförordning) og 1995 (lov nr. 171 om ändring av naturnäringslagen og nr. 253 Skoltlag).
Finnmark bondelag: Årsmeldinger 1978, 1982, 1987-95.
Finnmark fylkeskommune: Fylkesplan for Finnmark 1984-87, 1988-1991, 1992-95 og 1996-99.
Fjellgren, Ellen Simma: *Utdrag ur domböckerna över Torneå lappmark*, ms., Sámi instituhtta, Guovdageaidnu, 1981
Fleischer, Carl August: *Folkerett*. 6. utg. Oslo 1994
Fleischer, Carl August: *Noen synspunkter på Grunnlovens § 19 og spørsmålet om medbestemmelsesrett i aksjeselskap der staten er aksjeeier*. Lov og Rett 1974
Fløistad, Berit: *Da hvalen var fiskerens «venn» og hvalfangerne deres «fiender»*. Historisk tidsskrift 1995
Forhandl. i Stortinget for 1987-88
Frette, Thor: *Hjemmeluft*. I Jørn Sandnes og Ola Stemshaug (red.), Norsk stadnamnleksikon, 1976
Friis, Jens Andreas: *En Sommer i Finmarken, russisk Lappland og Nordkarelen*. Christiania, 1871
Friis, Jens Andreas: *Klosteret i Petschenga*. Kristiania 1984
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Vilthensyn i skogbruket i Pasvik, Sør-Varanger*. Rapport 17, 1986
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Elgbestanden i Sør-Varanger*. Rapport nr. 24, 1988
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Vilthensyn i skogbruket i Vest-Finnmark*. Rapport 27, 1988
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Vernede og verneverdige områder i Finnmark*. Rapport 28, 1989
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Forvaltningsplan for Stabburs-*

dalen nasjonalpark. Rapport 36, 1990
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Forvaltningsplan for Øvre Pasvik nasjonalpark.* Rapport 37, 1990
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Elgtrekk og reingjerder.* Rapport 1, 1992
Fylkesmannen i Finnmark/Norsk-finsk grensevassdragskommisjon: *Flerbruksplan for Neidenvassdraget.* Rapport nr. 6 – 1992
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen: *Rik lauvskog i Finnmark.* Rapport nr. 2 – 1995
Gaski, Lina: *Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning.* Institutt for samfunnsvitenskap, UiTø 1993
Gjessing, Gutorm: *Norge i Sameland.* Oslo 1973
Grønvik, Waling T. Gorter: *St. Georgs kapell og den russisk-ortodokse kirkens historie i Neidenområdet.* Nordisk Østforum, Slavisk institutt, UiO, nr. 2, 1988
Grønvik, Liv (prosjektleder): *Prosjektet Østsamisk museumsanlegg i Neiden. Sluttrapport.* Neiden/Kirkenes 1995
Hansen, Lars Ivar: *Handel i nord. Samiske samfunnsendringer ca.1550 – ca. 1700.* UiTø 1990 [dr. avh., stensil]
Hanssen, Einar Richter: *Bruken av naturressursene i Finnmark fra 1918 til ca. 1970.* Del IV i NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv
Hauan, Marit Anne, se Einar-Arne Drivenes og Helge Wold
Hauge, Ivar, se Thorbjørn Tufte:
Hefte for kritisk juss: *Samerett.* Nr. 3 1992
Helskog, Knut: *Helleristningene i Alta – kilder om levekår i historie.* Heimen 1985
Helskog, Knut: *Helleristningene i Alta. Spor etter ritualer og dagligliv i Finnmarks forhistorie.* Alta 1988
Historia Norvegiae. Utdrag i omsetting av Astrid Salvesen
Historisk statistikk 1978. Statistisk sentralbyrå 1978
Hultblad, Filip: *Övergång från nomadism till agrar bosättning i Jokkmokk socken.* Lund 1968
Hyvärinen, Heikki J: *Samenes rettslige stilling i Finland*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II
Hærem, Axel, se Sjur Brækhus
Hætta, Odd Mathis: *Nasjonalparker, næringer og naturvern.* Foredrag Sametingets seminar om nasjonalparker mv. i Karasjok 20. september 1995
Hætta, Odd Mathis: *Samene – en arktisk urbefolkning*, Karasjok 1992
Innst. O. VI. (1964-65) Om ny jordsalgslov
Innst. O. nr. 79 (1986-87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold
Innst. S. nr. 169 (1957) Innstilling fra spesialkomitéen om «Innstillingen fra Statsselskapskommisjonen av 1953.»
Innst. S. nr. 277 (1976-77) Til Ot.prp. nr. 19 (1974-75) Om lov om aksjeselskap.
Innst. S. nr. 147 (1987-88) Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen angående ... Grunnloven ... ny § 110 a (Samiske rettigheter)
Innst. S. nr. 167 (1991-92) Omstillingsprogram for Indre Finnnmark
Innst. S. nr. 116 (1993-94) Innstilling fra Kommunalkomitéen om St. meld. nr. 52 (1992-93) Norsk samepolitikk
Innstilling fra Reindriftslovkomiteen 22. november 1966
International Labour Conference, 75th Session 1988, Report VI (1) and (2), Genéve 1988
International Labour Conference, 76th Session 1989, Report IV (1), (2A) and (2B), and Provisional Record, Genéve 1989

International Labour Office, Committee of experts on the application of conventions and recommendations, observasjonsuttalelse for 1995 vedrørende Norges anvendelse av konvensjoner og rekommandasjoner

Ivanowitz, Micit og Kai Øystein Olsen: *Sii'daen som ble glemt. Neidenskoltenes kulturelle og historiske skjebne i Sør-Varanger etter grensesettingen i 1826 og frem til i dag* Prosjektoppgave, Finnmark distriktshøgskole 1994

Jebens, Otto: *Om bruk og rettsoppfatning i Finnmark under en historisk synsvinkel.* Vedlegg 2 til del I, NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark

Jebens, Otto og Johan Albert Karlstad: *Identifisering av samiske områder.* Utredning for Kommunaldepartementet 1992

Jernsletten, Regnor: *The Land Sales Act of 1902 as a Means of Norwegianization.* Acta Borealia 1986 (med norsk sammenfatning)

Johnsen, Oscar Albert: *Finmarkens politiske historie aktmæssig fremstillet.* Videnskapsselskapets Skrifter, Hist.-filos. Klasse, 1922, No. 3, Kristiania 1922

Kalstad, Johan Albert, se Otto Jebens

Karnov. Norsk kommentert lovsamling, 1994 (suppl. utg. 1995)

Kjelland, Arnfinn, Jørn Sandnes og Ivar Østerlie: *Folk og ressurser i nord. Foredrag fra Trondheimssymposiet om midt- og nordskandinavisk kultur 1982*, Trondheim 1983

Klockhoff, Axel: *Uppkomsten av det svenska anspråket på flyttningsfrihet för lapparna*, Samernas Vita Bok V:2, Stockholm 1979

Knudsen, Gudmund: *Stiftelsesloven. Kommentarutgave*, Oslo 1987

Kommuneplan for Sør-Varanger 1993-2003

Konung Christoffers Landslag, utgifven af D.C.J.Schlyter, Lund 1869.

Korpijaakko Kaisa: *Samerna och jordäganderätten*. *1* Diedut 1985:3 *2* Diedut 1985:4, Sámi instituhtta, Guovdageaidnu

Korpijaakko Kaisa: *Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi Suomessa*. 1988 [dr.avh.]; Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, svenskspråklig utgave, Helsingfors, 1994

Lasko, Lars-Niila, Marotsjkin, Sergeij og Nikitin, Sergeij: *Russiske samers rettssituasjon*, utrykt utredning for Samerettsutvalget 1995

Lindstøl Tallak: *Stortinget og statsraadet 1814-1914*. Kristiania 1914, bd. I

Lt.forh. (1964-65) Om ny jordsalgslov

Magnus Erikssons landslag. I nusvensk tolkning av Åke Holmbäck och Elias Wessén, Lund 1962

Marotsjkin, Sergeij, se Lars-Lasko og Sergeij Nikitin

McChesney, Allan: *Rettstilstanden for urbefolkninsgrupper i Canada: Lover og forvaltningsregimer som gjelder landområder og ressurser*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II

McHugh, Phil G: *Rapport om urbefolkningenes rettslige stilling i New Zealand*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II

Mikhalkov: *Jordebok*. Oversatt av Aleksej Perminow, Oslo 1965.

Miljøverndepartementet: Veileder om konsekvensutredninger (T-1015).

Minde, Henry: *Trekk fra samenes historie i Alta*, Altaboka 1982

Minde, Henry: *Stein og brød. Skifernæringa i Alta fra til 1940*, Alta 1983

Molland, Einar: *Kristenhetens kirker og trossamfunn.* 1976

Nedkvitne, Arnved: *Mens Bønderne seilte og Jægterne for*. Nord-norsk og vestnorsk kystøkonomi 1500-1730, Oslo, 1989

Nikitin, Sergeij, se Lars-Niila Lasko og Sergeij Marotsjkin

Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR): *Mot et bærekraftig samfunn i*

Indre Finnmark. NIBR-rapport 1990: 11:*Del I: Problemanalyse. Næring, ressurser og samfunn.*
NIBR-rapport 1990: 12: *Del II: Hva må gjøres? Utfordringer, strategier og tiltak*
Nielsen, Jens Petter: *Altas historie*, bd. 1, Alta 1990
Nielssen, Alf Ragnar: *Fra storvær til småbruk. Den geografiske ekspansjonen i den norske bosettinga i Finnmark ca. 1570-1700.* Heimen 1986
Niemi, Einar: *Østsamene – ressursutnyttelse og rettigheter* Del V i NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv.
Niemi, Einar og Knut Einar Eriksen: *Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetsproblemer i nord 1860-1940.* Oslo, 1981
Nordland fylkeskommune: Fylkesplan for Nordland 1992-95 og 1996-99
Nordnorske samlinger. 1. utg. Martha Brock Utne og O. Solberg, 1938
Norske Samers Riksforbund (NSR): Valgprogram for arbeidet i Sametinget 1989-93 og 1993-97
Norske Samers Riksforbund (NSR) Årsmeldinger og landsmøteprotokoller, 1984-1995
Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL), Årsmeldinger og landsmøteprotokoller, 1984-1995
NOU 1972:33 Om landsdelsplan for Nord-Norge
NOU 1972:38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.
NOU 1976:52 Om demokratisering av forretningsbankene
NOU 1978:18A Finnmarksvidda – natur – kultur
NOU 1978:18B Bruken av Finnmarksvidda
NOU 1981:Hytter og fritidshus
NOU 1982: Nemnder på kommuneplan
NOU 1983:15 Planlov
NOU 1984:8 Utnyttelse og forvaltning av mineralressurser
NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling
NOU 1985:5 En bedre organisert stat
NOU 1985:14 Samisk kultur og utdanning
NOU 1986:13 Ny landsplan for nasjonalparker
NOU 1987:2 Lov om anadrome laksefisk og innlandsfisk
NOU 1987:21 Samordning av lover om arealdisponering
NOU 1987:34 Samisk kultur og utdanning
NOU 1988:16 Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser
NOU 1988:18 Lov om planlegging, bygging og drift av rørledninger for transport av petroleum over land (rørledningsloven)
NOU 1988:42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder
NOU 1989:5 En bedre organisert stat
NOU 1990:14 Norsk bygdeturisme
NOU 1991:12A Verneplan for vassdrag IV
NOU 1991:12B Verneplan for vassdrag IV
NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket
NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter
NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
NOU 1994:21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget
NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken
NOU 1996:11 Forslag til minerallov
NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Bakgrunns-

materiale for Samerettsutvalget
Odner, Knut: *The Varanger Saami. Habitation and Economy AD 1200 - 1900.* 1992 [dr. avh., stensil]
NOU 1996:11 Olsen Bjørnar: *Bosetning og samfunn i Finnmarks forhistorie*. Oslo 1994
Olsen, Kai Øystein se Micit Iwanoviz.
Os, Audvar og Odd Jarl Pedersen: *Forvaltningsloven og kommunene*. Oslo, 1988
Overå, Oddvar se Jan Frithjof Bernt Ot. forh. (1964-65) Om ny jordsalgslov
Ot. prp. nr. 21 (1903-04) Ang. udfærdigelse af en lov om laks- og sjøørretfiskerierne m.v
Ot. prp. nr. 48 (1963-64) Om ny jordsalgslov
Ot. prp. nr. 22 (1964-65) Om lov om visse statsbedrifter m.m.
Ot. prp. nr. 1 for 1971-72 Lov om bergverk
Ot. prp. nr. 55 for 1972-73 Om lov om utnytting av rettar og lundende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
Ot. prp. nr. 19 (1974-75) Om lov om aksjeselskaper
Ot. prp. nr. 68 (1975-76) Om lov om endringer i lov av 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke
Ot. prp. nr. 9 (1976-77) Om lov om reindrift
Ot. prp. nr. 45 (1976-77) Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
Ot. prp. nr. 24 (1977-78) Om lov om reindrift
Ot. prp. nr. 9 (1980-81) Om lov om viltet
Ot. prp. nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov
Ot. prp. nr. 33 (1986-87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold
Ot. prp. nr. 60 (1989-90) Samisk språk.
Ot. prp. nr. 29 (1991-92) Om lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.
Ot. prp. nr. 50 (1992-93) Om lov om endringer i vassdragsreguleringsloven m.fl.
Ot. prp. nr. 24 (1994-95) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven. Bestemmelser om konsekvensutredninger
Ot. prp. nr. 28 (1994-95) Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven
Ot. prp. nr. 44 (1994-95) Om lov om statlig naturoppsyn samt endringer i lov om naturvern og lov om viltet
Ottars beretning. Utdrag i omsetting av Arthur Sandved (NOU 1984:18 s 643 flg.)
Pedersen, Odd Jarl, se Audvar Os
Pedersen, Steinar: *Laksen, allmuen og staten. Fiskerett og forvaltning i Tanavassdraget før 1888.* Diedut 1986:2, Guovdageaidnu
Pedersen, Steinar: *Konflikten mellom Karasjokfolks laksefiske og det offisielle lov og regelverk ca. 1870-1910*. Diedut nr. 1, 1988, Guovdageaidnu
Pedersen, Steinar: *Bruken av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig.* Del II i NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv
Pedersen, Steinar: *Bruken av sjøressursene i Finnmark – en kortfatta oversikt med hovedvekt på samiske interesser*. Fremstilling for Samisk fiskeriutvalg, 12. oktober 1994
Prestbakmo, Hans: *Bruken av utmarksressursene i Finnmark i dette århundret.* Del III i NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv
Qvigstad, Just Knud: *Nordische Lehnwörter im Lappischen.* Christiania Videnskabs-Selskabs Forhandlinger for 1893, No. 1, Christiania 1893
Regeringens proposition [Finland] nr. 34 1984. Förslag till naturnäringslag og vissa därtill anslutna lagar
Rehof, Lars Adam & Tyge Trier: *Menneskerett*, København/Oslo, 1990
Reindriftsadministrasjonen i Alta: *Reindriften i Finnmark. Forslag til ny dis-*

triktsinndeling i Finnmark.
Rognlien, Knut: *Urbefolkninger i Norden og internasjonale menneskerettigheter: særlig om samene.* Retfærd nr. 58, 1992.
Ross, Alf: *Lærebog i folkeret*, 6. utg. v/ Ole Stig Andersen, Tyge Lehmann og Per Magid, København 1984
Samene i Europa. Virkninger for samiske interesser ved ulike former for tilknytning til EF, Kommunaldepartementet 1992
Samenes folkeforbund (SFF): Årsmeldinger 1994 og 1995
Samenes Landsforbund: Samepolitisk program, 1989
Samenes Landsforbund: Årsmeldinger 1981-1995
Sametinget: *Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder*, 1995
Sametinget: *Jordbruksplan for samiske bosettingsområder*, 1995
Sametinget: Sametingsplan 1991-93 og 1994-97
Sametinget: *Samiske fiskerier mot år 2000. 1995*
Sametinget: Årlige meldinger om virkomheten 1989-1995
Sandnes, Jørn, se Arnfinn Kjelland og Ivar Østerlie
Sandvik, Gudmund: *Særleg historisk grunngjeving for ein sameparagraf i grunnlova. "Merknader til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v."* i Punkt 10.4 i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling
Sandvik, Gudmund: *Betenkningar frå Det juridiske fakultet om statsrettslege emne*, i Eivind Smith (red.), «Jus» og «politikk» i det norske statsliv, Oslo, 1989
Sandvik, Gudmund: *Ein kommentar til Lars Ivar Hansen, Handel i nord. ...*, Historisk tidsskrift 1991
Sandvik, Gudmund: *Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv.* Vedlegg 1 til del I NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark
Sandvik, Gudmund: *Historikk. Et tilbakeblikk på forvaltningen av Finnmark, særlig som bakgrunn for jordsalgsordningen siden 1965. "Sammensetning"* i Punkt 2.2 i del II NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark
Sandvik, Gudmund: *Europeisk rettshistorie i mellomalderen*, Jussens Venner 1989
Schultze, E., se Johan L. Ditlefsen og Carl Wilhelm Tyrén
Sivilombudsmannens årsmelding 1984
Skarpeteig, M.I: *Landrettigheter for urbefolkninger*, Mennesker og Rettigheter 1995 s. 331 flg.
Smith, Carsten: *Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskereguleringer*, Lov og Rett 1990 s. 507 flg.
Smith, Carsten: *Rettstenkning i samtiden*.. Oslo 1992
Solbakk, Aage: *Lokalbefolkningens oaggun (stangfiske) i Deatnu (Tana). Praksis, bruk og forvaltning ca. 1870- 1938.* Hovedoppgave i historie ved UiTø 1989
Solem, Erik: *Lappiske rettsstudier*, Oslo 193
SOU 1986:36 Samernas folkrättsliga ställning
SOU 1989:41 Samerätt och Sameting (huvudbetänkande)
SOU 1990:84 Språkbyte och språkbevarande
SOU 1990:91 Samerätt och samiskt språk
Statskog SF: Årsmeldinger 1993 – 1995
Stavang, Per *Om «kongelege prerogativ» i norsk statsrett.* I *Jus og Jord – Heidersskrift til professor Olav Lid på 70-årsdagen*. Oslo 1978
Stedsanalyse Neiden. Utarbeidet på vegne av Interessefellesskapet for Neiden. Neiden/Drammen 1993
Stephanius, Stephan Hans: *De Regno Daniæ et Norwegiæ Tractatus varij*. Leiden 1629 («Editio secunda»)
St. meld. nr. 33 (1973-74) Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge
St. meld. nr. 13 (1974-75) Om en aksjonsplan for de sentrale samiske bosetting-

områder
St. meld. nr. 63 (1984-85) om Samlet plan for vassdrag (I)
St. meld. nr. 53 (1986-87) om Samlet plan for vassdrag (II)
St. meld. nr. 32 (1989-90) «Framtid i Nord». Levekår og framtidsutsikter i Nord-Troms og Finnmark
St. meld. nr. 32 (1990-91) På rett kjøl. Om kystens utviklingsmuligheter
St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift
St. meld. nr. 58 (1991-92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen)
St. meld. nr. 60 (1991-92) Samlet plan for vassdrag (III)
St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge
St. meld. nr. 13 (1992-93) FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro
St. meld. nr. 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98
St. meld. nr. 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken
St. meld. nr. 33 (1992-93) By og land hand i hand. Om regional utvikling
St. meld. nr. 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1994-97
St. meld. nr. 35 (1992-93) Norsk jernbaneplan 1994-97
St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk
St. meld. nr. 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen
Storm, Gustav (red.): *Historisk-topographiske Skrifter om Norge og norske Landsdele, forfattede i Norge i det 16de Aarhundrede*, Christiania 1895
St. prp. nr. 64 (1989-90) Tiltakssone i Finnmark og Nord-Troms
St. prp. nr. 102 (1989-90) Om den 76. internasjonale arbeidskonferanse i Geneve 1989
St. prp. nr. 52 (1991-92) Omorganisering av Direktoratet for statens skoger
St. prp. nr. 118 (1991-92) Verneplan IV for vassdrag
Storslett, Einar m.fl.: *Handlingsplan Samisk fiskerisone*
Swepston, Lee and Manuele Tomei: *Indigenous and Tribal Peoples: A guide to ILO Convention No. 169*, Geneve/Montreal, 1995 og 1996
Sør-Varanger kommune,Kulturukekomitéen 1981: *Sør-Varanger – en samisk kommune?* Kirkenes 1981
Tanner, Vainö: *Antropologiske studier inom Petsamo-området. I. Skoltlapparna.* Fennia 49, N:o 4. Helsingfors 1929
Tanner, Vainö: *Skoltlapparna.* Helsingfors 1929
Thuen, Trond (red.): *Samene – urbefolkning og minoritet. Hva er grunnlaget for samenes krav om rettigheter som eget folk?* Oslo, 1980
Tidsskrift for Naturforvaltning: *Tema: Organiseringen av naturressursforvaltningen.* Nr. 1, 1994
Tidsskrift for Naturforvaltning: *Tema: Retten til land og vann – almenningsrett.* Nr. 2, 1994
Tingbok for Finnmark 1620-1633. Red. Hilde Sandvik og Harald Winge, 1987
Trier, Tyge, se Lars Adam Trier
Tomei,Manuele, se Lee Swepston
Tonstad, Per Lars: *Urbefolkninger i nord.* Davvi Media 1988
Topografisk-statistisk beskrivelse over Finmarkens Amt. Udgivet ved Amund Helland, Kristiania 1905
Troms fylkeskommune: Fylkesplan for Troms 1992-95 og 1996-99
Tufte, Thorbjørn og Ivar Hauge: *Tana – den største elva*, Nittedal og Levajok 1994
Tyrén, Carl Wilhelm se E. Schultze og Johan L. Ditlefsen

Tønnesen Sverre: *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig sikt på samenes rettigheter*. 1972 [dr.avh., stensil], 2. utg. 1979

Tønnesen Sverre: Intervju i Bergens Tidende ved doktordisputasen 13. oktober 1973, Bergen

Tønnesen Sverre: *Om retten til jorden i Finnmark*, i Knut Bergsland (red.) *Samene og sameområdenes rettslige stilling historisk belyst.* Institutt for sammenlignende kulturforskning, Serie A: Forelesninger XXVIII [foredrag november 1973]

Tønnesen Sverre: *Eiendomsforhold og bruksretter*, Kapittel 4 i NOU 1978:18A Finnmarksvidda – natur – kultur

Uggerud, Ken: *Plan- og bygningsloven § 7, Dispensasjonsavveiningen.* Oslo 1994

Uggerud, Ken: *Samerett og samerettsutvikling.* Mennesker og rettigheter 1994 s. 336 flg.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, *Vår felles framtid*, norsk utg., Oslo 1987

Wessel, A.B. (red.): *Småskrifter om Sør-Varanger.* Kirkenes 1978

Wessel, A.B.: *Fra vor grændse mod Russland*.Kirkenes 1979

Wessel, A.B.: *Optegnelser fra Sør-Varanger.* Kirkenes 1979

Whitaker, Ben (ed.), *The Fourth World. Victims of Group Oppression*, New York, 1973

Wikan, Steinar: *Reindriften i Sør-Varanger.* Svanhovd miljøsenter (udatert)

Wikan, Steinar: *Grensebygda Neiden. Møte mellom folkegrupper og kampen om ressursene.*, Kirkenes 1995

Wille, P.F.: *ILO-konvensjon nr. 169 – en milepæl for urbefolkninger og stammefolk.* Mennesker og rettigheter nr. 4 1990, s. 59 flg.

Wold, Helge, se Marit Anne Hauan og Einar Drivenes

Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven. Kommentarutgave* 2. utg, Oslo 1993

Wängberg, Hans Åke: *Samenes rettslige stilling i Sverige*, inntatt i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, del II

Østerlie, Ivar se Arnfinn Kjelland og Jørn Sandnes

Aarseth, Bjørn: *Retten til naturressursene i de samiske bosettingsområder.* Samisk-etnografisk avdeling, Tromsø museum, stensil, 1976.

Vedlegg 1

Gudmund Sandvik: Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vatn i Finnmark fram mot slutten av 1960-åra

Dette vedlegget til utgreiinga er skrive av medlem av utvalet og professor i rettshistorie Gudmund Sandvik. Utkast til vedlegget har vore lagt fram i utvalet, der medlemmene har gitt merknader og forslag til endringar. Ansvaret for endeleg innhald og form ligg hos Sandvik. Innhaldsliste for vedlegget står fremst i sjølve utgreiinga.

1 INNLEIING

1.1 Oppdrag om utgreiing av rettsoppfatningar, historisk sett

Mandatet for Samerettsutvalet er gjengitt i NOU 1984:18 s. 42-46. I hovudavsnittet «Bakgrunnen for oppnevningen», pkt. 3, vart det først vist til eit vedtak i Samisk Råd for Finnmark i mars 1956, med krav om at:

> « det måtte skapes klarhet i utstrekningen av samenes rett til å nytte sine tradisjonelle bruksområder sett i forhold til eventuell gruvedrift, vassdragsregulering, industritiltak, skogsdrift og sportsmessig jakt og fiske. Det ble i vedtaket vist til samenes oppfatning om at høyfjellet og nes ute ved kysten som samene har hatt bruksretten til i uminnelige tider, tilhører samene. Det ble hevdet at denne bruksrett tilhører ikke bare samer som driver reindrift, men også samer som gjennom lange tider har hentet sin næring fra disse områder ved jakt, fiske og fedrift.»[1]

Vidare vart det vist til eit krav frå det første landsmøtet i Norske samers riksforbund i 1969. Kravet byrja slik:

> «1. Samisk bruksrett anses jevngodt med eiendomsretten.»

Endeleg vart det i same punktet vist til at (universitetslektor, seinare professor) Sverre Tønnesen i 1973 tok den juridiske doktorgraden ved Universitetet i Bergen på avhandlinga «*Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte 'Statens umatrikulerte grunn'-en undersøkelse med særlig sikt på samenes rettigheter*» (1972, 2. utg. 1979). Omtalen i mandatet opna slik:

> «Avhandlingen gir en rettshistorisk redegjørelse for rettsoppfatninger og bruken av jorden i Finnmark fra tiden før år 1300 og fram til vår tid, og den gir en redegjørelse for gjeldende rett på dette området. ... »

I det neste hovudavsnittet i mandatet, «Hva utredningen bør omfatte», heitte det under pkt.1, tredje underavsnitt:

> «Utvalget bør gi en *historisk* redegjørelse for hvilke *rettsoppfatninger* og *rettsregler* som har gjort seg gjeldende når det gjelder retten til og bruken av land og vann i områder med samisk befolkning i den utstrekning det er nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og legge fram forslag til nye løs-

1. Jfr. nedanfor pkt. 2.3.9 og note 114.

ninger. På samme måte bør det gis en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk.»[2]

I det følgjande underavsnittet bad regjeringa om klarlegging av *gjeldande* rettsoppfatningar og rettsreglar og om beskriving av den faktiske bruken «i dag».

Mandatet har altså eit uttrykkeleg skilje mellom *historiske rettsoppfatningar* og *gjeldande rettsoppfatningar*.

1.2 Historiske utgreiingar frå Samerettsutvalet i følgje mandatet

Ut frå mandatet engasjerte Justisdepartementet frå januar 1983, etter tilråding frå Samerettsutvalet, daverande adjunkt (frå 1985 cand. philol. med historie hovudfag) Steinar Pedersen og sivilagronom Hans Prestbakmo som sakkunnige for dei historiske utgreiingane. Deira oppdrag er refererte i NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling* s. 47f og i NOU 1994:21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget* s. 10f. Vidare engasjerte departementet i 1987, etter tilråding frå Samerettsutvalet, historikaren cand. philol. Einar Richter Hanssen som sakkunnig til å gje ei framstilling av bruken av ressursane i Finnmark frå 1. verdenskrig fram til våre dagar. Oppdraget hans vart noko endra i 1989. Det er gjengitt i NOU 1994:21 s. 11. Endeleg engasjerte Justisdepartementet i 1991, etter tilråding frå utvalet, professor i historie Einar Niemi som sakkunnig for det austsamiske området i Finnmark. Hans oppdrag er gjengitt i den same NOU s. 11. Utgreiingane frå desse sakkunnige er i ajourført og oppdatert stand pr. 30. juni 1994 utgitt i den nemnde NOU 1994:21, med følgjande titlar: Steinar Pedersen, «Bruken av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig» (s. 13-133),

Hans Prestbakmo, «Bruken av utmarksressursene i Finnmark i dette århundret» (s. 135-203),

Einar Richter Hanssen, «Bruken av naturressursene i Finnmark fra 1918 til ca. 1970» (s. 205-297),

Einar Niemi, «Østsamene – ressursutnyttelse og rettigheter» (s. 299-350).[3]

Som allment juridisk og særleg tingsrettsleg sakkunnig medlem av Samerettsutvalet skreiv professor Torgeir Austenå eit omfattande kapittel om «Diskusjonen om samiske rettigheter» for utvalets første delinnstilling 1984.[4] Han kunne her gjera seg nytte av eit upublisert arbeid av førstekonservator Bjørn Aarseth.[5]

Som allment historisk sakkunnig medlem av Samerettsutvalet skreiv professor i rettshistorie Gudmund Sandvik avsnittet «Særleg historisk grunngjeving for ein sameparagraf i grunnlova» i NOU 1984:18 s. 402-410. Som medlem av den særskilde Rettsgruppa (1986- 1993) under Samerettsutvalet har han skrive «Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv», Vedlegg 1 til NOU 1993:34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget,* s. 334-380. I Vedlegg 2, s. 381-399, skreiv medlem av Rettsgruppa, høgsterettsadvokat Otto Jebens «Om bruk og rettsoppfatning i Finnmark under en historisk synsvinkel». I den same NOU 1993:34 s. 412-425 har Sandvik, etter oppmoding frå Forvaltningsgruppa i Samerettsutvalet, skrive «Historikk. Et tilbakeblikk på forvaltningen av Finnmark, særlig som bakgrunn for jordsalgsordningen siden 1965».

2. Uthevingane er gjort i mandatet.
3. Vidare personalia om dei sakkunnige i NOU 1994:21 s. 352f.
4. NOU 1984:18 s. 119-153.
5. Retten til naturressursene i de samiske bosettingsområder, Samisk-etnografisk avdeling, Tromsø museum, stensil 1976 (jfr. same NOU s. 119).

Samerettsutvalet gav elles Sandvik og Austenå i oppdrag å ha nær kontakt med dei nemnde sakkunnige Pedersen, Prestbakmo og Richter Hanssen. Utgreiingane deira har, i manuskriptform, vore til stor nytte for Rettsgruppa under Samerettsutvalet.[6]

Samerettsutvalet vedtok i april 1994 å be Sandvik om – i hovudsak på grunnlag av dei historiske utgreiingane som da var trykte eller som låg føre i manuskript – å gje ei særskild og samanfattande oversikt over brukssedvanar og rettsoppfatningar som historisk sett har gjort seg gjeldande om retten til land og vatn i Finnmark.

1.3 Kva er «historiske rettsoppfatningar»?

Som nemnt bad mandatet om både historiske og gjeldande rettsoppfatningar. Utan at vi festa oss ved eit konkret årstal har Samerettsutvalet valt å be dei sakkunnige om å la dei historiske utgreiingane om rettsoppfatning og bruk gå fram til siste del av 1960-åra. Det har ikkje vore mogleg å halda utgreiingane strengt til dette. For historikarar ser det slik at sjølv om fortida har forlatt oss og for alltid, så varde fortida likevel til «i går». Dessutan spør både folk flest og historikarar om kva dei meinte i fortida om slike spørsmål som vi diskuterer «i dag». Alle veit at notida er mangfaldig. Men også fortida var mangfaldig. Og for di vi stadig stiller nye spørsmål om fortida, må historia stadig skrivast på ny, som svar på nye spørsmål og med nye innfallsvinklar og perspektiv.

Med «historiske rettsoppfatningar» kan ein meina

a) kva folk faktisk visste om den tids «gjeldande rett», altså om kva det stod i lova og om korleis lova vart praktisert av embetsverk og domstolar,
b) kva som var *sedvane* og rettsoppfatning mellom folk flest *på den tid* og *der*
c) kva som *burde* vera rett, i større eller mindre motstrid med den tids gjeldande rett, eventuelt også i motstrid med den tids sedvanar og sedvanerett.

Det er neppe mogleg å halda klare skilje i rettsleg forstand mellom slike tydingar av «historiske rettsoppfatningar», ikkje ein gong om det særleg er rettsoppfatningar som nemnt under *b)* som ein er ute etter. Konsekvent kan vel slike skilje berre klarleggast ved forhøyr eller intervjusituasjonar, og når det gjeld rettsoppfatningar i *samtida*. For ein historikar kan ikkje «laga» nye kjelder eller «data» slik som ein naturvitskapsmann med sin eksperimentserie i laboratoriet eller som ein samfunnsvitar som stiller spørsmål til f. eks. tusen representativt utvalde intervjupersonar og tolkar svara deira. Ein historikar må rett og slett halda seg til dei leivningane frå fortida som framleis finst. *Men* historikarar kan stilla nye spørsmål om fortida og dermed tolka kjende leivningar på ein ny måte eller finna fram til leivningar som hittil har vore ukjende.

Difor kan ein i vår samanheng likevel koma «historiske rettsoppfatningar» noko nærare, nemleg ved å presisera eller konkretisera rettsoppfatningane slik:

a) oppfatningar av rett til å bruka og gjera seg nytte av fornybare ressursar på land og i vatn, som vilt og fisk, skog og beite,
b) oppfatningar av rett til å gjera varige disposisjonar over land og vatn, omtrent som ein eigar i våre dagar,
c) oppfatningar av statsrettslege forhold, f. eks. av rett som borgar.

Slike presiseringar kan hjelpa til å få fram fleire sider i den historiske framstillinga, sjølv om det neppe let seg gjera å halda systematiske og konsekvente skilje i rettsleg forstand.

6. NOU 1993:34 s. 17f.

Rettsoppfatningar endrar seg over tid. Folk tenkte ikkje likt på 1200-talet, på 1700-talet og i 1960-åra. Dette tilseier at ei framstilling av rettsoppfatningane i fortida må delast i periodar. I vår samanheng vil det likevel vera størst interesse for rettsoppfatningar frå dei seinaste hundreåra, og helst før folk flest vart nemnande påverka av lovgjeving og embetsverk. Difor er denne utgreiinga delt på tre periodar (sjå innhaldslista).

Rettsoppfatningar har vore – eller kan ha vore – ulike i ulike deler av Finnmark, frå aust til vest og frå innland til fjord og kyst. Dette tilseier regionale inndelingar av framstillinga, eller i alle fall regionale presiseringar.

Mandatet ber som nemnt om ei utgreiing om «*rettsoppfatninger* ... i områder med samisk befolkning». Det inneber at også rettsoppfatningar hos ikkje-samar i desse områda høyrer med til oppdraget for Samerettsutvalet. Å avgrensa framstillinga til samiske rettsoppfatningar ville gje eit ufullstendig og difor uriktig bilete av fortida. Kontakten mellom dei ulike folkegruppene i Finnmark har vore meir eller mindre nær. Men knapt nokon stad har samar og nordmenn vore heilt ukjende for kvarandre, og slett ikkje i dei deler av Finnmark der det frå gammalt av har budd flest samar, nemleg i fjordområda. Og oppdraget om å klarleggja historiske oppfatningar om rett til land og vatn gjeld spørsmål som alle dagens folkegrupper i Finnmark treng å vita noko om.

Denne forståinga av mandatet er dessutan viktig av ein særleg grunn, nemleg at samane som den einaste «urbefolkning» eller «indigenous population» i Norden – og Europa – skil seg frå mange andre urfolk i Amerika og i Australia nettopp ved at samane har levd meir eller mindre nært andre folkegrupper i same område. Eit prov for dette er dei eldste skriftlege kjeldene frå mellomalderen.[7] Eit anna prov er at samisk språk har teke inn ein del ord i deira gammalnordiske[8] eller jamvel urnordiske form. I Norden har samane byrja å leva under norsk og svensk rett sidan seinmellomalderen, dvs. sidan 1300-talet. Sidan 1600-talet vart samane på ting i Finnmark fram til 1800-talet representerte ved samelensmenn, tilsvarande at dei norske vart representerte med lensmenn.[9] Med eitt unntak har samane i Noreg hatt same statsborgarlege rettar som andre innvånarar i Norge, Sverige og (sidan 1809) Finland. Unntaket er forbodet i jordsalsreglementet 1902 mot å selja statsjord i Finnmark til norske statsborgarar som ikkje brukte norsk til dagleg. Forbodet vart ikkje oppheva før med jordsalslova 1965. Eg har ikkje kunna sjå i arkiv at forbodet har vore brukt mot samar. Derimot vart forbodet brukt mot kvenar frå 1902 og fire-fem år framover og rundt 1920. At språkklausulen frå 1902 sette eit offisielt mindreverdsstempel på samars og kvenars stilling som borgarar av den norske staten, er det ikkje tvil om.[10] Men at samane globalt og historisk sett har hatt ei særstilling som «urbefolkning» eller «indigenous population», kan ein ikkje sjå bort frå i ei historisk framstilling.[11]

Oppgåva blir da å prøva å gje svar på spørsmål om korleis folk gjennom tidene *tenkte* om eigedomsrettslege eller, med eit juridisk faguttrykk, «tingsrettslege» emne. Med eit nyare historiefagleg uttrykk kunne ein seia at oppgåva gjeld «men-

7. Ottars beretning frå slutten av 800-talet, Historia Norvegiae frå slutten av 1100-talet (Omsettingar i NOU 1984:18 s. 643-647; jfr. note 18 nedanfor).
8. J. K. Qvigstad, Nordische Lehnwörter im Lappischen, Christiania Videnskabs-Selskabs Forhandlinger for 1893 No.1, Christiania 1893, særleg «Schluss» s. 64-74. Qvigstad konkluderte (s.73) at han trudde ein ikkje kunne føra dei nordiske lånorda til ein eldre språkperiode enn til vikingtida (altså ikkje lenger tilbake enn til 800-1000).
9. Nedanfor *"Sammensetning"* i pkt. 2.2 (note 29).
10. Nærare om dette, nedanfor pkt. 2.3.4 med mange tilvisingar i notane.
11. Om «urbefolkning» / «indigenous population», sjå drøftinga i NOU 1984:18 s. 161-163 (pkt. 6.1.6) og note 125 nedanfor.

talitetshistorie», altså om tenkemåtar. Dette har vist seg å vera arbeid som gir ny innsikt i lange tidsrom, rett og slett av di mentalitetar eller tenkemåtar er seige og felles («kollektive») holdningar. Arbeidsmåtane i mentalitetshistorie skil seg ikkje frå allmenne arbeidsmåtar hos historikarar, nemleg ut frå så konkrete spørsmål som mogleg å finna fram til flest mogleg av leivningar frå («kjelder» til) denne delen av fortida, å prøva å forstå leivningane og setja dei inn i samanhengar og så å gje dette ei klar og oversiktleg form for dagens lesarar.

Dei skriftlege og fysiske leivningane frå fortida er mikroskopisk *få* i forhold til alt som har blitt tenkt, sagt og gjort i Finnmark. Dette må seiast *uttrykkeleg*. Likevel – dei leivningane som finst, er *ektedeler av den fortida som elles har forlatt oss*. Og når leivningane blir sette inn i sine samanhengar, gir dei meining. At leivningane frå fortida er få, er altså ingen grunn til å avstå frå arbeidet med å gje eit meir påliteleg bilete av fortida, ut frå dei stadig nye spørsmål som vi stiller og ut frå det *faktum* at det stadig kjem til syne ekte og tidlegare ukjende leivningar frå fortida.

Eit særleg problem i vår samanheng er at dei skriftlege leivningane frå fortida i Finnmark for det meste berre er å finna i offisielle dokument, som rettsprotokollar og embetsarkiv, førde i pennen av ikkje-samar som ofte var «søringar». Direkte skriftlege eller munnlege utsegner frå farne tiders brukarar av land og vatn i Finnmark er det særs få av. Likevel er heller ikkje denne kjeldesituasjonen til å fortvila over. At vi ser gamle tiders finnmarkingar «såsom i en spegel», er ikkje grunn til å forkasta dei kjeldene som ikkje-samar og søringar har ført i pennen. Heller ikke direkte forhøyr – som i Schnitlers eksaminasjonsprotokollar frå 1740-åra – eller vitneprov i tingbøker og justisprotokollar kan uformidla takast inn i ei utgreiing om rettsoppfatningar. Dei må setjast inn i ein samanheng.

Den følgjande utgreiinga er difor skriven ut frå *eit prinsipielt kjeldesyn*, nemleg at vi framleis har ein del ekte leivningar av *tidlegare tiders bruk av land og vatn*. Når vi set leivningane inn i denne samanhengen, ser vi også heilt konkret *tidlegare tiders oppfatningar av retten til land og vatn.*

Under vegs har det for tanken meldt seg ei innvending: Kva med dei inngrep som styresmakter og ikkje-samar har gjort i bruken av land og vatn ? Kan ein ta den regulerte bruken som uttrykk for «ekte» rettsoppfatningar mellom samar ? – Innvendinga har elles kome fram i fleire samanhengar. For min eigen del har eg særleg lagt meg på minnet drøftingane om viktige forskningstema på seminaret 18.-19. april 1983 ved Sámi instituhtta i Guovdageaidnu.[12]

For min del må svaret, etter gjennomtenking og langvarig samarbeid i utvalet med dei historisk sakkunnige, dels vera av *realhistorisk* art:

- at Finnmark er stort og at inngrepa kom seint og har vore få fram til andre halvdel av 1800-talet,
- at det var ikkje nødvendigvis motsetning mellom «ekte» rettsoppfatningar og regulert bruk som følgje av reguleringar eller inngrep frå styresmakter og ikkje-samar. Det er like tenkeleg at interessene kunne falla saman,
- at den langt største delen av Finnmark («96 %») framleis er useld statsgrunn der dei fornybare ressursane ligg til felles og delvis regulert bruk,
- dels av reint *metodisk* art:
  at det er ingen gitt å vita korleis rettsoppfatningane hadde utvikla seg dei siste tre hundre åra dersom samane i Finnmark hadde «styrt seg sjølv», utan inngrep og reguleringar frå ikkje-samisk hald.

Dette svaret inneber at eg ser det slik at det for tida lettast tilgjengelege og mest utførlege grunnlaget for ei oversikt over tidlegare tiders rettsoppfatningar er å finna

12. NOU 1984:18 s. 49, jfr. s. 63 under same dato.

i Sverre Tønnesens doktoravhandling, NOU 1978:18A *Finnmarksvidda – natur – kultur*, dei utgreiingane som er nemnde ovanfor og den nyare forskning som eg har blitt kjend med gjennom arbeidet i Samerettsutvalet.

2 HISTORISKE RETTSOPPFATNINGAR

2.1 Før 1690-åra

1.2.1.1 Helleristningane i Hjemmeluft/Jiebmaluokta

I hundreåra fram mot ca 1300 var samane praktisk tala aleine i heile det området som *no* er Finnmark. Kanskje hadde det vore litt norsk busetting i Varanger i vikingtida. Og det hadde nok slått seg til nokre søringar i naturlege hamner aller ytst på kysten utover 1200-talet, altså ved «leia», langs «nordvegen» som dei sa. Her hadde dei bygd opp fiskevær og truleg kyrkjer. Men i 1307 kom erkebiskopen sjølv til Vardøya og vigsla ei kyrkje der. Nokolunde samtidig kan den borga vera bygd som trong reparasjon i 1347.[13] Difor er det først frå denne tida at vi kan rekna den tids Finnmark som Vardøhus len under den norske krona. Og den tids Finnmark eller Vardøhus len var *kysten*.

Og, som sagt, i hundreåra *før* denne tida var samane praktisk tala aleine i det store området som er *dagens* Finnmark.

Vårt emne her er *rettsoppfatningar*. Om dette abstrakte emnet har både lekfolk og arkeologar ein synleg og lett tilgjengeleg serie av *bilete*. Det er dei helleristningane som har blitt avdekka i Alta, framfor alt i Jiebmaluokta nær Bossekop sidan 1973. Helleristningane er laga gjennom ei svimlande lang tid på nær fire tusen år, frå om lag 4 200 til 500 f. Kr., altså for rundt rekna to til seks tusen år sidan. Her er bilete av menn og kvinner, av rein og elg og bjørn, av reingjerde og inngjerda kvéer, av båtar og laks og sel og kval, og av gås og svane. Det er enkle streker hogne i berg ved flodmålet, etter kvart som land steig av hav etter den siste istida. Bileta må med andre ord daterast ut frå geologars kunnskap om likevekta i jordskorpa, her om landhevinga da det tunge islaget over Nordkalotten tinte og rann i havet. Ut frå den nyaste kunnskapen om landhevinga kan dei eldste helleristningane jamvel vera laga frå 6 200 f. Kr. og framover[14] , altså så tidleg som rundt rekna for åtte tusen år sidan og framover.

Dei som heldt til i og rundt Jiebmaluokta, var «veidefolk», eller rettare jegerar, samlarar og fiskarar. Somme av steinreiskapane deira låg på Komsafjellet mellom Bossekop og Elvebakken inntil konservator Anders Nummedal byrja å oppdaga dei i 1925. I 1973 berga ein kvassynt og snarrådig skytebas dei små bileta som var hogne inn i Storsteinen, den veldige kvartærflyttblokka i ein hage i Bossekop. I 1993 vart det oppdaga fire helleristningssteinar på steinalderbuplassar på Slettnes («det flate neset») ute på Sørøya. Dei vender mot det lune Sørøysundet. Korleis folk har levd her, veit vi ikkje enno. Kanskje har dei levd nokolunde på same vis som folka i Altafjorden, for helleristningane har same preg som dei eldste bileta i Jiebmaluokta. I alle fall har det, i tillegg til helleristningane, sidan rundt 1920-åra blitt avdekka mykje nytt og stadig rikhaldigare kjeldemateriale til kunnskap om liv i Kyst-Finnmark gjennom tusenvis av år

Bergbileta frå Jiebmaluokta og Bossekop *viser* noko av det den tids menneske hadde å leva av, og truleg det som var mest verdifullt for dei. Vi kan kalla det «naturressursar» eller «naturførekomstar». Eit like godt ord kan vera «naturgode», og det ordet vil eg bruka i denne utgreiinga. I alle fall har fisk, fugl og vilt vore livs-

13. NOU 1984:18 s. 405; NOU 1993:34 s. 336f.
14. Bjørnar Olsen, Bosetning og samfunn i Finnmarks forhistorie, 1994, s. 45-48.

nødvendige naturressursar og naturgode for dei som heldt til inst i Altafjorden gjennom tusenåra.

Aleine let det seg ikkje gjera å veida elg og rein, kval og sel. Difor er bileta frå Jiebmaluokta og frå Bossekop og steinreiskapane frå Komsafjellet fysiske prov for – og kjelder til – at menneska her har levd i samfunn, her som over alt elles på jorda. Det vil seia at dei må ha laga seg reglar for korleis dei best skulle organisera jakt på den maten dei hadde å leva av, for korleis dei skulle sikra seg ly og varme i det kalde og mørke vinterhalvåret, for korleis dei skulle te seg mot kvarandre – mellom mangt anna.

Den einestående kontinuiteten i bergkunsten i Alta viser at menneska har brukt naturgoda på omtrent same vis gjennom tusenvis av år. Det vil seia at vi har framfor oss bilete av særs langvarige bruksvanar. Vanane må ha vore hensiktsmessige for livberging. Difor må vanane også ha vore normative, dei må ha hatt karakter av reglar for kva ein skulle og måtte gjera for å halda oppe livet – og kva ein ikkje måtte gjera. Her, i sjølvopphaldingsdrifta og i striden for tilværet, låg makta bak reglane.

Meir skal ein historikar kanskje ikkje våga å slutta ut frå helleristningane i Jiebmaluokta. Dei er berre ein særmerkt del av dei mange leivningane frå førhistorisk tid som alt no er kjende, slik som graver og buplassar med tufter og møddingar. Og meir er i vente. Enno er det første årtusen e. Kr. «særlig dårlig belagt» med arkeologiske funn.[15] Finnmarks arkeologi er for tida i sin første og grunnleggjande fase. Det er berre arkeologar som kan ha oversikt over det veldige materialet og som kan beskriva og tolka det fagmessig og vitskapleg.[16] Likevel, ein historikar kan trygt seia så pass som at folket rundt Jiebmaluokta og Bossekop har hatt meiningar om kva som var riktig og livsnødvendig bruk av naturgoda i desse traktene. Og meiningane, rettsoppfatningane må dei ha kome fram til sjølve. Ingen andre kan ha laga dei, enn seia tvinga dei på folket her.

Ingen kan seia sikkert om folka i Jiebmaluokta, på Komsafjellet og i Bossekop var samar, om dei var forfedrene og formødrene til dei samane vi kjenner til[17] frå tida etter Kristi fødsel – eller om dei ikkje var det. Men det er lite sannsynleg at dagens samar langs Altafjorden ikkje har nokon som helst slektskap med dei som heldt til her for tusenvis av år sidan, like usannsynleg som at dagens søringar ikkje skulle ha nokon slektskap med stein- og bronsealderfolka på buplassane rundt f. eks. Oslofjorden eller på Vestlandskysten. Og det vi i alle fall kan seia sikkert er at samane framleis på 1300-talet har hatt nokolunde liknande levemåtar som folka i Jiebmaluokta i tusenåra før Kristi fødsel, altså som veidefolk, samlarar og fiskarar. For Hjemmeluft [*jæm'meluft*] er ei forvanska form av det sjøsamiske bygdenamnet *Jiemmaluof'ta* (skriftspråk *Jiebmaluok'ta*), der førsteleddet *jiebma* (jiemma) kanskje er eit gammalt namn på eit særleg slag sel, og der sisteleddet *luok'ta* (luof'ta) tyder «bukt, vik». Det meiningslause «Hjemmeluft» er altså ei forvansking av eit samisk stadnamn som i omsetting til norsk tyder «selvika, selbukta». Med andre ord, dagens samiske stadnamn er ei stadfesting av kontinuiteten i levemåten gjennom tusenvis av år.

15. Bjørnar Olsen s. 12, 138f.
16. Utførlege litteraturlister pr. 1985, 1988 og 1994 hos Knut Helskog og Bjørnar Olsen. Oversikt, tolkingar og sakregister pr. 1994 hos Bjørnar Olsen.
17. Dvs. frå Ottars beretning rett før 900 (The old English Orosius, ed. Janet Bately, Early English Text Society, 1980; omsetting ved ArthurSandved i NOU 1984:18 s. 643f.) og frå gravfunna i Varangerområdet frå tida rundt Kristi fødsel (Jfr. NOU 1994:21 s. 17, der forfattaren viser til NOU 1978:18A «Finnmarksvidda – Natur – Kultur», s. 129f). Og Bjørnar Olsen avsluttar si oversikt frå 1994 (s. 139) med «en hypotese om at *det siste årtusen før Kristus* [uth. GS] var en avgjørende fase for tilblivelsen av mange samiske kulturtrekk.»

Men ved sida av dei eldgamle levemåtane har samane etter kvart temt rein og skaffa seg bufé. I alle fall frå Ottars tid på 800-talet veit vi at samar har hatt tamrein og at dei har dei selt eller levert som skatt skinn og pelsverk til søringar som kom på «finneferder». Knut Odner har dokumentert at Varanger-samane hadde husdyr på 1300-talet, og det er ingen grunn til å tru at det var annleis i Alta. Men fram til nyare tid har samane i Finnmark ikkje dyrka jorda slik som folk lenger sør gjorde det alt i yngre steinalder og i bronsealderen. Vi veit av rettarbota 1313 frå Håkon V at samane på Hålogaland, altså i Nordland og sørlege Troms, heldt til inne «i fjordane».[18] Og slik var det sikkert i Finnmark òg. Langs fjordane var det mest til levemåten, alltid fisk i fjorden og i elvane, vilt langs fjorden og på fjellet, skog til brensel og reiskapar, gammer og båtar. Frå slutten av 1500-talet finst ei anonym Finnmarksbeskriving. Her heiter det om kvar og ein av dei store fjordane i Finnmark at inne i botnane bur det «Finder» eller ligg «Finde byer». Forfattaren fortel at sjøsamane veksla mellom bustader i dei fire årstidene, alt etter dei naturgoda som dei hadde bruk for, langs fjorden og på øyane, i skogen og på fjella.[19]

Når dei fleste samane i verda har halde til og framleis held til langs fjordane ut mot Nordishavet, er det dei rike naturgoda her å takka.

1.2.1.2 Frå 1300-talet av

Frå 1313 vart både Landslova og norsk og internasjonal kyrkjerett gjort gjeldande for samane på Hålogaland.[20] Det same har vel skjedd på Finnmarkskysten utover 1300-talet. Frå tidleg på 1500-talet finst fleire kongebrev om at Landslova skulle vera gjeldande rett for Finnmark. Frå 1604 vart Christian IV's versjon av Landslova lovbok også for Vardøhus len. Og i 1688 kunngjorde fogd Niels Knag Christian V's Norske Lov 1687 på tinga i Finnmark.[21]

Eit heilt anna spørsmål er om norsk lov verkeleg vart brukt ? Både kyrkjene og tingstadene låg ytst på kysten, langs den skipsleia og nær dei fiskeklakkane som søringane brukte. Det var liten grunn for samane til mannjamt å søka tinga ute ved kysten for å hevda interessene sine til land og vatn inne i fjordbotnane. I alle fall finn vi så å seia ikkje samiske rettsoppfatningar om dette uttrykt i dei to trykte tingbøkene frå Finnmark 1620 -1633.[22] Her galdt sakene helst kreditt, lausøyre av ulike slag og straffesaker, utover 1600-talet også trolldom. Men dei galdt slett ikkje fast eigedom. Einar Niemi har i si *Vadsøs historie*, bd. I (1983), gått gjennom alt tilgjengeleg rettsmateriale frå 1600-talet. Han kan dokumentera strid om naturgode som beite for fe og rein mellom bumenn og samar, som reinbeite ved kysten mellom sjøsamar og fjellsamar, som rett til ilanddriven kval og til beverfangst (s. 186-187, 190) Striden var ført på ting, for lensherre, amtmann og fogd. Det som kanskje kallast «fast eigedom» er det særmerkte linesettsystemet langs kysten av Vadsøområdet, som sannsynlegvis byrja i 1650-åra og kanskje som ein kulturimport frå Vestlandet:.

> «Fiskehavet utenfor værene ble delt inn i linesett for hvert enkelt båtmannskap, oftest med en rettighetsmann som høvedsmann og setteier. Slik

18. NgL III s. 106 flg. og fragment NRA 35b; omsetting i NOU 1984:18 s. 647.
19. Gustav Storm (red.), Historisk-topographiske Skrifter om Norge og norske Landsdele, forfattede i Norge i det 16de Aarhundrede, Christiania 1895, s. 222-225, 232; jfr. NOU 1994:21 s. 25.
20. Som note; dessutan NOU 1993:34 s. 352.
21. NOU 1993:34 s. 345, 352.
22. Tingbok for Finnmark 1620-1633, red. Hilde Sandvik og Harald Winge, 1987. Sjå «Emneregister» s. 324ff og «Lovanvendelseregister» s. 339f (Landsleigebolken har ikkje vore brukt i det heile).

> ble havet delt inn i teiger liksom landjorda ble det i tradisjonelle jordbruksstrøk» (s. 292).

I 1629 summerte Stephan Hans Stephanius, professor i historie ved adelsakademiet i Sorø på Sjælland, dei tingsrettslege tilhøva i Finnmark i 1620-åra slik:

> «Finnmark ... har det som særmerke, at denne regionen ikke er adskilt i eiendommer (*dominia*) og besittelser (*possessiones*), slik det er andre steder, men er åpen for alle og for den første som okkuperer (*primi ... occupantis*). Men den som okkuperer først (*primus occupat*), han vinner ikke eiendom (*Dominium*) slik som [han vinner] avkastningen (*usum fructum*).»[23]

Difor kunne reglane om fast eigedom i Landsleigebolken i Norske Lovbog 1604 ikkje brukast i Finnmark. Men innbyggjarane vann avkastninga av arbeidet sitt. Lovreglar om lausøyre kunne altså brukast, likså vel som reglar i dei andre bolkane og i dei forordningane som kom utover 1600-talet. Vi ser at Stephanius la til grunn at folk tok land i bruk, med eit lærd romarrettsleg uttrykk «okkuperte» slike område som dei ville bruka. Var der fleire som ville «okkupera», så galdt det ein førstemannsrett til området og dermed til utbyttet. Ein slik «førstemannsrett» til naturgoda må lett ha blitt til regelmessig bruk, godteken av andre, i tida eller åra som følgde. Slik har ein «førstemannsrett» til utbytte av eit område blitt til «sedvane». Det har nettopp høvd med dei sesongvise flyttingane mellom faste buplassar som vi første gong høyrer om frå slutten av 1500-talet og som mange stader var sjøsamisk levevis på 1800-talet og enno såvidt i byrjinga av 1900-talet.

Så langt har vi halde oss til samane langs kysten, altså til «sjøsamane» eller – som dei vart kalla -«sjøfinnane». Men kva med «fjellfinnane» inne på det som no blir kalla Finnmarksvidda?

Den nomadiserande reindrifta har venteleg kome til Finnmark på 1500-talet. Men den har til alle tider hatt størst omfang i den svenske Lappmarken, aust for Kjølen. Kanskje er den rikelege tilgangen på mange slag naturgode og mat langs Finnmarks- og Tromskysten ei forklaring på at reindrifta ikkje dominerte slik her som i den svenske Lappmarken. Naturgode som laks, tørrfisk, rav og rekling, tran, skinn, huder, kvalrosstenner, dun og molter var framifrå handelsvarer, som kunne bytast i nyttige varer utanfrå eller seljast for sølv. Lars Ivar Hansen har gjort det sannsynleg at det var ein samanheng mellom det forholdsvis låge tamreintalet i Finnmark i første del av 1600-talet og tilknyting til handelssystem. Varanger hadde påfallande lågt tamreintal i 1609, men aktiv tilknyting til heile tre handelssystem, det russiske, det svenske og det dansk-norske.[24] For handel var båtar og køyrerein nyttig og nødvendig. Men så lenge det var villrein nok å jakta på, både i fjella langs kysten i sommarhalvåret, langs trekkleiene vår og haust og i innlandet om vinteren, var det ikkje nødvendig å gå over til tamrein i større omfang. Nomadiserande tamreindrift er eit slitsamt liv. I alle fall er det ikkje kjent til strid mellom sjøsamar og fjellsamar om bruken av naturgoda før 1670-åra. Snarare har det vore eit nyttig hopehav, særleg i form av varebyte og handel.

---

23. De Regno Daniæ et Norwegiæ Tractatus varij, Leiden 1629 («Editio secunda»), s. 96. Sjå NOU 1993:34 s. 253f og s. 414.
24. Lars Ivar Hansen, Handel i nord. Samiske samfunnsendringer ca. 1550 – ca. 1700, Universitetet i Tromsø 1990 (dr. avh., stensil), s. 99, 204-225, 412-420 (særleg s. 417), 427f; jfr. Historisk tidsskrift 1991 s. 528 (GS) og note 46 nedanfor.

1.2.1.3 Ei oppsummering

I den lange tidbolken som vi no har hatt for oss – frå helleristningstida og fram mot slutten av 1600-talet – har folk i Finnmark stort sett rådd seg sjølv. Samane hadde solid kunnskap om korleis dei skulle bruka naturgoda. Difor har nok samane vore meir sjølvberga enn tilflyttarane sørfrå.

Sannsynlegvis ville samar og norske tilflyttarar i seinmellomalderen og tidleg nytid ikkje ha forstått vår tids spørsmål om oppfatningar av retten til land og vatn i Finnmark. Spørsmåla til den tids finnmarkingar måtte ha vore om dei hadde rett til å fiska laks og til å veida elg og rein og sel der og der. Svaret kunne vel stundom ha blitt at *det* selværet kunne dei ikkje bruka og *der* kunne dei ikkje veida rein utan å spørja om lov hos dei som heldt til der i traktene. Men i sine trakter ville nok desse finnmarkingane ha svara at det er *her* vi fiskar laks og veider elg og rein og sel og at sjølvsagt er det *vår* fangst. – Kva med området? Eg trur at dei ville ha svara at det er *vi* som har laga bogestille mot sel og rein der og der, som har laga laksekjer i dei og dei elvane og som har laga dyregravene og leiegjerda der og der og som held dei ved like. Dei er *våre*. Og sjølvsagt, gammene er våre, likså vel som tamreinen vår og buféet vårt.

Kan det da seiast noko allment om oppfatningar av retten til land og vatn i Finnmark før 1690-åra?

For det *første* må det i all hovudsak ha vore lokale rettsoppfatningar. Med andre ord, frå om lag Kr. f. må det stort sett ha vore *samiske* rettsoppfatningar.

For det *andre*, i tillegg kjem rettsoppfatningane i samsvar med Landslova 1274 og Christian IV's Norske Lovbog 1604 i dei norske busettingane i væra langs kysten sidan 1200-talet, og likeeins den bruken som svenske dommarar («häradshövdingar») og lagrettar («nämnder», samansette av samar) gjorde av Kristoffers Landslag sidan slutten av 1500-talet i dei såkalla fellesdistrikta i indre Finnmark.[25]

For det *tredje*, samane – og sidan 1200-talet tilflyttarar 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*.

For det *fjerde*, frå tid til anna har det sjølvsagt vore strid mellom dei som ville ta landområda i bruk og gjera seg nytte av naturgoda. Det må ha vore strid både mellom enkeltmenneske og mellom grupper. Strid mellom samar kan vi berre tenkja oss til, og her finst ikkje kjelder. Når det gjeld strid mellom samar og nordmenn, veit vi at da marknadsfisket lønte seg mindre utover 1600-talet, ville mange nordmenn helst flytta frå kysten og innover i dei lune fjordane. Den norske busettinga i fjordane på 1600-talet er i store trekk kjend og kartlagd. Regjeringa i Kjøbenhavn såg med misnøye på denne flyttinga.[26] Dei ville halda oppe busettinga i fiskeværa på «yttersida». Men stundom har nok også samane inne i «finnfjordane» mislikt tilflyttinga.[27]

Avslutningsvis: Oppfatningane av *retten* til land og vatn i Finnmark frå og med 12-1300-talet må ha svara til den *bruken* av naturgoda som Steinar Pedersen har skissert:

> «1. Et norsk bosetningsområde ytterst på kysten og øyene. Denne bosetninga baserte seg stort sett på markedsfiske, men med et visst tillegg av husdyrhold.
>
> 2. Fjordene og innlandet var samiske områder, med jakt, fiske, tamreindrift og husdyrhold som basis.»[28]

25. NOU 1993:34 s. 352ff.
26. Forordning 5.2.1685, pkt. 19 (NOU 1993:34 s. 338).
27. Einar Niemi, Vadsøs historie, bd. I, s. 186f, s. 242f, Jens Petter Nielsen, Altas historie, bd. I, 1990, s. 128.

Før den tid og bakover til tida rundt Kr. f. må vi rekna med rettsoppfatningane hos dei gruppene av samiske veidefolk som heldt til i Finnmark. For enda tidlegare tider må vi gje avkall på å etnisitetsfesta slike rettsoppfatningar.

2.2 1690-åra – 1863

Tankegangen *bruk* (= regelmessig bruk = sedvane) = *rettsoppfatning* ligg til grunn for framstillinga i det føregåande hovudavsnittet. Eit formål har vore å laga eit grunnlag for samanlikning med tidbolken 1690-åra fram til 1863, for å sjå på det som var likt og på det som endra seg. For i denne siste tidbolken kom det ein del inngrep frå styremaktene. Ein kan tenkja seg at inngrepa meir eller mindre sette sine preg på oppfatningane av retten til land og vatn.

Inngrepa var ei tidleg form for «distriktspolitikk» frå Kjøbenhavn og Christiania. Initiativa vart her som elles i Norge ofte tekne av det regionale embetsverket, gjerne på grunnlag av impulsar og klager frå folk som møtte på tinga.[29] Desse inngrepa galdt særleg

– skogvern,
– støtte til fast busetting,
– «Finmarkens Opkomst».

Desse inngrepa skal beskrivast først. Inngrepa og deira bakgrunn kan ikkje isolerast frå den bruken av naturgoda som hadde lange tradisjonar i Finnmark og som det regionale embetsverket ofte hadde god kjennskap til.

Her er det altså tale om to typar rettsoppfatningar som må ha møtt kvarandre. På den eine sida stod den «lokale» rettsoppfatninga som bygde på tradisjonell bruk, på den andre sida kom inngrepa frå embetsverket. No får vi altså framfor oss den problemstillinga som er skissert ovanfor, spørsmålet om ein kan sjå regulert bruk som uttrykk for «ekte» rettsoppfatningar.[30]

1.2.2.1 Skogvern

Dette er det første og klaraste inngrepet, og det byrja med fogd Niels Knags fredlysing av «Hans Majestets skog og allmenning i Alta» 1693. Fredlysinga innebar at allmugen i Alta og i kystbygdene utanfor framleis kunne bruka furuskogen for sine ulike behov og utan betaling, *men* no etter utvising. Denne politikken vart ført vidare av amtmann Collett i 1750-åra, med dei to kjende reskripta frå 1753 som han sjølv hadde sett opp og fått sandpåstrødd i Kjøbenhavn. Frå 1775 vart dei også sagt å gjelda for furuskogen i Karasjok og nedover langs deler av Tana. At lokalfolket hadde førsteretten til furuskogen svarar til det som Peter Schnitler kunne melda frå Varanger, at samar og nordmenn frå nordsida av fjorden måtte be samane i Neiden om lov til å hogga tømmer i furuskogen der. – Frå 1816, som følgje av den nye skattelova, vart det innført såkalla rekognisjon i Finnmark for all tømmerhogst. Avgifta var 1/16 av verdien på rot. Dette utrekningsgrunnlaget var problematisk. Sannsyn-

28. NOU 1994:21 s. 26.
29. Både bumenn og samar møtte på tinga. Og eit gjennomgåande trekk ved tingbøkene frå 1600- og 1700-talet er opplysningar om lensmenn for bumenn og for samar (dvs.«Lappelensmenn») på dei aller fleste tingmøta. Denne praksisen heldt seg også utover 1800-talet, men uvisst kor lenge. Dessverre er dette viktige emnet enno ikkje undersøkt. Det er sannsynleg at dei to gruppene lensmenn både har vore målsmenn for bumenn og for samer overfor styresmaktene og talsmenn for «Øvrigheden» overfor bumenn og samar. Men eg har eit visst inntrykk av at berre bondelensmannen var kalla «Underfogd», ikkje lappelensmannen.
30. Ovanfor, slutten på *"Grunnlag og grunnsyn"* i pkt. 1.3.

legvis vart regelen ei papirfråsegn. Derimot måtte brukarane av furuskog betala dei lokale skogoppsynsmennene for utvisinga. – Det er sikkert at furuskogen i hovudsak har vore brukt av lokalfolket. Det er nesten like sikkert at styresmaktene har hatt folket med seg i forbodet mot at folk sørfrå forsynte seg av furuskogen i Alta og Porsanger. Faktisk var det med kortare avbrot offisiell politikk frå 1752 og heilt fram til 1925 å forby «utførsel» av tømmer frå Nord-Noreg, altså at sørgåande jekter med ledig skipsrom tok med seg tømmer undervegs.

Det felles motivet for alle desse inngrepa er sjølvsagt at furuskogen var eit livsnødvendig naturgode som måtte vernast for å halda oppe busettinga i Finnmark. Ein kan i våre dagar, frå høgt kvalifisert hald sørpå, høyra at det er den strenge skogpolitikken alt frå 1700-talet som har berga skogen for Finnmark. Men det er nok ein ufullstendig dom. For dei som var så heldige å ha furuskog i sine område, *visste* at tømmeret kunne omformast til reiskapar og innbu, til sledar og elvebåtar, til stengsel i lakseelvar – og til mangt anna som trongst til levemåten. Sløsing med og uvettug bruk av skogen måtte skada lokalfolks eigne interesser. Difor har det strenge offentlege skogvernet vore til støtte for lokalfolket. Det var nok så at embetsverket såg på skogen som «Hans Majestets skog og allmenning». Men viktigare var at lokalfolket såg det som sin rett å kunne bruka furuskogen utan å betala for anna enn utvising.

Bjørka har til den siste tida vore det viktigaste brenslet i fjordbotnane og i innlandet. På yttersida berga dei seg med torv, drivved og det dei kunne få kjøpt frå innlandet. Slik har det blitt ei allmenn rettsoppfatning at den lokale bjørkeskogen høyrer lokalfolket til, sjølv om det stundom kan ha vore vanskeleg å dra grensene for kven som var «lokalfolk».

1.2.2.2 Fast busetting.

Det andre særmerket for perioden 1690-åra fram til 1863 er ulike former for offentleg støtte til fast busetting.

At tilreisande embetsmenn utover 1700-talet har undra seg over og mislikt at grunnen i Finnmark låg – som dei sa – «til fælles», er sikkert nok. Slike utsegner finn ein hos Schnitler i 1740-åra og hos amtmann Collett i 1750-åra, men også hos ein finnmarksfødd embetsmann som fogd og sorenskrivar Hans Paus rundt 1760. Amtmann Hammer var visstnok den første som nytta læra om «Kongens land» til å gje og tinglysa rett til buplass på levetid, såkalla «plassetlar». Det skjedde i 1760.[31] Men desse først plassetlane var til nordmenn. Kva var holdninga hos samar ?

Henry Minde har gjort det sannsynleg at den ille omtala amtmannen Kjeldsen i 1740-åra støtta samane i Alta i motstanden deira mot at tilflytta kvenar skulle få gjerda inn dei slåttelanda som dei etterkvart såg på som «sine». Men dette kan ha vore motvilje mot inngjerding og mot innflyttarar, – til forsvar av eigne interesser. Det har ikkje nødvendigvis vore motvilje hos samane mot faste buplassar.

I 1750-åra klaga amtmann Collett til Rentekammeret over at samane for stygt åt med bjørkeskogen. Han skreiv at når dei hadde hogd ned skogen nær gamma og buplassen, så flytta dei rett og slett til ein annan bustad med høveleg skog. Men rundt den gamle buplassen voks det no frodig gras, lett å hausta til dyrebart vinterfôr. Og, skreiv Collett, dette var den einaste atkomsten som sjøsamane hadde til sine slåtteenger.[32] Kjeldekritisk vurdert er dette ei påliteleg opplysning om sjøsamisk rettsoppfatning. For Collett mislikte slik bruk av bjørkeskogen – og han meinte nok

31. NOU 1993:34 s. 345, 362f. Utførleg hos Sverre Tønnesen, Retten til jorden i Finnmark, 1972, s. 85-93. Her har Tønnesen følgt Finnmark tingbok særleg nøye.
32. NOU 1993:34 s. 359, 362f; NOU 1994:21 s. 74.

at misbruken ikkje burde lønnast med å godta misbruken som grunnlag for rett til slåtteland. Men oppfatninga om rett til til beite og slåtteland på tidlegare buplassar må vera eldgammal, som del av ei omfattande og mangesidig oppfatning av retten til naturgode av mange slag ved samtidige og tidlegare buplassar. Denne oppfatninga heng saman både med det halvnomadiske leveviset hos sjøsamane med sine opp til fire faste buplassar gjennom året – og med det heilnomadiske leveviset hos reindriftssamane, særleg ved dei inngjerda kvéene på sommarbeitelandet der simlene vart mjølka. Og det er særs lett å sjå parallellar til oppfatningar hos norske bønder om førsteretten – og seinare sedvaneretten – til nødvendige naturgode som skog, beite, mose og vatn rundt stølen og sætra i fjellet.

Både Collett og Hans Paus hadde tankar om planmessig busetting i grupper på fire eller fem familiar langs fjordane i Finnmark. Mindre tiltalande var tanken til Hans Paus om at «overskotet» av forarma reindriftssamar skulle tvingast til busetting langs kysten. Og i alle fall vart denne tanken avvist i Kjøbenhavn.[33]

Likevel var tankane om fast busetting levande. Islendingen Torkel Fjeldsted skar som ny amtmann frå 1770 gjennom. I Alta arbeidde han sjølv ut forslag om utvising av buplassar og drog til Kjøbenhavn med det vinteren 1775. Fjeldsted meinte at Finnmark hadde si framtid i fisket. Difor burde det utvisast faste buplassar for grupper på fire-fem familiar langs fjordane og ved kysten, særleg med tanke på å rekruttera fiskarar. Forslaget vart vedteke med kgl. res. 27. mai 1775.[34] Resolusjonen innebar utvising av buplassar med full eigedomsrett. Meininga var å gjennomføra dette etter kvart over heile Finnmark. Til buplassane skulle det liggja naturgode nok (slåtteenger og slåttemyrar o. a.) til å vinterfø inntil fire kyr eller 36 sauer. Og det skulle vera bjørkeskog ved buplassen. Resolusjonen var slik forma at eigedommen kunne omfatta slåtteland langt frå sjølve buplassen. Av plassane skulle det svarast ein «matrikkelskatt» i forhold til kor mange kyr og sauer som buplassen kunne fø. Skatten vart oppheva i 1839 (saman med at Stortinget avskaffa matrikkelskatt på fast eigedom i amta sør for Finnmark). Det skulle også svarast ei eingongsavgift, øyremerka til lønn for jordmålarane.

Jordutvisingsresolusjonen 1775 er særs viktig på lang sikt, og av mange grunnar. Her skal det nemnast *to*. Den eine grunnen er at resolusjonen innførte individuell og moderne eigedomsrett til jord i Finnmark. Den andre grunnen er at resolusjonen uttrykkeleg fastslo at nokre naturgode ikkje skulle bli individuell eigedom, men liggja «til fælles». Det vart sagt i § 6, som framleis er gjeldande norsk lov.[35]

Det er illustrerande at berre i få deler av Finnmark var det på denne tida ønskje om moderne eigedomsrett. Det var i Alta og visstnok litt i Porsanger. Det fell rimeleg å knyta ønskjet om moderne eigedomsrett til dei kvenske innvandrarane, som nok tok sikte på å kultivera grunn til slåtteland og kanskje så langt råd var til åkerland. Men elles slo resolusjonen lite gjennom i Finnmark både da og seinare. Eg synest at Steinar Pedersen har gitt ei overtydande forklaring. Han reknar med at amtmann Fjeldsted ville formalisera etablerte busettingar. Men tradisjon og sedvane blant folk innebar at

> «Man visste hvilken jord og hvilke slåtteplasser man sjøl hadde, og hvilke naboene brukte. Av den grunn tråkka man ikke unødig inn på andres bruksområder.»[36]

33. NOU 1993:34 s. 363; NOU 1994:21 s. 74.
34. Sverre Tønnesen, Retten til jorden i Finnmark, 1972, s. 132-158, særleg s. 132-145 der forf. har bygd på primærkjeldene; NOU 1993:34 s. 363ff; NOU 1994:21 s. 74ff.
35. Jfr. Norges Lover 1685 – 1993 s. 23.
36. NOU 1994:21 s. 75.

I så fall var full formalisering med eigedomsskjøte berre nødvendig når det var særlege grunnar for det, f. eks. for å verna dyrka slåtteeng og åker.

I staden for utvising til eigedom synest ordninga med «amtssetlar» å ha blitt den vanlege. Dei kom i staden for «plassetlane», sannsynlegvis etter 1775. Dei svara til første fase av buplassutvisingar i følgje resolusjonen 1775, nemleg at tenestemenn under amtmann og fogd «målte opp», «peika ut» eller beskreiv kva buplassen skulle bestå av. Ein amtmann, uvisst kven, har følgt amtmann Hammers eksempel og teke seg retten til på amtets vegner å tinglysa utmålet og å gje innehavaren og ektefellen rett til å sitja der livet ut. Det vil seia at denne buplassen ikkje var utvist til eigedom, ikkje avstått frå kongen og ikkje «matrikulert», og altså skulle oppsitjaren heller ikkje betala skatt. Dei einaste utgiftene var å betala lensmannen for oppmålinga og fogden for tinglysinga.

Eg kjenner berre til eitt forhold der amtet etter kvart tok til å krevja at den som sat på ein buplass, skulle skaffa seg amtssetel. Det var langs Tana frå 1826 og fram mot 1880-åra, og da for å reservera stengselsfisket for «den fast bosittende Almue» innanfor kvar av dei sonene som elva vart inndelt i.[37] Drivgarnsfisket derimot var fritt, dorging og stongfiske likeeins. Formålet var ikkje å heilt avskjera reindriftssamane i Polmak og Karasjok frå å ta del i laksefisket.

Men elles i Finnmark har nok mange site vidare på gamle buplassar eller teke seg nye utan å skaffa seg amtssetel. Forklaringa ligg nær når ein ser på det låge folketalet i amtet[38] som omfatta eit veldig område etter grensetraktatane 1751 og 1826. Framleis var her plass og naturgode nok.

Bruken av amtssetlar har enno ikkje blitt systematisk studert. Men utan tvil inneheld tingbøker, pantebøker og panteregister frå Finnmark for hundreårsperioden 1760-åra – 1860-åra ein særs viktig kjeldetype i amtssetlane. Ikkje berre har vi å gjera med ein interessant regional forvaltningsrettsleg sedvane. Men med desse leivningane – eller kjeldene – let det seg også gjera å kartleggja behovet rundt om i amtet for formell sikring av buplassar med tilhøyrande livsnødvendige naturgode. Amtssetlane innebar, som nemnt, godkjenning frå det lokale og regionale embetsverket på at innehavaren hadde rett til å sitja på den buplassen han eller foreldra hadde sett seg ut og til å bruka naturgoda der, levetida ut. Og det er likt til at etterkommarane rekna med at dei kunne overta buplassen eller amtssetelen etter foreldra. Ulempa med denne ordninga kan nok ha vore at innehavaren ikkje kunne få kreditt ved å setja plassen i pant. Men så risikerte han heller ikkje å måtta avstå plassen med naturgoda til ein kjøpmann eller til ein annan kreditor dersom gjelda vart for tung.[39]

Slåttene og høystakkane under ein buplass låg naturleg nok ofte langs eller i flytteleiene for rein, gjerne langt frå sjølve buplassen. Da var det umogleg å berga høystakkane mot svolten rein før snøen og vinterføret kom. Med stendig fleire buplassar utover 1800-talet, stigande reintal og framfor alt krisa for reindriftssamane etter grensesperringa mot Finland 1852 kom det til alvorlege misstemningar mellom bønder og reindriftssamar i 1850- og 1860-åra. Da viste det seg at tildelinga av amtssetlar på buplasar og utslåtter hadde skjedd utan plan, og i alle fall utan å ta nødvendig omsyn til reindrifta. Å rå bot på motsetningane mellom reindrifta og den faste busettinga var eitt av formåla med lovverket i 1860-åra, særleg jordsalslova 1863, og blir eitt av emna i neste hovudavsnitt (Innleiinga til 2.3).

37. Steinar Pedersen, Laksen, allmuen og staten. Fiskerett og forvaltning i Tanavassdraget før 1888 (Hovedfagsoppgave i historie, Tromsø 1985), Diedut 1986:2 s. 55f, s. 79ff, s. 94f og s. 117ff.
38. NOU 1993:34 s. 412.
39. Panteregisteret for Alta viser at mange av dei nye eigarane måtte avstå buplassane sine for kjøpmannsgjeld (NOU 1993:34 s. 364).

1.2.2.3 «Finmarkens Opkomst»

Finnmark har alltid vore eit grenseland. Sett frå det politiske sentrum (Kjøbenhavn og deretter Christiania/Oslo) har det difor alltid vore viktig å halda oppe folketalet, både på samar *og* på tilflyttarar frå område som låg nærare det politiske sentret. I tidbolken 1690-åra til 1863 kom mange slag inngrep og initiativ frå sentralt hald, med det felles formål å auka folketalet, gjerne ved sterkare utnytting av naturgoda i Finnmark. Den tids *slagord* – ein kan faktisk seia det slik – for denne politikken var «Finmarkens Opkomst». Her skal vi sjå på «Finmarkens Opkomst» i samanheng med oppfatningar om retten til naturgoda i landsdelen.

Eit middel til å halda oppe busettinga i væra langs kysten var monopolhandelen 1681 – 1789, altså at kjøpmannsselskap først i Bergen og seinare i Kjøbenhavn vart forplikta til å forsyna folk i Finnmark og særleg i væra med alle nødvendige varer og på kreditt, mot at selskapa fekk eineretten til oppkjøp av produkta frå landsdelen, framfor alt tørrfisk. Ordninga innebar at værfolket fekk einerett til å fiska på klakkane nærast været og at både «nordfararar» frå Nordland og Troms og (seinare) russiske fiskarar måtte halda seg på klakkar langt frå væra. Det var altså ikkje fullstendig «fritt hav». Lokalfolket i væra hadde særrett til dei gode fiskegrunnane i Finnmark. Det særeigne linesettsystemet i Varanger innebar tinglyste rettar for fiskarane i væra til grunnane langs fjordkysten. I same lei gjekk forbodet mot at tilreisande dreiv jakt i Finnmark. Meininga var at handelsselskapa skulle ha einerett til oppkjøp av pelsverk.[40] Værfolket må ha sett retten til dei nære fiskeklakkane som nødvendig og rettferdig, for tilflyttarane i væra var heilt avhengige av tilførslene sørfrå. At samane og andre innover i fjordane såg det på same måten, er mindre sannsynleg. Det går nemleg fram av dei årvisse oversiktene i tingbøkene at samane hadde langt mindre gjeld til kompania enn værfolket, sjølvsagt av di dei hadde eldgammal kunnskap og teknikk for å leva av naturgoda i landsdelen. Slik kunnskap og teknikk hadde innflyttarane lite av.

Andre middel til å halda oppe og auka folketalet var å frita norske innflyttarar for skatt og å bruka Finnmark som deportasjonsstad for straffedømde og som fristad for slike som hadde gått fallitt.[41]

Også grensetraktaten 1751 hadde «Finmarkens Opkomst» som eitt av sine mange formål. Det galdt å sikra eit oppland for påtenkte byar og handelsstader langs kysten og dermed hindra at handelsmenn frå Botniska viken fekk hand om varene frå indre Finnmark. Viktigare var nok at Lappekodisillen garanterte retten for norske og svenske reindriftssamar til nødvendige naturgode på begge sider av den nye grensa, heilt fram til grensesperringa mot Finland kom eit hundreår seinare.

Vurdert i ettertid og målt i folketal ser det ut til at politikken «Finmarkens Opkomst» hadde liten verknad. Den framifrå folketeljinga for Danmark og Norge 1801 (med namn på innbyggarane) har folketalet 7 700 for Finnmark.[42] Det vil seia 0.9 % av folketalet 883 000 i heile Norge. Og når vi her må rekna inn den særlege eingongstilveksten i folketalet som følgde av grensetraktaten 1751, kan vi seia beint ut at distriktspolitikken frå Kjøbenhavn var mislykka. Men dei nordmenn som var særleg avhengige av tilførsler utanfrå, såg nok likevel handelsmonopola som nødvendige.

På denne bakgrunnen frå 1700-talet er folketeljinga 1875 av stor interesse. Da var folketalet i Noreg fordobla frå 1801, til 1 813 000. Men i Finnmark var folketalet

40. NOU 1993:34 s. 360; NOU 1994: 21 s. 38ff.
41. NOU 1994:21 s. 39f.
42. Historisk statistikk 1978, Statistisk sentralbyrå, 1978, s. 33. – Steinar Pedersen refererer talet 6 520 for 1805, derav 1 590 nordmenn og 4 930 samar (med kvenar), etter Amund Helland, bd. II 1906, s. 31 (NOU 1994:23 s. 43).

meir enn *tredobla* frå 1801, til 24 200.[43] Og 1.3 % av innbyggarane i riket budde i 1875 i Finnmark. Auken var altså både absolutt og relativ. Denne utviklingsretninga har seinare halde seg.[44] Årsakene til auken er mange. Her skal peikast på to sikre årsaker, den eine er folkevekst i andre riksdeler og land med påfølgjande utvandring til Finnmark, den andre er sterkare utnytting av naturgoda i Finnmark enn tidlegare. Begge årsakene kan plasserast innanfor ein allmenn og vanleg forklaringsmodell for ut- og innvandring, nemleg «push or pull», «trykk eller trekk». Det er sikkert at både i Sør-Norge og i Nord-Finland vart folketalet altfor høgt utover 1800-talet, sett i forhold til den tids utnytting av naturgoda. Men sterkare enn «trykk»-faktoren for utvandrarane var nok «trekk»-faktoren for innvandrarane til Finnmark. Likevel skal ein ta med ein tredje årsaksfaktor, nemleg svært sterk naturleg vekst. *Etter* 1875 kan veksten i hovudsak tilskrivast fødselsoverskot. Dette hadde samanheng med dei store naturgoda, fridommen til å etablera seg og den lette tilgangen til jord og tomter. Giftemålsalderen i Finnmark var mellom dei lågaste i landet både for menn og kvinner, og naturleg nok kom det mange barn til verda.

Finnmark fekk i alle fall ein avgjerande «Opkomst» på 1800-talet, målt med auka folketal. Denne nye «Finmarkens Opkomst» har fiskeria frå og med 1830-åra som si første og fremste årsak, som andre årsak den lette tilgangen på buplassar på kysten og langs fjordane. Sannsynlegvis har det nesten alltid vore særs rikeleg med fisk i fjordane, langs kysten og på bankane utanfor Finnmark. Men avstandane til marknadene gjorde at fiskeria ikkje vart utnytta kommersielt slik som lenger sør. Endringane i fiskeria i Finnmark var med andre ord ein overgang frå i hovudsak subsistensfiske, altså fiske til mat for familien saman med noko kommersielt fiske for faste marknader, til sterkt auka kommersielt fiske for mange og nye og ulike slag marknader. Etter at fiskerilova 1830 slo fast prinsippet om «fritt hav» og så lenge fisketilsiga mot Finnmarkskysten syntest – og verkeleg enno var – uuttømmelege, så lenge var det berre spørsmål om fleire fiskarar og fraktefarty for å utvikla ein ny og marknadsretta næringsveg.

Nokre tilflyttarar slo seg til som bønder i Alta og Porsanger. Det var stort sett tilflyttarar frå Sør-Norge. På 1800-talet slo kvenane seg helst ned i Varanger, først som bønder. Men dei fleste norske tilflyttarane drog til fiskeværa og tettstadene langs kysten eller slo seg ned langs fjordane. Der kunne dei få så å seia gratis buplass og dei kunne hausta vinterfôr til ei ku eller to og nokre sauer. I fjorden var det fisk nok til henging og salting. Attpåtil kunne både samar og nordmenn og kvenar bytta fisk i framifrå russisk mjøl og andre nyttige varer som pomorane kom med sommarstider.

Denne «Finmarkens Opkomst» på 1800-talet, målt med sterkt stigande folketal, innebar sjølvsagt tilsvarande aukande bruk av naturgoda i Finnmark. Kva tenkte så folk om retten til å bruka naturgoda fram til 1860-åra?

Tilflyttarar har opplagt meint at dei hadde like rett som dei «innfødde» til å ta område og naturgode i bruk, mellom anna av di auka busetting i Finnmark var positivt vurdert av styresmaktene.

Og dei som i generasjonar hadde budd i Finnmark? Det veit vi enno ikkje noko sikkert om. Det var motvilje mot at tilflyttarane tok i bruk fiskeklakkane langs fjordane og kysten i lange tider etter at fisket vart gjort «fritt» i 1830. Linesettsystemet langs Varangerfjorden gjekk i oppløysing fram mot 1860-åra. Likevel har fisket fram til 1860-åra skjedd med såkalla passive reiskapar, slik at det ikkje kan ha vore

43. Derav 7 000 samar, 4 300 kvenar, 3 000 «blandet» og 9 800 norske (NOU 1994:23, s. 120, her etter Carl Schøyen 1920).
44. Sjå nokre representative tal i NOU 1993:34 s. 412 (dessutan s. 365f) og figur 7:1 «Befolkningsutvikling i Finnmark 1835-1910», NOU 1994:21 s. 89

tale om overfiske, enn seia rovfiske. Den tids fiskemåtar var ingen fare verken for lokale fiskebestandar eller for dei årvisse gyteinnsiga. Difor kan det neppe ha vore allmenn motvilje mot meir kyst- og fjordfiske, sjølv om konkurransen vart stor på nokre fiskefelt. Og slett ikkje kan det ha vore motvilje mot meir busetting i fiskeværa på yttersida. Men det er sannsynleg at dei som alt budde langs fjordane, har mislikt at det kom fleire og ville ha sin del av naturgoda på landjorda. For alle trong å hogga ved og å hausta vinterfôr til ei ku eller to og nokre sauer. Det må ha blitt kapping og ofte strid om vedskog og utslåtter.

Den iaugefallande moderniseringa av fiskeria gjorde at embetsverk og tilflyttarar tok til å sjå med kritiske auger på dei tradisjonelle samiske bruksmåtane av naturgoda i Finnmark. Dei meinte at desse bruksmåtane var gammaldagse, at sjøsamiske sesongflyttingar og samisk livsform i det heile var tilbakeståande, samanlikna med både sørnorsk og kvensk jordbruk og feal. Tankane om utvikling eller «evolusjon» frå lågarestående utnytting og rein hausting av naturgode fram mot moderne jordbruk var allment tankegods både i Norge og i Europa elles sidan andre halvdel av 1700-talet. Frå 1840-50-åra vart «modernisering» det overordna synspunktet for jordbrukspolitikken i Sør- og Midt-Norge. Frå same tid byrja ei nedvurdering av tradisjonelle samiske bruksmåtar eller av det som no gjerne blir kalla «kombinasjonsnæringar».

1.2.2.4 Reindrifta

Fram til 1800-talet var reindrifta den livsforma og næringsvegen som merka minst til offentlege inngrep og reguleringar.

Innanfor det noverande Finnmark har det vore tamreinhald både langs kysten og i innlandet i lange tider, langs kysten heilt til åra etter grensesperringa 1852.[45] Men såvidt ein no kan forstå, har den nomadiserande reindrifta alltid hatt sitt største omfang i Sverige, i den delen av Lappland som grensa mot Troms og nordre Nordland.[46] Difor er det ikkje tilfeldig at det første utkastet til Lappekodisillen 1751 vart laga på svensk side.[47]

Det kan tenkast at den nomadiserande reindrifta innanfor det noverande Finnmark hadde lite omfang fram til slutten av 1600-talet. I så fall er det ei mogleg forklaring på at fram til 1670-åra er det ikkje kjent klager over fjellsamane si reindrift langs kysten. Men på tinget i Varanger i februar 1679 klaga Varangersamane over korleis fjellsamane gjorde stor skade og «Fortred» på dei «Reinpladtzer» som med rette høyrde Varangersamane til. Fjellsamane hadde fått for vane å føra ei heil mengde rein dit og fjellreinen åt opp den reinmaten som fjordsamane hadde samla for å fø sin eigen rein. Fogden gav Varangersamane medhald og truga med å straffa fjellsamane om dette tok seg oppatt. – Ei anna – og kjeldekritisk – forklaring er nok at på slutten av hundreåret tok kongelege kommisjonar opp klager mot både fjellsamar frå innlandet og mot fjellsamar frå kysten – og jamvel som forhøyr. I 1682-83 og i 1688 klaga Varangersamane over fjellsamane frå innlandet. I 1690 klaga fjellsamane langs heile kysten frå Tana til Talvik til Adelaer-kommisjonen. I Talvik

45. Den hittil mest omfattande framstillinga er gitt av Steinar Pedersen i NOU 1994:21 s. 52-71, med tilvisingar til kjelder og tidlegare litteratur.
46. Karl IX's reinteljing 1609, i følgje Filip Hultblad, Övergång från nomadism til agrar bosättning, Lund, 1968, med ei velkjend grafisk framstilling gjengitt i NOU 1978:18A s. 153. – Jfr. ovanfor note 24.
47. Av grensekommissæren oberst Klinckowström 1749, i følgje eit internt notat for den svenske reinbeitedelegasjonen 1913 av kammarråd Axel Klockhoff, «Uppkomsten av det svenska anspråket på flyttningsfrihet för lapparna», reinskrive etter ms. og utgitt i Samernas Vita Bok V:2, Stockholm 1979, s. 44ff (jfr. «Förord» s. 4).

fekk såleis kommisjonen høyra at fjellsamar frå innlandet trengde inn på «voris Søefielde med deris tamme Dyr». Tilsvarande klager er kjende frå Talvik 1692 og frå Kjøllefjord i 1697. Innlandssamane kom frå siidaene Kautokeino, Avjovarre og Utsjok. Kanselliråd Adelaer rådde i 1690 til at kongen – ved amtmannen – skulle avdela område i fjella for kvar tingstads allmue slik at ein kunne unngå konfliktar i framtida. Slik var det ordna i «det svendske Lapland», konkluderte Adelaer. Det kan tenkast at rådet førte til at folk langs kysten tok til å klaga på tinga over inntrenging på deira område. Men amtmann og fogd kunne likevel ikkje gjera anna enn å koma med formaningar. Elles kom det både da og seinare – særleg i 1740-åra da grenseforhandlingane byrja – tilsvarande klager frå samane i fellesdistrikta, altså i dagens «indre Finnmark», over at sjøsamar med tamrein trengde inn på deira lavbeite og villreinfelt om vinteren.

Samla sett har altså nomadiserande reindriftssamar frå innlandet og kysten i løpet av 1600- og særleg 1700-talet teke i bruk både det noverande Finnmark, Nord-Troms og lavbeita lengst nord i (det noverande) Finland. Ørnulv Vorren har rekonstruert hovudliner i det meste av flyttemønstret i det noverande Finnmark på 1700-talet.[48] Det kan ikkje vera nokon som helst tvil om at slike flyttemønster byggjer på eldgamle og opphavlege villreintrekk.[49] Ved regelmessig bruk av trekka som flytteleier gjennom lang tid – eit par hundre år minst – har flyttingane blitt til faste brukssedvanar og sedvanerett. Ikkje i noko tilfelle kan det vera tale om at flyttemønstra er fastlagde av norske og svenske styresmakter og embetsmenn. Like sikkert er det at flyttsamane både frå innlandet og frå kysten må ha meint at for nomadiserande reindrift var det nødvendig med både lavbeitet i innlandet om vinteren og grasbeitet langs kysten om sommaren. At det frå tid til anna kunne bli beitekonfliktar mellom grupper av reindriftssamar frå kysten og frå innlandet – eller i forhold til meir eller mindre fastbuande folk langs kysten – , endrar ikkje at kvar av partane har meint å ha rett til bruk og til si livsform. Kanskje var det ikkje så vanskeleg å halda oppe ein sedvanerettsleg rettsorden om at dei ulike gruppene av reindriftssamar hadde kvar sine område for vinter- og sommarbeite. For flokkane var små, og dyra hadde høg tamheitsgrad. Og dessutan kan ein nok rekna med at den såkalla «verde»-skikken – dvs. utveksling av nyttige tenester og varer mellom reindriftssamar og fastbuande – har gjort at motsetningar ikkje vaks til varige konfliktar.[50]

I all hovudsak vart ein sedvanerett av dette slaget halden oppe og gitt lovs kraft med Lappekodisillen til grensetraktaten mellom Norge og Sverige 1751.

Ved ca 1815 ser det ut til at det var utbreidd meining at reindriftssamar og fastbuande hadde like rett til beite for dyra sine. Også amtmannen meinte det. Ein skal ha klart for seg at berre i reine unntakstilfelle var det tale om dyrka eng. Det vanlege var å hausta vinterfôr for buféet på slåtter av ulike slag, og her var det aldri gjerde. Ein velakta og velståande reindriftssame frå Polmak skreiv ca 1825 om spørsmålet til amtmannen. Han skreiv at både bufé og rein trong grønt og friskt gras om våren og føresommaren. Difor hadde dei fastbuande og reindriftssamane rett til å la dyra beita i «dalen». Men når det tok til å bli beite i fjellet, da skulle både rein og bufé til fjells – dei skulle ikkje beita opp det buféfôret som no skulle veksa i korte sommarmånader. Amtmann Cappelen tykte at dette var både rett og rimeleg, og han let tinglysa ordninga for Kautokeino og Avjovarre i februar 1827.[51]

48. Gjengitt i NOU 1978:18A s. 144-163, særleg dei tre kartskissene s. 154-157; jfr. NOU 1994:21 s. 54, 59 og figurar s. 61f.
49. Grunnleggjande og klart hos Hans Prestbakmo, «Reinens økologiske tilpassing», NOU 1994:21, s. 140f.
50. Den vanlege omsettinga av «verdde» er det vakre ordet «gjestevenn». Gjestevennskap inneber gjensidige fordeler.
51. NOU 1994:21 s. 64.

Men det hardna til utover 1800-talet med strid og konfliktar om beite i låglandet om våren og på føresommaren, særleg i Vest-Finnmark, og *før* grensesperringa 1852. På våren og føresommaren galdt det flyttinga over strekningane ut mot dei rike sommarbeita ytst på kysten. Her var det ikkje til å unngå at reinen søkte til det første grønne graset ved sjøkanten, og helst til slåttene. Om hausten, i brunsttida, galdt det flytting av mange flokkar til vinterbeitet, og framom stakkar med sommarhøy som lokka reinen meir enn det visne haustgraset på bakken. Problema følgde av utvisingsmåten for amtssetlar og skjøte – at slåtter og høystakkar ofte låg langt frå buplassane -, av at talet på buplassar og utviste slåtter steig i takt med folketalet i Finnmark, og endeleg av høgare reintal.

Problemet vart akutt med grensesperringa mellom Norge og Finland for reinbeite 1852, «Finskekilen» i retning mot Nord-Troms medrekna. Grensesperringa innebar for det første at dei norske reindriftssamane ikkje fekk tilgang til lavbeita i Finland i vinterhalvåret, og for det andre at dei knappe lavbeita på norsk side av fjellet difor *måtte* vernast. Den enkle forklaringa er at tørt reinlav blir sprøtt. Dersom reinlavet da blir trakka ned, kan det ta frå 10 til 20 år før reinen på ny finn lavbeite i området. All rein måtte altså ned frå fjellet og ut til kysten i sommarhalvåret. Dette hadde skjematisk sett to følgjer.

For det *første* måtte reindriftssamane frå kysten, dvs. dei som før 1751 vart kalla «privative norske fjellfinnar», no registrera seg som heimehøyrande i innlandet (særleg Karasjok og Polmak) for å sikra seg rett til lavbeite der. Ein sedvanerettsleg førsterett til sommarbeite ved kysten må difor etter kvart ha gått tapt for kystsamane. Og registreringa i innlandet kan ha ført til strid mellom innlandssamar og kystsamar om dei knappe lavbeita.

For det *andre* vart stillinga for reindriftssamane i Kautokeino alvorleg forverra. Dei hadde sommarbeita sine mellom Altafjorden og Lyngen. Med eit blikk på kartet forstår ein kor vanskeleg flyttinga måtte bli, etter at «Finskekilen» var sperra. Svært mange Kautokeinosamar valde å ta utflytting til Nord-Sverige for å nå sommarbeita i Nord-Troms. Og dei som vart verande i Kautokeino og søkte sommarbeite på Loppahalvøya og Stjernøya, måtte ta seg fram på det smale Alteidet der bønder vakta grønt gras på føresommaren og høystakkane sine i utmarka om hausten. I 1850-åra kan ein finna innbyrdes motsette meiningar hos embetsverket i Finnmark om retten til beite og til utslåtter, frå nærast naturrettslege meiningar om reindriftssamane sine hevdvunne rettigheiter til flytteleier og beite til strikte meiningar om dei fastbuande sin absolutte eigedomsrett til utslåtter og beiteland for buféet.[52] Hos folk flest og på begge sider kan ein rekna med tilsvarande absolutte rettsoppfatningar.

Elles seier det seg sjølv – og ikkje berre ut frå Lappekodisillen – at reindriftssamane på norsk side har meint at dei hadde gammal rett til å halda seg i Finland i vinterhalvåret, og at samar på finsk side har meint at dei hadde tilsvarande gammal rett til opphald ved den norske kysten i sommarhalvåret. Difor må samar på begge sider av grensa ha sett på sperringa som ein urett.

Men grensesperringa 1852 var utanrikspolitikk og ei fullbyrda kjensgjerning frå den tid av, både frå russisk og norsk-svensk side.

1.2.2.5 Oppsummering for tidbolken 1690-åra – 1863

I den lange tidsperioden frå 1690-åra til 1860-åra er det altså sannsynleg at bruken av naturgoda har vore langt meir prega av brukssedvanar – eventuelt forsterka til

52. NOU 1993:34 s. 367-370. – J. A. Friis, En Sommer i Finmarken, Russisk Lapland og Nordkarelen, Christiania 1871, med kapitla «Fjeldlapperne. Grænsespærring i 1852» og «Fjeldlappen paa Flytning», gir særs leseverdige samtidsskildringar frå 1860-åra av korleis grensesperringa vart ei ulykke for reindriftssamane.

lokal og regional sedvanerett – enn av inngrep og reguleringar frå styresmaktene. Reindrifta var nok den livsforma og næringsvegen som merka minst til offentlege inngrep og reguleringar. Det same gjeld for området indre Finnmark, både før og etter at grensa kom i 1751. Men utover 1800-talet har styresmaktene gjort seg noko meir aktivt gjeldande enn tidlegare, i alle fall langs kysten med litt utbygging av hamner, dei tre byane og nokre fiskevær og med å utferda amtssetlar.

I bruken og brukssedvanane har vi dermed for oss oppfatningar av retten til naturgode som furu- og bjørkeskog, høvelege buplassar med nødvendige naturgode som skog, beite og slåtteland, fjord- og kystfiske, flytteleier og beiteland for tamrein gjennom ein periode på om lag 170 år. Dette gjeld for heile Finnmark.

For naturgode etter naturgode let det seg fastslå at bruken nok har endra seg ein del gjennom perioden. Men det er utanfor all tvil at bruken i hovudsak kan førast både eit par hundreår attanfor 1690 – som tamreindrift og marknadsfiske – eller mykje lenger attende, som bruk av skogen, av beite, av fisken i fjorden og sjølvsagt av vilt og innlandsfisk.[53]

Denne bruken av naturgoda har vore nødvendig for å halda oppe livet. Bruken har vore *livsnødvendig*. Følgjeleg er det også utanfor all tvil at dei som budde i Finnmark i denne perioden – i hovudsak samar, men også tilflytta nordmenn sørfrå og kvenar austfrå – har meint at dei hadde *rett til å bruka naturgoda.*

Slike rettsoppfatningar må ha vore grunnleggjande, også i den forstand at dei som frå gammalt heldt til i eit område, ville ha *førsteretten* til å bruka naturgoda der. Såleis måtte kvenane som med svensk støtte slo seg ned i Tanadalen og i Avjovarre på 1700-talet også ha samtykke til det frå samane der.[54] Og Peter Schnitler la merke til i 1745 at samegrupper særleg i Aust-Finnmark rekna naturgoda der dei heldt til, som sine. Nordmenn og samar frå Varanger måtte såleis be samane i Neiden om «forloff» til å hogga tømmer, sjølv om dei vel aldri vart nekta å sleppa til i skogen der. Tanasamane var derimot strengare. Dei slapp verken Varangersamar eller nordmenn til å fiska laks langs Tana opp til Storfossen. *Kanskje* har det gjennomgåande vore slik som ein reindriftssame frå Utsjok vitna for Schnitler, – at 20 år tidlegare hadde «Laxefiords Finner givet ham Lov at sidde der ved Veinæss [om Sommeren], naar han ikke kom deres England med sine Reen for nær.»[55] Her skimtar vi sannsynlegvis eit sedvanerettsleg prinsipp for bruken av naturgoda når nye brukarar melde seg i området. Ein kunne kalla det vettug «folkeskikk» frå dei nye brukarane si side. Likevel hadde «lokalfolk» den grunnfesta oppfatninga at i nærområda hadde dei førsteretten til naturgoda, også når det var mykje av dei, som beite om sommaren, furu i Neiden eller laks i Tana.

Den svenske ordninga med individuelle lappskatteland har ikkje har vore innført administrativt i dei såkalla «fellesdistrikta» fram til grensetraktaten 1751. Men ut frå dei svenske tingbøkene er det sikkert at samebyane Kautokeino, Avjovarre og Utsjok med rettens hjelp fekk fastsett grenser mellom samebyane, at nokre familiar hadde allment godteken rett til særlege fiskevatn og at det kunne hevdast rett for familiar til slått på elvenes og myrar. Etter 1751 inneheld dei norske tingbøkene ikkje tvistemål om retten til naturgode når det gjeld indre Finnmark. Så lenge slike

53. Dikka Storm og Johan A. Kalstad har gitt ei detaljert oversikt over bruken av ulike slag naturgode særleg i bygdene i indre Finnmark i NOU 1978:14A Finnmarksvidda – natur – kultur, s. 162 – 181 (*"Gjeldende rett og forvaltningsordninger"* i kap. 3.2.3 «Bosetning og ressursutnytting de siste århundrene», sjå også s. 144). Oversikta omfattar meir enn tidbolken 1690-åra – 1863. Den er ei nedkorta samanfatning av utrykte rapportar utarbeidde ved Tromsø museum, Samisk etnografisk avdeling. – Jfr. elles Lina Gaski om Sirbma, nedanfor mot slutten av pkt 2.3.6.
54. NOU 1994:21 s. 49ff.
55. NOU 1993:34 s. 343f

sider ved forholda i indre Finnmark frå 1600- til 1800-talet ikkje er utforska, så lenge kan ein berre seia at i denne tida har folk rådd aleine over naturgoda i desse veldige områda, med andre ord at samiske rettsoppfatningar har vore bortimot einerådande. Her var minimal tilflytting og minimale inngrep frå styresmaktene.[56]

Det er absolutt ingen grunn til å tru at det regionale og lokale embetsverket og sentraladministrasjonen i Kjøbenhavn og i Christiania har meint at folk i Finnmark ikkje hadde rett til å bruka naturgoda i landsdelen. *Tvert i mot* – og av den lettforståelege grunnen at det var politisk viktig at det budde flest mogleg menneske i Finnmark. Og i hovudsak måtte dei leva av det landet gav.

Dermed er det også lett å sjå linja i statens politikk i denne perioden: Å regulera den tradisjonelle bruken av naturgoda i Finnmark slik at dei kunne vera livsgrunnlag for eit høgare folketal og for lønnsame næringar, for «Finmarkens Opkomst».

Men sperringa for reinbeite over grensa Norge – Finland 1852 var til stor skade for reindrifta, særleg i Vest-Finnmark. Og indirekte hadde sperringa skadelege følgjer for jordbruket her.[57] I dei følgjande åra såg både embetsverket, Indredepartementet og Stortinget seg om etter utvegar for om mogleg å avbøta skadane.

2.3 Frå 1863 til 1960-åra. Rettsoppfatningar om bruk av naturgode i forhold til jordsalslovene av 1863, 1902 og 1965

1.2.3.1 Jordsalslova av 1863

I 1863 vedtok Stortinget «Lov om Afhændelse at Statens Jord i Finmarkens Landdistrict». Her vart det for første gong sagt direkte og i ordinært norsk lovverk at den grunnen i Finnmark som ikkje var avhenda eller seld, var statens jord. Men tankegangen med tilhøyrande praksis var langt frå ny. Lova av 1863 formaliserte ein meir eller mindre konsekvent språkbruk hos embetsverket sidan 1690-åra. Etter 1863 og fram til 1960-åra var uttrykket «statens jord (grunn) i Finnmark» einerådande i all offisiell språkbruk.[58]

Likevel var det ikkje hovudformålet med lova å formalisera denne språkbruken. Formaliseringa har snarare tent som ein allmenn legitimasjon for statleg regulering av bruken av naturgoda i Finnmark.

For det er påfallande at den første paragrafen i jordsalslova inneheld eit vidtgåande *avhendingsforbod* for statens grunn. Forbodet fekk denne plassen ved at Næringskomité nr. 2, der Schweigaard hadde vore formann gjennom mange år, gjorde ei prinsipiell endring av lovutkastet i proposisjonen. Næringskomitéen skreiv i si innstilling til Odelstinget om

> «Forbudet mod at skille sig ved Jord som i Districtets Interesse bør forblive uafhændet, ... *at denne Grundregel bør udtales i en uafhængig form og som Lovens Begyndelse.*»[59]

Og Stortinget sette samrøystes dette allmenne avhendingsforbodet, med sine presiseringar, som § 1 i jordsalslova frå 1863.

Presiseringane av avhendingsforbodet hadde det til felles at ut frå «Districtets Tarv» skulle følgjande naturgode ikkje avhendast til privat eigedom:

– Sommarbeite for bufé og tamrein, torvmyrar,
– daverande og påreknelege framtidige flytteleier for rein og ferdselsvegar for

56. Til dette NOU 1993:34 s. 353-359, 385-387, 394-399; jfr. nedanfor i pkt. 2.3.6.
57. Jfr. ovanfor, notane 50 og 52. – NOU 1993:34 s. 366-371 kan også lesast under synspunktet endringar i statens Finnmarkspolitikk; sjå såleis s. 369, første spalte, andre avsnitt.
58. NOU 1993:34 s. 337-341.
59. Indst. O nr. 89/1862-63. Uth. GS; jfr. NOU 1993:34 s. 370, 420.

folk,
- ikkje dyrkbare utslåtter,
- strandstrekningar som var eller påreknelig ville bli nødvendige til rorbuer og fiskehjellar.

Når Odelstinget sette avhendingsforbodet fremst i jordsalslova, heng det openlyst saman med at Stortinget samstundes hadde til behandling ein proposisjon om fullt erstatningsansvar for flyttsamar for reinskade på innmark og næraste utmark. Odelstinget avviste proposisjonen, etter innstilling frå den same Næringskomité nr. 2.[60] Dei tre første presiseringane av avhendingsforbodet skulle hindra at statsgrunnen vart disponert slik at det i framtida kom enda fleire konfliktar mellom reindrift og jordbruk. Difor vart avhendingsforbodet frå 1863 følgt opp med «Lov om Ordning af Jordforholdene i Finmarkens Amt» i 1869. Den gav heimel for dømmande kommisjonar til å arrondera jordbrukseigedommar, særleg slik at dei var til minst mogleg ulempe for reindrifta. Heile tre kommisjonar arbeidde med dette i Altafjordområdet, ein fjerde langs Tana og i Lebesby.[61]

Presiseringane av avhendingsforbodet i § 1 innebar dermed *lovfesta vern* av visse tradisjonelle bruksmåtar av statens jord i Finnmark. Når statens jord vart brukt på dei nemnde måtane, skulle jorda ikkje «afstaaes Private til Eiendom». På den andre sida inneheldt § 9 tilbod om skjøte til eigedom for dei som hadde amtssetlar, eller som hadde dyrka og gjerda inn jord, eller som hadde bygd hus på ein buplass. Difor var begge paragrafane samla sett ei vidareføring av prinsippa i jordutvisingsresolusjonen 1775, av § 6 om slike naturgode («Herligheder») som framleis skulle liggja til felles bruk, av § 7 om at dei utviste buplassane skulle overlatast til eigedom, og av læra om kongens grunn (§7 c i resolusjonen, og skjøteformularen pkt. 3).

Sjølve initiativet til jordsalslova vart teke av forstfolk. Det skulle skipast ein statleg skogadministrasjon i Finnmark som elles i riket. Jordsalslova 1863 og skoglova 1863 var samordna. Dei vart sanksjonerte på same dag og bar difor same dato. Skogadministrasjonen i Finnmark skulle sjølvfinansierast med eit fond av inntektene ved sal av dyrkbar statsjord til høgstbydande på auksjon, det såkalla «Finmarkens skogfond».[62] Skogvernet og framhjelp av jordbruk var framhald av tradisjonell politikk frå tidlegare tider. Men det var òg ledd i ei riksomfattande modernisering av næringsvegane skog- og jordbruk, med så tidstypiske innslag for 1860-åra som sal på auksjon til høgstbydande. Målet var at også Finnmark skulle få driftige og investeringsviljuge sjølveigarbønder.[63]

1.2.3.2 Korleis vart den første jordsalslova motteken i Finnmark?

Lovfestinga av uttrykksmåten «statens jord» har neppe møtt motstand eller motvilje, *da*, men sannsynlegvis heller ikkje i resten av 1800-talet. Sjølve innhaldet av lova har vore langt viktigare.

Sannsynlegvis såg folk flest i heile Finnmark det som rett og rimeleg at dei presiserte og tradisjonelle bruksmåtane av naturgoda på statens jord vart verna med avhendingsforbodet i § 1. Det er i alle fall ikkje *hittil* kjent avvisande reaksjonar.

60. NOU 1993:34 s. 367ff.
61. NOU 1993:34 s. 369.
62. I «våre dagar» ville ei tilsvarande ny offentleg forvaltningsgrein ha blitt finansiert over statsbudsjettet, med bl.a. skatteinntekter. Men (som nemnt ovanfor pkt. 2.2.2) frå 1837 og fram mot hundreårsskiftet betalte nordmenn flest ikkje formuesskatt av fast eigedom til staten !
63. Om tilkomsten av jordsalslova 1863 i NOU 1993:34 s. 370. – Sjå NOU 1993:34 s. 438 om argumenta frå kommisjonen og frå departementet for sal av jord til høgstbydande på auksjon.

Det vart ikkje noko av auksjonssal av statens jord til høgstbydande. I staden kom sal etter særs rimeleg takst eller forpakting. Det tyder på at folk har sett det som rett og rimeleg at dei skulle få kjøpa eller forpakta buplassar med tilhøyrande grunn på lempelege vilkår. Og skogfondet fekk det meste av inntektene sine frå brennevinsavgifter. Den statlege skogadministrasjonen la an på eit strengt vern av barskogen, og regjeringsadvokaten fekk godkjent av domstolane at det var tjuveri å hogga furutre utan utvising. Folk avfann seg etter kvart med det, – kanskje var utvisinga ikkje så dyr? Og ingen vart dømde for å hogga brensel i lauvskogen.[64]

Vernet av sentrale naturgode på statens jord vart ståande, i form av eit avhendingsforbod for statsgrunn med slike naturgode. Slik har vernet stått som *stamma* i dei to følgjande jordsalslovene. Forbodet mot sal fekk plass som § 1 i jordsalslova 1902 og som § 2 i jordsalslova 1965. Salsforbodet frå 1863 er med andre ord det eldste lovgrunnlaget for at «96 %» av grunnen i Finnmark ikkje er selt til private, men framleis er «statens grunn» og ligg til ulike former for felles bruk.

1.2.3.3 Kva tenkte folk etter 1863 om retten til å bruka naturgoda på statens grunn?

For det *første*, jordsalslova 1863 gjorde minimale inngrep i tidlegare tiders bruk av naturgoda, av slik bruk som folk har halde for livsnødvendig og rettmessig.

For det *andre* kan ein rekna med at det har vore sedvanerettslege oppfatningar om bruken, altså at det var god folkeskikk å halda seg til gammal og fast bruk og dårleg folkeskikk å ta seg sjølv til rette utan vidare. Slik må det stort sett ha vore langs kysten av Finnmark der det overvegande fleirtalet no var i ferd med å bli fastbuande. Det er grunn til å tru at det har vore slik også i område med tilflytting. Dei som slo seg til langs fjordane og altså kom til ukjende landskap, var avhengige av god granneskap med dei som heldt til der frå før. Det same galdt nok dei som slo seg til i tettstader og fiskevær. For til fjord- og kystfisket trongst lokalkunnskap. Den måtte tilflyttarane stort sett få av dei som budde i tettstadene og fiskeværa frå før. Dei kvenske innflyttarane til Varanger busette seg helst saman, slik at her vart det kvenske bygdelag med sterkt innbyrdes samhald. Dei kvenske innflyttarane fekk ord på seg som dugande bønder som kunne gjera seg nytte av naturgoda i sitt nye heimland. Med «kvenbyar» som busettingsform kunne dei lettare innføra moderne driftsmåtar enn med spreidd busetting.

For det *tredje* var det uunngåeleg at det også kom til konfliktar, der motsette oppfatningar av retten til naturgoda stod mot kvarandre. Det galdt framfor alt forholdet mellom reindriftssamar og bønder, anten det no var sjøsamar eller innflyttarar frå Sør-Noreg og Nord-Finland. Konflikten stod som tidlegare nemnt særleg i Vest-Finnmark og galdt konkret det nye grøne graset om våren og på føresommaren og tørrhøyet i stakkane om hausten. Men under låg den velkjende motsetninga mellom reindrifta som trong store areal med urørt natur og dei fastbuande som trong slåtteenger til fôr for buféet. Ut frå kvar sin livssituasjon må kvar av partane ha meint at dei hadde retten på si side. Og her kan ein nok alt på 1800-talet sjå ei innleing til velkjende motsetningar frå 1900-talet mellom kyst og innland, om retten til bruk av naturgoda på statens grunn.

64. Utførleg om rettspraksis før og etter 1863 i NOU 1993:34 s. 93-103.

1.2.3.4 Kva tenkte folk om tillegg til og omformuleringar av stamma i jordsalslovgjevinga?

Salsforbodet frå 1863 fekk ein del tillegg eller omformuleringar i jordsalslovene frå 1902 og 1965:

- forbod mot sal av skog og jord når det ville vera i strid med «Landets Interesser» (1902),
- forbod mot sal av jord til dei som ikkje brukte norsk til dagleg (Jordsalsreglementet 1902),
- forbod mot sal av område med mineralførekomstar der det kunne bli gruvedrift (1965),
- forbod mot sal av område som burde reserverast for fiskerinæringa (1965),
- forbod mot sal av område som burde reserverast for frilufts- og naturverninteresser (1965),
- forbod mot sal av område som «bør være i statens eie ... av andre grunner» (1965).

Men forbodet mot å selja statsgrunn som kunne brukast til bufébeite, vart teke bort i lova av 1965. Grunnen til det er uklar. Sannsynlegvis har det lovførebuande utvalet meint at bønder burde festa statsgrunn i utmarka til beite for småfé (sau) og på åremål.[65] Utmarksbeite for storfé var i tilbakegang, både i Finnmark og elles i landet. I staden kom overflatedyrka kulturbeite for det nye og tunge storféet (vel særleg det såkalla NRF eller «Norsk raudt fé»), også i nokre få deler av Finnmark. Av di det trongst investeringar i overflatedyrking og inngjerding av kulturbeita høvde det nok best for bønder å eiga grunnen.

Jordsalslova frå 1902 har fått eit dårleg ettermæle no mot slutten av dette hundreåret. Men Stortinget vedtok samrøystes[66] jordsalslova 1902 og med full kjennskap til det jordsalsreglementet som høyrde til lova. Denne lova utvida «Districtets Tarv» frå 1863 til «Landets Interesser *eller*[67] Distriktets Tarv» som allmenn grunngjeving for å nekta sal av skog og jord i Finnmark. I hovudsak hadde sannsynlegvis «Landets Interesser» eit sikkerheitspolitisk motiv. Men tillegget «Landets Interesser» *følgt av konjunksjonen «eller»* gav – i så fall – politisk dekning for at styresmaktene kunne bruka skjønn for å sjå bort frå «Distriktets Tarv» i visse tilfelle. Forbodet 1965 mot å selja grunn «som bør være i statens eie ... av andre grunner» var ei upresis sekkeformulering, enda meir vidopen for skjønn enn «Landets Interesser» frå 1902.

Eit *prov* for at samar og kvenar alt i samtida såg på språkklausulen som ein urett, er at Isak Saba 1906 vart vald til stortingsmann for Aust-Finnmark på eit program som mellom anna kravde oppheving av språkklausulen.[68] Saba sette fram kravet i Stortinget i 1907, men utan hell. Både jordsalslova og reglementet vart ståande til 1965.

Da Stortinget vedtok denne lova i 1902, må alle folkegrupper i Finnmark – dvs. samar, nordmenn og kvenar med norsk statsborgarskap i følgje statsborgarrettslova

65. Utførleg og kritisk om dette i NOU 1993:34 s. 109-120 («Utmarksbeite for bufé»).
66. Finmarkens amt: Sokneprest S. L. Aasen, handelsmann O.C.C.B.Klykken; Hammerfest, Vardø, Vadsø: Postmeister O.H.EgedeNissen (Tallak Lindstøl, Stortinget og statsraadet 1814-1914, Kristiania 1914 bd. I s. 566f).
67. Mi kursivering.
68. Finmarkens amt: Fiskar J.P.H.Andersen, kyrkjesongar Isak W. Saba; Hammerfest, Vardø, Vadsø: Postmeister O.H.Egede-Nissen (Lindstøl s. 616f). Jfr. NOU 1994:21 s. 82 der Steinar Pedersen i omsetting siterer Isak Saba i Sagai Muittalægje 1.3.1906: «Vil ikke gresset vokse like bra på enga, om man taler norsk eller samisk ? Holder det ikke med at samene må kjøpe den jord som fra gammelt av har vært deres egen?»

1888 § 9 – ha meint at på statens grunn hadde dei *rett* til ein fast buplass med jord og naturgode, enten ved kjøp til eige eller ved forpakting. Bakgrunnen for denne rettsoppfatninga har rett og slett vore jordsalslova 1863 og tidlegare ordningar med amts- og plassetlar.

Men på bakgrunn av veksande misnøye i Finnmark tok dei tre representantane for amtet i 1914 til orde for ei lempeleg praktisering av språkklausulen.[69] Etter drøftingar på sentralt hald i Kristiania ser løysinga ut til å ha blitt praktisering etter lokalt skjønn («det fri Princip»), særleg bortforpakting for svært lang tid med høve til kjøp på vilkår av at jorda var dyrka når forpaktingstida var ute. Da ville i alle fall dei yngste i familien ha byrja å bruka norsk.Vilkåret om oppdyrking av jorda innebar nok at forpaktarar som framleis flytta sesongvis mellom buplassar, måtte gje avkall på denne gamle sjøsamiske livsforma. Eg har ikkje for min del sett i arkiva til Jordsalskontoret (Vadsø) og Direktoratet for statens skoger (no i Riksarkivet) at samar har blitt nekta kjøp av jord med grunngjeving i språkklausulen. Eg antar altså at folk flest i Finnmark alt frå 1902 har sett det som urimeleg og urettferdig å bruka språkklausulen mot samar. Og berre rundt 1905 og 1920 vart klausulen brukt mot kvenar. Men å sjå kvenar med norsk statsborgarskap, for ikkje å snakka om samar, som sikkerheitsrisikoar kan – etter mitt inntrykk – jamt over ikkje ha blitt forstått eller godteke i Finnmark.

Frå styresmaktene si side var språkklausulen eitt av mange ledd i den fornorskinga av Finnmark som dei hadde ført alt sidan 1860-åra. Heilt fram til 1960-åra sette språkklausulen eit offisielt mindreverdsstempel på samars og kvenars status som borgarar av den norske staten.[70] At Direktoratet for statens skoger frå og med 1958 let vera å kunngjera språkklausulen,[71] viser nok først og fremst ei vaknande skamkjensle hos sentrale styresmakter. Og § 6 i jordsalslova frå 1965 oppheva jordsalslova og reglementet frå 1902.

Forbodet frå 1965 mot å selja område med mineralførekomstar der det kunne bli gruvedrift, var eit utslag av allmenn norsk bergverkspolitikk med grunnlag i bergregalet, altså det særs gamle prinsippet om at mutbare mineral er statens eigedom. Rettsoppfatningane om dette forbodet må ha vore blanda. Gruvedrift krev store areal og er til skade for dei som brukte og framleis bruker naturgoda i området. Men dei fleste andre må ha sett det som riktig å utnytta jern, koppar og andre mineral i undergrunnen. A/S Sydvaranger vart skipa i 1906, altså etter at den andre jordsalslova vart vedteken i 1902. Det var fram til 1980-åra det største bergverket i landet. Både sikkerheitspolitiske og reint forretningsmessige grunnar tilsa stordrift i det tidlegare tynt folkesette Sør-Varanger.[72]

Forbodet frå 1965 mot sal av område som burde reserverast for fiskerinæringa, var ei utviding av reglar frå 1863 og frå 1775. Forbodet innebar, allment sagt, eit vern om tradisjonell bruk av «stranda» på statens grunn i Finnmark, først og fremst til beste for fisket. Forbodet innebar også at statlege organ skulle forvalta stranda.[73] Også her har rettsoppfatningane vore blanda. Misnøye har det i alle fall vore hos dei som har sett vernet som ei sperre for eigne interesser.

69. Finmarkens amt: Bonde og fiskar J. Gjetmundsen, overrettssakførar H. Lund; Hammerfest, Vardø, Vadsø: Overlærar H. S.G.Finstad (Same verk s. 697, 699).
70. Til dette emnet sjå NOU 1984:18 s. 408ff, NOU 1993:34 s. 371ff, 420ff, NOU 1994:21 s.81f. Den mest inngåande og kjeldenære studien hittil av denne sida av emnet er Regnor Jernsletten, «The Land Sales Act of 1902 as a Means of Norwegianization», Acta Borealia 1:1986, s. 3-20 (Med norsk samanfatning s. 18ff).
71. NOU 1993:34 s. 422 (note 47, jfr. notane 43 og 2).
72. NOU 1994:21 s. 276ff.
73. Grundig i NOU 1993:34 s. 126-137.

Mellom områda som i følgje lova 1965 framleis «bør være i statens eie», var dei som vedkom «frilufts- og naturverninteresser». Dette var nytt. Salsforbodet av omsyn til «friluftsinteresser» avspeglar etterkrigstida med fritid, vegar, flyplassar, motorisert ferdsel – og fryseboksar i kvart eit hus. Allemannsretten til fornybare naturgode (molter, innlandsfisk, ryper) på statens grunn vart frå da av teken i bruk over heile Finnmark og av stendig fleire brukarar. Tilstrøyming av molteplukkarar sørfrå møtte motstand i Finnmark. Tilleggsparagraf 5a frå 1977[74] reserverte retten til å plukka molter for «fylkets egen befolkning», med høve til å utvisa einerett til «bestemte multeforekomster» for m.a. bygdelag. Men slik einerett måtte ikkje stå i strid med andres særrett, slik som at reindriftssamar kunne plukka molter over alt der dei lovleg flytta med rein. Tilleggsparagrafen viser at regionale og lokale rettsoppfatningar med grunnlag i tradisjonell bruk kunne bli lovfesta, altså både allemannsrett for finnmarkingar, einerett for bygdelag og særrett for reindriftssamar.

Oppfatningane av retten til naturgoda som følgje av tillegg til og omformuleringar av stamma i jordsalslovene 1863, 1902 og 1965 har altså vore blanda. Sentrale styresmakter har gjort inngrep av overordna økonomiske eller sikkerheitspolitiske[75] grunnar, vanlegvis med samrøystes samtykke i Stortinget. Innbyggarar i Finnmark som hadde gagn av tillegg og omformuleringar, har naturleg nok sett slike lovfestingar som legitimasjon for sin bruk av naturgoda. Dette gjeld i første rekke folk frå byar og tettstader langs kysten. Berre eit lite fåtal av dei kunne på 1800-talet ta i bruk naturgoda i innlandet. På 1900-talet og særleg frå og med 1960-åra har det store fleirtalet av finnmarkingar sett det slik at dei har rett til å bruka naturgoda på statens grunn over heile fylket. Omvendt vart det naturleg nok for dei bygdelag som tradisjonelt har vore aleine om å hausta «sine» moltemyrar og fiskevatn og å setja rypesnarer. Frå først av såg dei på nykommarane utanfrå som interessante gjester. Men frå 1960-åra vart det ei stigande motsetning mellom den nye bruken frå folk utanfrå og bygdefolks bruk av sine gamle område. Mange bygdelag opplevde tilstrøyminga frå kysten og frå Sør-Norge som krenking og nedvurdering av folkeskikk og den lokale tradisjonelle rettsoppfatninga.

1.2.3.5 Kva tenkte folk om ikkje direkte lovfesta bruk av naturgode?

Her skal det berre nemnast to eksempel på slik bruk.

Fangst på sel og kval har – som alt nemnt – særs lange tradisjonar i Finnmark, på same vis som elles langs den norske kysten. Men særleg viktig har kvalfangsten vore i Varangerfjorden og for Varangersamane. Den industrielle kvalfangsten i Finnmark byrja i 1860-åra. Den utvikla seg til rovdrift på kval, til eit gigantisk ressurssløseri og til helseplager for dei som budde nær kvalkokeria. Etter kvart kom det fredningsreglar for å avgrensa fangsten til sommarhalvåret. Men med lov av 7. januar 1904 – og mellom anna med juridisk støtte i ei betenkning frå Det juridiske fakultet, ført i pennen av T. H. Aschehoug – forbaud Stortinget all kvalfangst (og ilandføring) utanfor Nordland, Troms og Finnmark for 10 år. Grunnen var den særs gamle og utbreidde overtydinga om at det var kvalen som jaga fisk til kysten. Det var samanfall mellom den tilnærma utryddinga av kval langs Finnmarkskysten og dei særs dårlege fiskeåra kring 1900. Fiskarar frå Finnmark, både nordmenn og samar, såg ein årsakssamanheng i dette. Dermed kom det til opprøret i Mehamn dei første dagane i juni 1903. Alle kvalfangstinnretningane der vart fullstendig raserte.

74. Utførleg om tilkomsten av denne paragrafen i NOU 1984:18 s. 147-150.
75. Sjå statsråd Wollert Konow (Hedemarken) i odelstingsdebatten 1902 (NOU 1984:18 s. 409; NOU 1993:34 s. 371).

Folk langs Finnmarkskysten har sett det slik at livsgrunnlaget deira var sett i fare. Difor meinte dei å ha retten på si side da dei gjekk til valdshandlingane i Mehamn.[76]

Fjordfisket i Finnmark var livsnødvendig for folk langs fjordane sidan gammalt, for samane såvel som for tilflyttarane i nyare tid. Frå 1700-talet og særleg mot slutten av 1800-talet utvikla det seg til reine symbiosen mellom fjordfiskarane og dei russiske handelsmennene, dei såkalla pomorane. Dei kom vestover i sommarhalvåret med framifrå mjøl, for å byta i fisk. Frå slutten av 1800-talet vart fjord- og kystfisket teknifisert i aukande grad, og til skade for dei fjordfiskarane som ikkje makta å henga med i motorisering og ny teknologi, særleg ulike former for notreiskapar. Ei følgje var at pomorskutene byrja å byta til seg fisk hos dei store føringsskipa ute i fjordmunningane, og at færre pomorskuter gjekk langt inn i fjordane for å byta til seg små kvanta fisk hos dei enkelte fiskarane. Det ser ut til at dette gjekk hardt ut over fleirtalet av samiske fjordfiskarar. På ulike stader av kysten vart det etter kvart allmenn meining at fredning av fjordstrekningar og forbod mot særs effektive notreiskapar var nødvendig. Somme stader og for nokre reiskapar vart det gjennomført slike reguleringar. Så kom den første verdskrigen 1914-18 og den russiske revolusjonen i 1917. Frå 1918 var det definitivt slutt med pomorhandelen og med det billege og gode russiske mjølet. Dermed vart 1920-åra ikkje berre ei krisetid, men jamvel naudsår for kyst- og fjordfiskarar i Finnmark, og særleg for dei samiske fjordfiskarane. For dei stod livsgrunnlaget reint ut sagt i fare.[77]

Det er altså ingen tvil om at storparten av fjord- og kystfiskarane i Finnmark alt før den første verdenskrigen såg det slik at deler av den nye fangst- og fisketeknikken var til skade for deira tradisjonelle livsgrunnlag. Difor framkalla både kvalfangsten og ulike slag særs effektive fiskereiskapar rettsoppfatningar hos kyst – og fjordfiskarar av kva som *burde* vera rett, i motstrid med læra om «fritt hav» i den tids gjeldande rett for fangst og fiske. Slike folkelege rettsoppfatningar førde til lova frå 1904 med forbod i ti år mot kvalfangst utanfor dei tre amta i Nord-Norge og til nokre mindre fredningar i fjordmunningar og ytre fjordstrøk i Finnmark. Men ingen rettsoppfatningar i Finnmark om førsterett for lokalfolk til fjord- og kystfiske kunne vekka pomorhandelen til live etter 1918. Og dei nye fisketeknikkane var komne for å bli.

1.2.3.6 Rettsoppfatningar om bruk av naturgode særleg frå 1914-18 til slutten av 1960-åra

Med perioden 1914-18 til 1960-åra nærmar vi oss samtidshistoria, i den forstand at eldre menneske sjølv har opplevd denne tida og fortalt dei yngre om dei store endringane som har skjedd. Mange lesarar har altså sjølvstendig erfaringsgrunnlag for å vurdera dei framstillingane som er gitt av perioden i NOU 1994:21.

Difor har eg her valt *først* å visa til dei framstillingane som Hans Prestbakmo og Einar Richter Hanssen har gitt av korleis folk brukte utmarks- og naturressursar i denne tida. Forfattarane har ordna framstillingane sine[78] dels etter næringar og bustadsoner, dels etter kva slag ressursar det er tale om, og dei har gitt samandrag.

76. NOU 1994:21 s. 106-110. – Jfr. GS 1989 s. 55; Berit Fløistad,«Da hvalen var fiskerens 'venn' og hvalfangerne deres 'fiender': Hvalfangst utenfor Finnmarkskysten i slutten av forrige århundre», Historisk tidsskrift 1995, s. 346-355.
77. Edvard Bull, «Klassekamp og fellesskap 1920-1945», 1979 (Norges historie, red. Knut Mykland, bd. 13), s. 178: «Sammenlignet med andre i det norske samfunnet har sjøsamene kanskje aldri vært verre stilt enn i mellomkrigsårene.»-Utførleg og samanfattande i NOU 1994:21 s. 83-104, 111-116. Tidlege krav (1840) eksklusive rettar til sjøfiske for lokalfolk på Magerøya og i Porsanger, NOU 1994:21 s. 292 note 30.
78. I samråd med utvalsmedlemmene Torgeir Austenå og Gudmund Sandvik, NOU 1994:21 s. 11.

Forfattarane har skrive særskilde avsnitt om rettsoppfatningar. Både bruken og rettsoppfatningane omfattar også moment frå åra *etter* 1970. Forfattarane har teke med desse momenta for å setja i relieff dei store endringane som har skjedd i Finnmark sidan 1918.

Her skal vi i hovudsak halda oss til avsnitta om rettsoppfatningar.

Hans Prestbakmo delte inn brukarane i tre hovudgrupper: Reindrift, fastbuande lokalfolk og den nyaste gruppa, folk i byar og tettstader. Avsnitta om rettsoppfatningar har han knytt til kvar av desse tre hovudgruppene.[79] Rettsoppfatningar hos gruppene kan falla saman – og dei kan stå i strid med kvarandre. Av strid har han gitt ei systematisk framstilling i hovudavsnittet «Konfliktområder».[80] Særleg dette avsnittet trekker linjene frå mellomkrigstida til samtida.

Kort og fyndig sagt var – og er – rettsoppfatningane i reindrifta slik:

> «Reineiernes oppfatning er stort sett at reinbeitene har de utnytta gjennom århundrer og at det er deres rettmessige felles bruksområder som de har krav på å få utnytte i framtida også.»[81]

Lokalfolket i fjord- og innlandsstrøka i Finnmark var før okkupasjonen stort sett aleine om å nytta naturgoda her. Etter 1945 og særleg sidan 1960-åra har dei i stadig stigande grad fått konkurranse frå folk i tettstader og byar, først i fjordstrøka, så i innlandet. Konkurransen i fjordstrøka har også kome frå reindrifta. Felles for dei sedvanerettslege oppfatningane her var – og *er* – at naturgoda i utmarka var – og er – ein del av næringsgrunnlaget.

> «Kombinasjon av flere næringer: Fiske i sjøen, innlandsfiske, fangst/jakt, husflid og jordbruk har vært vanlig i de samiske fjord- og innlandsstrøkene.»[82]

Ei vanleg rettsoppfatning her er at lokalfolks bruk av naturgoda bør ha ei form for rettsvern, særleg for å kunna halda fast på kombinasjonsnæringane og busettinga.

Folk i tettstadene i Finnmark og særleg langs kysten har sidan 1960-åra i stadig stigande grad teke i bruk naturgoda i fylket, i hovudsak i kraft av allemannsretten til naturgode på statens grunn i Finnmark. Ein vanleg kommentar frå tettstadfolk til denne rettsoppfatninga er i følgje Prestbakmo:

> «Vi må bare håpe at kommunene på innlandet ikke blir så restriktive at de stenger oss ute. De må vise solidaritet og vi må ha rett til å nytte ressursene der når de utnytter fisken i sjøen og reinbeitene her og vi må tåle ulempene ved det.»[83]

Deretter har Hans Prestbakmo, som nemnt, peika på konkrete motstridande interesser og på konfliktar om bruk av naturgode i etterkrigstida i Finnmark. Avsnittet «Konfliktområder»[84] omfattar såleis både faktisk bruk av og oppfatningar om retten til naturgoda. Summarisk er det også peikt på årsaker til konfliktar.

Einar Richter Hanssen skriv i si utgreiing først om menneska i dei tradisjonelle næringane reindrift, jordbruk og fiske og dei store endringane i deira bruk av utmarksressursane sidan 1918. Deretter skriv han om dei nye næringane knytte til bergverksdrift, kommersiell skogsdrift og vasskraftverk og til kommunikasjonar. Ei

79. For oversikt sjå innhaldsliste NOU 1994:21 s. 6f, s. 136f og dessutan «Forord» og «Innledning» s. 138f.
80. Same verk s. 194-201.
81. Same verk s. 164.
82. Same verk s. 183ff, særleg s. 185.
83. Same verk s. 190.
84. Same verk s. 194-201.

kort «Oppsummering» tener som overgang til det særlege sluttavsnittet om «Rettsoppfatninger i Finnmark».

Med grunnlag i særs mange intervju både frå mellomkrigstida og frå etterkrigstida heilt til slutten av 1980-åra legg Richter Hanssen sterk vekt på dei sedvanerettslege oppfatningane om retten til bruk av naturressursane på statens grunn, eller på det han kallar «hevdsskikken». Her er den samanfattande karakteristikken hans:

> «Med grunnlag i slike utsagn må vi anta at hevdsskikken var alminnelig over hele Finnmark, særlig i mellomkrigstiden. Mange drev jordbruk uten å ha formell eiendomsrett i orden. På den annen side er det tydelig at man oppførte seg som om denne retten eksisterte. Folk respekterte med andre ord hverandres hevd.
>
> Hevd ble i slike situasjoner oppfattet som likeberettiget med formell eiendomsrett. Det fremgår f. eks. av at strid om hevdvunne slåtter kunne sette like sterke følelser i sving som om de var privat eiendom.»[85]

Hevdsskikken eller dei sedvanerettslege oppfatningane var altså eit slag folkeleg legitimering av den faste bruken av ressursane på statens grunn:

> «Mange har oppfattet statsgrunn som fri, at den sto til befolkningens fulle og frie benyttelse.»

Slik resymerer Richter Hanssen endringane frå mellomkrigstida til etterkrigstida:

> «Uansett hvilken oppfatning folk i Finnmark hadde om retten til ressursene i fylket, førte store avstander og dårlige kommunikasjoner i mellomkrigstiden i praksis til at de enkelte lokalsamfunn hadde kontroll over ressursene i sitt nærområde. Etter krigen forandret dette seg radikalt på grunn av bedre kommunikasjoner og økt velstand og fritid.
>
> Det som befolkningen i de enkelte lokalsamfunn hadde opplevd som sitt (som sin bærmyr, sitt fiskevann, sitt jaktområde), ble det nå stilt spørsmål ved av andre grupper som turister, hytteeiere, folk fra andre lokalsamfunn o.l.»[86]

Etter krigen vart formell eigedomsrett meir vanleg, og jordbrukarane slutta etter kvart å bruka utslåttene. Dermed gjekk hevdsskikken etter kvart i oppløysing.[87] Det kan sjå ut som om denne utviklinga i jordbruksnæringa var med og skjerpa motsetningar mellom dei fastbuande i kyststrøka og reindriftsutøvarane om retten til land og vatn.

Richter Hanssen sluttar si utgreiing med å nemna oppfatningar om retten til sjøfisket i fjordane og langs kysten. I vårt hundreår har oppfatninga jamt over vore

85. Same verk s. 290.
86. Same verk s. 291f.
87. Frå intervju med Sverre Tønnesen i Bergens Tidende ved doktordisputasen 13. oktober 1973:
« – Men hvordan har De som søring, til og med jærbu, funnet på å interessere Dem for eiendomsforholdene i Finnmark ?
- Fordi det rett og slett i de seks årene jeg var politifullmektig og adjutant i Vest-Finnmark meldte seg så mange spørsmål som jeg måtte finne svar på. Når en same kom og klaget sin nød fordi lappefogden plutselig hadde bestemt at han ikke lenger fikk være med dyrene sine på den øya han hadde vært i alle år, så måtte jeg naturligvis forsøke å finne hjemmelen for dette forbudet. Det er jo ingen i Sør-Norge som kan fordrives fra slik hevdvunnen plass.
- Ren diskriminering med andre ord ?
- Nei, la meg nå med en gang få si, at jeg ikke har funnet noen bestemmelse som bevisst har gått ut på å diskriminere samene. Den juridiske reguleringsvirksomheten har skjedd ut fra den oppfatning, at det var staten som eide området. Men det bestrides altså av enkelte samegrupper, som hevder eneretten til land og vann i sine gamle bruksområder.»

at ingen eig fisken og at det står alle fiskarar fritt å driva sitt fiske med lovlege reiskapar. Men i 1980- og 90-åra har det frå fleire hald blant kystfolket kome krav om eksklusive rettar for lokalfolk til kyst- og fjordområda.

Utgreiingane frå Einar Richter Hanssen og Hans Prestbakmo i NOU 1994:21 kan med fordel lesast saman med andre framstillingar om det same emnet frå dei siste tiåra.

Først er her å nemna nok ein gong det store *"Grunnlag og grunnsyn"* i kapittel 3 «Finnmarksviddas kulturhistorie» i NOU 1978:18A *Finnmarksvidda – natur – kultur* (s. 135-188). Denne *kulturhistoriske* framstillinga er skriven av medarbeidarar ved Universitetet i Tromsø, Institutt for musévirksomhet med avdelingane der. Den dekker busetting i Finnmark frå dei aller eldste tider og fram til 1970-åra, med særleg vekt på ressursutnytting – eller med andre ord bruken av naturgoda – og ulike former for busetting (den sjøsamiske flyttinga mellom faste bu- og fangstplassar til visse årstider, flyttingane med tamrein mellom innlandet og kysten, og den stadig fastare busettinga sidan 1700-talet). I framstillinga er det lagt vinn på å visa kvar folk slo seg til og dei ressursane som folk nytta i områda rundt buplassane sine. Her er ikkje staden til å referera desse innhaldsrike og ofte tettpakka sidene i detalj. Framstillinga bygger på kjeldesamling, feltarbeid og forskning gjennom lange tider, særleg ved Tromsø museum. Den gir hovudtrekk[88] i kunnskapen om emnet pr. 1978. Det slåande for meg som lesar er korleis busetting og bruk av naturgoda i busettingsområda til alle tider har vore to sider av same sak.

Så til to *rettslege* vurderingar av forholdet mellom lokalfolk og deira busettingsområde med naturgoda der.

Først eit av dei tre konkluderande kapitla i Sverre Tønnesens avhandling frå 1972[89] med overskrift «Eiendomsretten til Finnmarksalmenningen. Kan det reises tvil om det er statens som 'eier' Finnmarksalmenningen – helt eller delvis ?» (s. 301-308). For å få ei enklare og prinsipiell drøfting valde Tønnesen å la spørsmålet gjelda lokalfolket i Kautokeino, altså i hovudsak samar, og det han kalla «Kautokeinoalmenningen». Han resymerte her argumenta for at det *kan* reisast slik tvil og gav så argument for og mot at Kautokeinofolk eig sin allmenning. Han ville ikkje sjølv ta stilling til *om* og *korleis* domstolane burde løysa problemet, men han nemnde nokre moment som eventuelt ville bli lagt fram for domstolar. Det sentrale momentet her var allmenningen som «selve eksistensgrunnlaget» (s. 307) for bygdelaga i Kautokeino heilt til den aller siste tida. Og som avsluttande kapittel i avhandlinga gav Sverre Tønnesen sine synspunkt på ei komande lov, nemleg at Stortinget burde innføra ei særleg allmenningsordning for Finnmark, med full eigedomsrett for «den lokale befolkning» (s. 315).[90]

Otto Jebens har som medlem av Rettsgruppa under Samerettsutvalet gitt to større bidrag til utgreiinga i NOU 1993:34, dels dissensen til *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kap. 4 (s. 266-297), dels Vedlegg 2 «Om bruk og rettsoppfatning i Finnmark under en historisk synsvinkel» (s. 381-399). Framstillingane heng nær saman. Her vil eg framheva Vedlegg 2. Også Jebens tek utgangspunkt i bruken av

88. Jfr. såleis merknaden i innleiingane til avsnitta 3.2 og 3.3 i NOU 1978:18A (s. 144, 181) – og ovanfor pkt. 2.2.5 med note 53.
89. Sverre Tønnesen opplyste i forordet til Retten til jorden i Finnmark at han hadde kontrollert trykt stoff fram til 1972 og avslutta innsamling av anna stoff våren 1969.
90. Sverre Tønnesen har to stader offentleggjort kortare samandrag av avhandlinga si, og særleg med tanke på situasjonen i dag:
1) «Om retten til jorden i Finnmark», Knut Bergsland (red.), Samene og sameområdenes rettslige stilling historisk belyst, Instituttet for sammenlignende kulturforskning, Serie A:Forelesninger XXVIII, Oslo 1977, s. 124-156 [foredrag november 1973];
2) «Eiendomsforhold og bruksretter», NOU 1978:18A Finnmarksvidda - natur – kultur, s. 189-199.

naturressursar – eller naturgode – og ser bruk som uttrykk for rettsoppfatningar (s. 382-385). Ut frå bruken har både kystsamane og innlandssamane rekna vedkommande bruksområde som sine, kystsamane i alle fall fram til 1700-talet. Men med påverknad frå embetsverket og med den tiltakande norske og seinare kvenske tilflyttinga til kysten og kystområda har den opphavlege rettsoppfatninga hos lokalfolket her gått i retning av «statens oppfatning av eiendomsrett til den usolgte jord idag» (s. 392). Indre Finnmark har derimot hatt ei anna utvikling. Dette området, dvs. dei noverande kommunane Kautokeino, Karasjok og øvre del av Tana (eller det tidlegare Polmak) kommune, utgjorde storparten av dei såkalla «fellesdistrikta» som låg under svensk jurisdiksjon fram til 1751. Med støtte i Ellen Simma Fjellgrens utskrifter av dei svenske tingbøkene og doktoravhandlinga til Kaisa Korpijaakko-Labba[91] meiner Jebens at rettsoppfatninga om eigedomsrett til samebyområda har levd vidare frå tida før 1751 og fram til notida. Dette har vore mogleg av di nesten berre samar har budd her, av di innbyggarane hadde områda med alle naturgode aleine og til sin eigen bruk fram til 1960-åra, og av di læra om «statens grunn» ikkje har kome konkret til uttrykk i inngrep frå styresmaktene før den siste etterkrigstida. Det konkluderande avsnittet (IV.9, s. 398 f) i Vedlegg 2 har til overskrift

> «Befolkningen i Indre Finnmark anser seg stadig som eneberettiget til bruk av alle naturressurser.»

Konklusjonen i Vedlegg 2 svarar til avslutninga på den nemnde dissensen til *"Forvaltning av grunnen i Finnmark"* i kap. 4. Ut frå ei samla intern- og folkerettsleg vurdering konkluderer Jebens s. 295

> «at de beste grunner taler for at den samiske befolkning i området overfor den norske stat har krav på å bli anerkjent som eier av områdene i Indre Finnmark.»

Lina Gaski har i hovudfagsoppgåva si frå 1993 *Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning*[92] studert bruken av naturgoda i utmarka i ei bygd i Tanadalen. Omtrent alle innbyggarane her er samar. Av di forfattaren sjølv er oppvaksen i ei anna bygd i Tana kommune, men har både samisk, kvensk og norsk bakgrunn, kan ho langt på veg sjå bruken av naturgoda «innanfrå», slik som bygdefolka.[93] Det lokale grunnlaget for hovudfagsoppgåva er samtalar med bygdefolk om bruken «før» og om bruken «no», dvs. dei tidlege 1990-åra da ho skreiv hovudfagsoppgåva. Ho bygger på samtalar med *mange* bygdefolk, slik at framstillinga av «før» er avbalansert og tilforlateleg. Forfattaren har dekning for at det *no* finst det ho kallar ein «Kollektiv forståelse av felles fortid», trass i at bygdefolket har nokså ulike meiningar om framtidige ordningar av retten til land og vatn.[94] Lesarane får altså kort sagt ei framstilling av fortida slik den ser ut «i manns minne» no, altså i 1990-åra. Framstillinga er ikkje historie i den forstand at forfattaren bygger på «leivningar» eller kjelder frå «før». Men ho har ei særs rikhaldig referanseliste over litteratur både om Finnmark «no» og om samfunnsvitskapleg teori.

---

91. Jfr. Sandvik og Jebens om dette i NOU 1993:34 , s. 353-359, 385-387, 394-399, – og note 56 i pkt. 2.2.5 ovanfor.
92. «Hovedfagsoppgave Planlegging og lokalsamfunnsforskning», Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø (stensil).
93. Same verk s. 9.
94. *"Vern"* i Avsnitt 6.4, s. 97-99.

Forfattaren har anonymisert bygda, alle stadnamn og alle informantar. Ho har kanskje gjort det ut frå ein etnografisk eller sosialantropologisk fagtradisjon, men sannsynlegvis særleg av di ho ser dei store endringane i bruken av naturgoda i denne bygda sidan 1950 – 60-åra som representative og typiske, ikkje berre for Indre Finnmark, men for heile Finnmark, og i ein viss forstand for enda vidare område og større tidsrom.[95] I slike allmenne eller samfunnsvitskaplege samanhengar kan det vera mindre viktig å stad- og tidfesta bygda og tidsrommet.

I vår samanheng er det derimot av stor interesse at bygda er Sirbma/Sirma,[96] altså ei bygd i Indre Finnmark, i øvre del av den tidlegare Polmak kommune. Hit kom få framande før den indre riksvegen gjennom Finnmark stod heilt ferdig i 1960-70-åra.[97] Fram til da hadde bygdefolket naturgoda i utmarka for seg sjølv, altså her særleg ryper, innlandsfisk og molter (s. 46-48), med fordeling mellom huslydane av fangstområda, fiskevatna og moltemyrane etter sedvane (s. 48-53). Det var rikeleg med naturgode, så fordelinga kan ikkje forklarast som ei nødvendig følgje av knappe ressursar. Men å bruka naturgoda var ein del av det å leva i Sirma, og det var ein *nødvendig*del.[98] Dermed er det lett å forstå at folk hadde kunnskap om naturgoda. Difor let dei rypekyllingane gå i fred til vinteren kom og tida for snarefangsten. Og difor stelte dei vél med fiskevatn, elveosar og gytebekker og gjekk ikkje på grannars moltemyrar i dei åra da det var lite bær. For dei skulle leva i bygda og hausta naturgoda i utmarka, ikkje berre i år, men også i komande år. Dette var rettferdig og vettug eller rasjonell og med moderne ord berekraftig («sustainable») og økologisk (eigenleg: «hushaldsmessig») bruk av naturen og av dei fornybare naturgoda. Ingen hadde betre kunnskap om naturgoda i nærområdet til bygda enn bygdefolket sjølv. Difor hadde bygdefolket ein sjølvsagd råderett over naturgoda på «statens umatrikulerte grunn».[99] Spørsmål om formell eigedomsrett til «statens grunn» var enno ikkje stilt.

Så kom moderniseringa også til Sirma. Vegen frå Tana og hit kom midt på 1960-talet. Og litt etter litt bilane og turistane, frå andre bygder i Finnmark og frå byane og frå sør i landet og frå andre land. Og frå vegkanten kunne snøscooterar og terrengbilar dra innover i utmarka, for å hausta naturgode i kraft av allemannsrett på «statens grunn» og stundom i kraft av betalte avgifter, – men ikkje til bygda. Sidan 1989 har reiselivsnæringa – også med basis i Sirma – jamvel arrangert «villmarkssafari» til innlandsfiske og rypejakt i det «ville og urørte 'Sameland'». Bygdefolk mista litt etter kvart ansvaret for og den gamle råderetten over utmarksressursane. Dei opplevde det slik at kunnskapen deira om utmarka var lite eller inkje verd hos både regionale og nasjonale styresmakter. Dette er litt av bakgrunnen for dagens «Kollektive forståelse av felles fortid» i Sirma. Denne forståinga vart uttrykt slik i ein del av ei fråsegn frå bygdelaget i Sirma om «turistplanar» i nærområdet:

---

95. Same verk s. 1f.
96. Jfr. «Referanseliste» s. 123. Det fulle namnet på Siri Lavik Dikkanens magisteravhandling er SIRMA. Residence and Work Organization in a Lappish-speaking Community; Asbjørn Nesheim (red.), Samiske Samlinger, bd. VIII, 1965. Hovudemnet her var jordbruk og feal, særleg som grunnlag for organisering av laksefisket i Tana. Bruken av utmarka er berre summarisk omtala. – I same «Referanseliste» viser Lina Gaski også til Harald Eidheims magisteravhandling Erverv og kulturkontakt i Polmak, Samiske Samlinger bd. IV, 1958.
97. Vegen frå Tana heilt fram til Kautokeino vart opna i 1977 (Einar Richter Hanssen, NOU 1994:21, s. 268)
98. Utslåtter, laks og innlandsfisk, molter, ryper, Eidheim 1958 s. 21, 35, 36, 37 (jfr. Richter Hanssen, NOU 1994:21, s. 225, 237f, 241, 248, 250, 252, med oppsummering om utmarksnæringar s. 288, – og den fleire gonger nemnde NOU 1978:18A Finnmarksvidda – natur – kultur, særleg *"Gjeldende rett og forvaltningsordninger"* i kapittel 3.2.3 «Bosetning og ressursutnytting de siste århundrene», s. 162-181).
99. Gaski, «3.8 Oppsummering», s. 58.

> «Bygdefolket har gjennom uminnelige generasjoner utviklet en sunn måte å bruke og fordele bruken av sine nærområder på. Det første og største bud i denne kulturarven er at ressursområdene skal brukes, men ikke forbrukes. Våre forfedre har lært oss at man ikke skulle overbelaste naturen, men høste så mye av naturens gaver at ressursene stadig fikk fornye seg. Denne økologiske balanse er kanskje den mest betydningsfulle del av den samiske kulturarv fra våre forfedre.»[100]

Det er grunn til å tru, saman med forfattaren, at slike kollektive forståingar av ei nærare eller fjernare felles fortid er å finna både i indre og ytre Finnmark. Dei stadfester det ein med vanlege arbeidsmåtar i historie og arkeologi kan finna ut om fortida her.

1.2.3.7 Rettsoppfatningar hos austsamane, «ein minoritet i minoriteten»

Grensekonvensjonen 1826 mellom Norge og Russland delte det norsk-russiske fellesdistriktet i Varanger. Til Norge fall Neidensiida og den vestlege delen av Pasvik-siida saman med kyststrekninga heilt aust til Grense Jakobselv. Til Russland fall det meste av den austlege delen av Pasvik-siida og heile Petsjenga-siida.

Alle austsamane hadde sidan 1330-åra vore skattskyldige til Norge, tilsvarande at Novgorod – og frå slutten av 1400-talet Russland – hadde skattekrav mot samane vestover til Lyngen. Men dei russiske skattekrava vest for Varanger vart avvikla ved Teusinafreden 1595 mellom Sverige og Russland. Frå same tid avviste Russland framande skattekrav aust for Varanger. Dei tre siidaene som da stod att, vart om sider til det «norsk-russiske fellesdistriktet» i Varanger. Her tok Norge skatt av samane til 1826. Austsamane høyrde til den ortodokse («greskkatolske») kristendomsforma og hadde særleg tilknyting til klosteret i Petsjenga. Berre det kyrilliske alfabetet var kjent for dei, ikkje det latinske. Varanger var ein fjern utkant i det russiske riket. Austsamane høyrde under russisk jurisdiksjon. Norske prestar og dommarar hadde ikkje noko her å gjera. I hovudsak rådde austsamane i Varanger seg sjølve.[101]

Dei austsamiske siidaene var fast organiserte, sannsynlegvis fastare enn siidaene («lappbyarna», «samebyarna») i Sverige og (sidan 1809) Finland og innlandssiidaene i dei såkalla norsk-svenske «fellesdistrikta» (sidan 1751 indre Finnmark). Den klassiske skildringa av austsamane og deira faste samfunnsform er Vainö Tanner, *Skoltlapparna* (1929).[102]

Det må seiast at inntil nyleg har få kjent til lagnaden for austsamane i Norge etter grensetrekkinga 1826. Da valde Pasviksamane å bli russiske statsborgarar, kanskje særleg på grunn av religionen. Etter ein revisjon i 1834 av grensekonvensjonen fekk dei halda på sitt gamle sjølaksefiske i Bøkfjorden og Jarfjorden. Men dei norske styresmaktene oppmuntra til norsk og kvensk busetting vest for den nye grensa og såg med stigande uro på at russiske undersåttar hadde særlege rettar på norsk territorium.[103] Kort sagt vart rettane avvikla i 1924, med ein konvensjon mellom Norge og Finland, og mot ei låg erstatning til den finske staten.[104] Det er ingen tvil om at Pasvik-samane meinte at dei hadde urgammal og hevdvunnen rett til

100.Same verk s. 1, 94.
101.Utførleg i NOU 1994:21, del V (Einar Niemi, «Østsamene - ressursutnyttelse og rettiogheter»).
102.Sjå her «Forskningshistorisk riss» og «Riss av østsamenes historie», NOU 1994:21 s. 303-320.
103.I juridisk språkbruk «tinglege» eller «reelle» rettar.
104.Om pasviksamane etter 1826, sjå NOU 1994:21 s. 314-318 der framstillinga i hovudsak bygger på Astri Andresen, Sii'daen som forsvant. Østsamene i Pasvik etter den norsk-russiske grensetrekningen i 1826, Sør-Varanger museum, Kirkenes 1989 (Hovudfagsoppgåve i historie, Tromsø 1983, jfr. Historisk tidsskrift 1991 s. 673-675, GS).

sjølaksefisket på norsk side. Dei må ha opplevd den norske politikken som ei krenking av denne retten. Dei tapte.

Medan Pasvik siida vart delt «på langs» i 1826 og Pasvik-samane valde russisk statsborgarskap, valde samane i Neiden å bli norske statsborgarar. I NOU 1994:21 s. 323 set Einar Niemi ord på den gamle mistanken – omtala av Astri Andresen og Oscar Albert Johnsen – om at sjølve grensedraginga for Neiden vart slurvete gjort. Etter konvensjonen skulle statsgrensa mot Finland ha følgt den gamle siidagrensa og nådd sør til Enare. I staden vart grensa dregen lenger mot nord slik at Neiden siida vart delt «på tvers». Dermed mista Neiden-samane det meste av sitt gamle haust- og vinterområde. Konvensjonen hadde ikkje gitt dei rett til å kryssa grensa med reinen sin. Likevel fekk dei heilt til i 1884 – og kanskje lenger – uformelt høve til å bruka dei gamle vinterbuplassane på finsk side. Her er ein av grunnane til at den særlege «skolteflokken» kunne halda seg til 1920-åra, rett nok med stigande vanskar. Men frå slutten av 1920-åra måtte Neiden-samane gje opp si særlege reindrift.[105]

Neidenelva er ei framifrå lakseelv, og det er lett å forstå at Neiden-samane hadde sommarplassen sin på flatane frå munningen av elva og opp mot fossen. Oppe ved Skoltefossen hadde dei utvikla det særmerkte kastenotfisket som på austsamisk blir kalla «livjelak». Nedanfor fiska dei med dragnot. Neiden-samane såg på laksefisket i fossen og nedanfor som sin særrett, på sedvanerettsleg grunnlag. At dei mista denne særretten i 1848, karakteriserte Sverre Tønnesen som «et grått kapittel i norsk rettshistorie». Området under Skoltefossen vart kalla «Skoltejorda». Det var ei fellesjord for Neiden-samane, og dei dreiv jorda i fellesskap. På Skoltejorda var det bygd eit kapell for St. Georg, truleg i siste del av 1500-talet. Og her var ein kyrkjegard for skoltesamane, tomter for hus og andre skoltesamiske anlegg. Denne jorda vart utskifta 1903-04 av Jordsalgskommisjonen og utan at Neiden-samane var spurde om samtykke. Den nære årsaka til utskiftinga var sannsynlegvis planane om å byggja eit kraftverk i Skoltefossen. Det trongst elektrisitet til den komande gruvedrifta i Kirkenes, i det området som ein gong låg til Pasvik siida.[106]

I den lange tida etter 1826 har Neiden-samane hatt den oppfatninga at dei framleis har slike rettar til land og vatn som Neiden siida hadde før 1826, det vil seia eksklusive rettar i forhold til andre borgarar av den norske staten. Men styresmaktene og domstolane har ikkje godteke denne oppfatninga. Summarisk sagt har det rådande prinsippet vore lik rett for alle borgarar på statens grunn. Korleis desse to rettsoppfatningane har gjort seg gjeldande er eit hovudmotiv hos Steinar Wikan i boka hans om *Grensebygda Neiden. Møte mellom folkegrupper og kampen om ressursene* (1995).[107]

1.2.3.8 Statens grunn i Finnmark

Som nemnt ovanfor (2.3) vart uttrykket «Statens Jord i Finmarkens Landdistrict» for første gong brukt i norsk lovverk i jordsalslova 1863. Men sjølve tanken er eldre. Den eldste kjende skriftfestinga er frå tinget i Hasvåg 1693, da fogd Niels Knag førde inn i Finnmark tingbok at det var embetsplikta hans å verna «Hans K. M. land og Ejendom» og difor fredlyste kongens «Alminding og Skove udi Altens Tingsted».[108]

Sverre Tønnesen konstaterte i 1972 at det fram til slutten av 1600-talet

105.NOU 1994:21 s. 330-344.
106.NOU 1994:21 s. 339f.
107.Sjå elles foran i *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 om østsamene i Neiden.
108.NOU 1993:34 s. 342, jfr. s. 343 om avgjerda på tinget i Hasvåg 1689 der også amtmannen var til stades.

> «hittil ikke kjennes noen kongebud fra dette tidsrom hvor Kongen/Staten uttrykkelig erklærer å være eier av Finnmarksalmenningen i privatrettslig forstand.»[109]

Likevel har ordlegginga på tinget i Hasvåg 1693 samanheng med ordbruken – og realiteten – i Christian V's Norske Lov 1687, om «Kongens Alminding».[110] Og seinare heldt tanken og ordbruken om «Kongens land» seg hos embetsverket og riksstyret, fram til den formelle lovfestinga 1863 og den tilsvarande ordlegginga i jordsalslova 1965.

I uttrykket «statens grunn i Finnmark» møter vi altså ein forvaltnings- og lovtradisjon sidan slutten av 1600-talet. Realiteten i forvaltnings- og lovtradisjonen var i hovudsak at staten og det regionale embetsverket regulerte den tradisjonelle bruken av naturgoda på statens grunn. Både styresmakter og folk i Finnmark meinte at denne bruken av naturgode var nødvendig og hadde gode grunnar for seg, og at den var rettmessig.

Karakteristikken «statsallmenning» ligg da nær, men ikkje i sørnorsk meining. Der var to skilnader.

Den første skilnaden var at i fylka sør for Finnmark var allmenningsrett til å bruka naturgoda sidan slutten av 1600-talet blitt reservert for særskilt matrikulerte gardsbruk av ein viss storleik, medan den tilsvarande retten i Finnmark frå sedvanerettsleg sett å vera felles for bygdelag etter kvart utvikla seg i retning av å bli felles for alle innbyggarar i Finnmark, altså i retning av ein allemannsrett.[111]

Den andre skilnaden var at statsallmenningane sør for Finnmark med skoglova 1863 og den første fjellova 1920 fekk lokale styringsorgan (allmenningsstyre og fjellstyre) for å ivareta dei interesser som allmenningsrettshavarane og kommunane hadde. I Finnmark har det heile tida mangla slike lokale organ. Statens *grunn*i Finnmark vart forvalta *sentralt* av Departementet for det Indre, frå 1900 av Skogdirektoratet i Landbruksdepartementet og sidan 1957 av Direktoratet for statens skoger, *regionalt* sidan 1965 av Finnmark jordsalgsstyre med fylkesmannen som formann. Jordsalsstyret med Jordsalskontoret var altså eit statleg organ, sjølv om styremedlemmene stort sett var finnmarkingar. Tilsvarande vart *skogen*i Finnmark frå 1863 forvalta *regionalt* av ein statleg forstmeister for Troms og Finnmark, *sentralt* frå 1875 av den nye skogdirektøren. Seinare fekk Finnmark to statlege regionale skogforvaltningar, for Aust-Finnmark og for Vest-Finnmark. Både fylket, kommunane og brukarane av naturgoda på statens grunn mangla kort sagt sine eigne regionale og lokale styringsorgan. Slik sett var forvaltninga av statens grunn i Finnmark eit slag *statleg formyndarstyre* av 96 % av fylkets areal og av naturgoda der.

Det er rimeleg å anta at rettsoppfatninga «statens grunn» har blitt tilnærma allmenn i Finnmark i tida frå 1863 til 1960-åra. Det gjeld i alle fall «historisk rettsoppfatning» i tydinga

> «kva folk faktisk visste om den tids 'gjeldande rett', altså kva det stod i lova og korleis lova vart praktisert av embetsverk og domstolar».[112]

109.Nemnde verk s. 11.

110.NL 3-12-1 til 8.

111.Sjå meir utførleg GS «Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv», Vedlegg 1 til NOU 1993:34, særleg «Konklusjon» s. 377 - og samrøystes frå Rettsgruppa «Spørsmålet om allmenning i Finnmark», same NOU s. 297-322, særleg «Konklusjon» og «Kort historisk tilbakeblikk» s. 322.

112.Ovanfor *"Grunnlag og grunnsyn"* i pkt. 1.3.

Men det er sikkert at ei byrjande misnøye med det statlege formyndarstyret vaks seg sterkare frå hundreårsskiftet og fram til 1960-åra. Denne misnøya gav seg m.a. utslag i ei «historisk rettsoppfatning» i tydinga

> «kva som *burde* vera rett, i større eller mindre motstrid med den tids gjeldande rett, ...».[113]

Og særleg på samisk hald vart det på prinsipielt og historisk grunnlag drege i tvil om staten faktisk har eigedomsrett, altså om rettsoppfatninga «statens grunn» var gyldig. Det er i høg grad verd å merka seg denne utsegna frå Samisk råd for Finnmark i *1956:*

> «Samene lever i den sikre overbevisning at høyfjellet og nes og øyer ute ved kysten som de har hatt bruksrett til i uminnelige tider, ikke har vært herreløs eiendom, men tilhørt samene. Den sosiale gruppe i det samiske fellesskap har betraktet seg som eneberettiget til disse områder i kraft av hevdvunnen bruksrett, fordi samene har utnyttet og delvis bebodd disse områder fra de tidligste tider til i dag. Denne bruksrett tilhørter ikke bare samer som driver reindrift, men også de samer som gjennom lange tider har hentet sin næring fra disse områder ved jakt, fiske og fedrift.»[114]

Tolv år seinare fekk slike tankar akademisk status med den juridiske doktoravhandlinga til Sverre Tønnesen om *Retten til jorden i Finnmark*, ikkje minst forslaget om «Finnmarksalmenningen» til avløysing for «Statens umatrikulerte grunn i Finnmark». Dei same tankane var ein del av bakgrunnen for at regjeringa oppnemnde Samerettsutvalet i 1980.

Torgeir Austenå gav ei detaljert og *systematisk* framstilling av korleis samiske oppfatningar av retten til land og vatn så utvikla seg i åra fram mot 1980 da Samerettsutvalet byrja arbeidet. Det er *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 «Diskusjonen om samiske rettigheter» i NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling* (s. 119 – 153).

1.2.3.9 Oppfatningar om kven som hadde rett til bruk – siida, by, bygdelag, enkelthushald, grupper av enkelthushald, innehavarar av amtssetlar, grunneigarar?

Utgreiinga om historiske rettsoppfatningar er, som fleire gonger nemnt, skriven ut frå eit prinsipielt kjeldesyn, nemleg at i tidlegare tiders *bruk*av land og vatn ser vi også tidlegare tiders oppfatningar av *retten* til land og vatn. Eller like skjematisk sagt, men på ein annan måte og da om *korleis* bruken vart til rettsoppfatning: *Bruk* (= regelmessig bruk = sedvane) = *rettsoppfatning*. Eller kanskje kan tanken like gjerne skjematiserast slik: *Bruk + rettsoppfatning = sedvanerett*.

Men spørsmålet om *kven* som hadde rett til bruk er berre streifa hittil. Det er eit vanskeleg emne. Likevel er det nødvendig å prøva å drøfta det. For dersom det var «felles bruk», kven var da «vi» som hadde rett til å gjera oss nytte av naturgoda, og kven var dei «andre» som ikkje hadde denne retten? Kven var med i eventuelle «kollektiv» med rett til å delta i den kollektive bruken – og kven hadde ikkje slik

113.Same stad.

114.Sitert frå NOU 1984:18 s. 126 (sjå mandatet for Samerettsutvalet same NOU s. 42 og ovanfor *"Innledning"* i pkt. 1.1); jfr. Sverre Tønnesen 1972 s. 306 med opplysning om ei tilsvarande utsegn frå «samemøtet i Jokkmokk i 1953». – Finnmark fylkesting vedtok i 1953, etter forslag frå fylkesmannen, å skipa eit særskilt Samisk råd for Finnmark. Rådet hadde fem medlemmer og eit sekretariat i Vadsø med ein konsulent i fast stilling (NOU 1984:18 s. 463). Som konsulent vart tilsett Hans J. Henriksen.

rett? Og kva rett hadde «eg» og «mitt hushald» – og kva hadde «du» og «ditt hushald» ikkje rett til der «eg» og «mitt hushald» brukte naturgoda?

I drøftinga må vi innleiingsvis gjera bruk av eit tradisjonelt skilje mellom lausøyre og fast eigedom – eller «rørleg» og «urørleg gods», som romarane eigenleg sa.[115] Vi treng omgrepet eller fellesnemninga «rørleg gods» av di dette for det aller meste enten må ha vore individuell eller familieeige, slik som klær, reiskapar til fangst og fiske og handverk, eller båtar og lavvo. Slikt gods har vore «mitt». Men kva med fangst ? Og kva med gamma ? Kanskje var det slik at utbyttet av fangst i fellesskap var «vårt» inntil det vart fordelt mellom medlemmene av gruppa, med ein av delene til «meg» og «mitt hushald»? Og kanskje var det slik at gamma tilhøyrde «meg» og «mitt hushald» når vi budde der, men elles kunne vera tilgjengeleg for andre i gruppa ?

I vår samanheng er vi opptekne av det «rørlege gods» som var naturgode, altså vilt, fisk, beite for bufé og rein, ved osv, og nødvendig til livsopphald. Slikt rørleg gods vart til sist brukt av «meg» og «mitt hushald». Men det måtte takast på eit område, eit territorium, som var «vårt», og dermed kjem vi over til «det urørlege godset». Spørsmålet blir da kor stort territorium og av kva slag «vi» trong eller innehadde til livsopphald for «oss».

På eit så generelt spørsmål kan det berre gjevast generelle svar. Men i alle fall er det eit sjølvinnlysande utgangspunkt for tanken at ei gruppe trong eit territorium – eller tilgjenge til eit territorium – der dei naturgoda fanst som var nødvendige til livsopphald og til den samlivsforma som gruppa hadde utvikla.

Frå dette utgangspunktet kan vi sjå at *austsamane* hadde fast organiserte siidaer. Frå fiske til havs og ved faste individuelle fiskeplassar langs kysten og i ytre elvestrekningar i sommarhalvåret til fleire slag utnytting av naturgoda ved dei enkelte faste hushaldsbuplassane i innlandet om hausten gjekk årsrytmen vidare til samling på ein fast vinterbuplass ved juletider og fram til april. Den klassiske skildringa av austsamesiidaene gav den finske etnografen Väinö Tanner med boka *Skoltlapparna* frå 1929. Det er tydeleg at folka i desse siidaene hadde sterke oppfatningar av at siidaterritoriet var deira. At siidaene rådde over sine område, viste seg f.eks.ved at på 1700-talet måtte nordmenn og samar frå nordsida av Varangerfjorden be om lov til å sanka mose og hogga tømmer hos austsamane. *Men* innanfor territoriet hadde dei enkelte hushald eller grupper av hushald gjennomgåande kvar sine område for fangst, fiske og beite i sommarhalvåret og om hausten.

Sosialantropologen Knut Odner har vist – også ved inngåande arkeologiske studiar – at *Varangersamane* har hatt ein tilsvarande sterk organisasjon som austsamane.[116]

Men den epokegjerande avhandlinga til Väinö Tanner har indirekte forma det biletet som folk flest har gjort seg av siidaer eller samiske kollektiv – og kanskje i altfor stor grad. Det er god grunn til å sjå på korleis naturgoda har prega samfunnsform og busetting i andre samiske område.

Såleis har laksen prega busetting og samfunnsform langs Tanavassdraget, i alle fall etter at stengselsfisket byrja på 1600-talet. Å byggja og halda ved like faste fiske- og fangstinnretningar som kan gje godt utbytte, tilseier fast busetting med fiske og fangst i mindre grupper, og med krav på å rå aleine over utbyttet – også i forhold til andre samegrupper langs vassdraget. Dette står ikkje i motsetning til, men høver med eit kollektivt vern av vassdraget og felles interesser for fleire grupper. Det er kjent at *Tanasamane* ikkje tillet at Neidensamane fiska i Tana på 1600-

115.«Res mobiles», «res immobiles».

116.Knut Odner, The Varanger Saami. Habitation and Economy AD 1200 – 1900, Scandinavian University Press, dr. avh., 1992.

talet, og dei såg med motvilje på at kvenar busette seg på visse stader langs vassdraget på 1700-talet. Dersom vi følgjer denne tanken bakover i tid, finn vi truleg ei forklaring på det sterke samhaldet mellom Varangersamane. Dei veldige leiegjerda på Varangerhalvøya for felles fangst av villrein kan knapt forklarast på annan måte enn at Varangersamane må ha hatt ein sterk organisasjon med ein tilsvarande rett til utbyttet for medlemmene av siidaen.

Så kan vi dra til fjells, til «Sørfjeldet» som er det gamle norske namnet på Finnmarksvidda eller indre Finnmark. Det kan ikkje vera tvil om at siidaer som *Utsjoki* (før grensedraginga 1751), *Avjovarre*(eller det seinare Karasjok) og *Guovdageaidnu* «opphavleg» er gamle fangst- og fiskesiidaer inne på fjellet. Desse siidaene var under svensk kyrkjeleg og verdsleg jurisdiksjon frå i alle fall 1500-talet (slik som resten av Torne lappmark og dei andre svenske lappmarkene) inntil dei vart dei lagt til Norge 1751. Og det kan heller ikkje vera tvil om at svensk rett har prega dei samiske siidaene, at siidaene i svensk språkbruk vart til «lappbyar» og til deler av kyrkjelege «socknar». Eit avgjerande prov i så måte er at reglane om grensemerking («Rå och rör byar emellan» ved «rågång» og nedsetting «råmärken»)[117] har vore mykje brukt i dei seinare reint svenske lappmarkene, meir sporadisk på grensene av og innanfor dei områda som fall til Norge 1751.[118] Og framfor alt, Kaisa Korpijaakko har ikkje berre rekonstruert mange grensetvistar mellom lappbyar. Men på grunnlag av ein tvist med domsslutning på tinget i Enontekis 1731 påviste ho i 1982 etter tingboka og *fotograferte* tre av dei 13 steinrøysene («rör») som markerte den beine grenselina («rån») på godt og vel 50 km frå nord mot sørsørvest mellom dei to lappbyane Rounala og Suonttavaara i Enontekis sokn («Finskekilen» sidan 1809). Alderen på ei av røysene (Sinittä, nestlengst sør) vart av ein biolog ved lavmåling (lichenometri) anslått til å vera ca 250 år, som altså høver godt med ei «nedsättning» av «rör» etter tingmøtet i Enontekis 1731. Men det er ikkje noko i vegen for at både røysa – eller røysene – og grenselina er eldre. Dei to nordlegaste grenserøysene ligg i følgje tingboka ved to vatn på noverande norsk område (på *Cappelens Norgeskart* 9-10 vatna Vuorgojavrre og Habajavrre nær fylkesgrensa mot Troms) og må i alle fall vera eldre enn grensetraktaten 1751. For det var den nord-nordvestgåande grensa mellom Rounala og Guovdageaidnu frå midt mellom grenserøys 3 og 4 mot Reisduodarhalde som – i følgje Kaisa Korpijaakko – vart til riksgrense mellom Norge og Sverige 1751. Den nestsørlegaste røysa Sinittä (med foto) ligg nær grenda Pättikkä (på svensk land sidan 1809) der den sørlegaste røysa skal ha blitt «nedsätt» i følgje tingboka.

I avhandlinga frå 1988 har Kaisa Korpijaakko ein viktig observasjon. Ho skriv:

> «På basen av materialet om lapparnas skatteland har man kunnat konstatera, att det ytterst sällan rått oenighet om skattelandens gränser blant skattelandens innehavare. Beträffande lappbyarna har förhållandet varit ett annat. Lejonparten av det material, som handlar om byarna, har att göra just med gränsfrågor dem emellan. Gränsfrågorna har varit speciellt vanliga i den del av den forna Lappmarken, som tillhör Finland nufortiden, nämligen i Torne och Kemi lappmarker.»[119]

117.Til dette emnet, sjå Sveriges Rikes Lag [1734], Jorda Balk, kap. 12 og 13 , Konung Christoffers Landslag [1442] utgifven af D. C. J. Schlyter, Lund 1869, Bygninga Balk, kap. 26 og 27, og f.eks. Magnus Erikssons landslag [ca. 1350], i nusvensk tolkning av Åke Holmbäck och Elias Wessén, 1962, Byggningabalken kap. 21 og 22 (med nyttige kommentarar s. 140f).

118.NOU 1993:34 s. 386 (Jebens, med konkrete kjeldetilvisingar til Ellen Simma Fjellgren, Utdrag av domböckerna över Torneå lappmark, Sámi instituhtta 1981, ms.), og s. 356 (Sandvik, i samandrag for kategoriar).

119.S. 126

Ho forklarar dette med at grensene mellom lappbyane utgjorde eit vern for dei enkelte skatteland innanfor kvar by, mot innehavarane av skatteland i grannebyen. Men innanfor lappbyen var det enkelt sagt berre vage grenser mellom skattelanda.[120]

Eg trur at denne forklaringa kan etterprøvast på lappbyane i det svensk-norske fellesdistriktet, altså Guovdageaidnu, Avjovarre og Utsjoki.

Her har det, som nemnt [121] , vore nokså mange tvistar om grenser mellom lappbyane. Det høver godt med at fellesdistrikta låg under svensk jurisdiksjon fram til 1751 og med både gammal og nyare svensk lov om «rå och rör» mellom «byar». Men det synest som om det har vore langt færre rettstvistar om naturgode innanfor lappbyane, og da berre om enkelthushalds rett til visse fiskevatn og til slått på elvenes og myrar, slett ikkje om territorier.

Peter Schnitler konstaterte, ved forhøyr i 1745, at den «administrative» skattelandsinndelinga av 1691 ikkje var innført i fellesdistrikta, i klar motsetning til i resten av Torne lappmark og i dei andre svenske lappmarkene. Alle fjellsamane frå fellesdistrikta vitna, slik som Joen Nielsen frå Guovdageaidnu, at dei brukte fjella «til Fælledz, saa og Fiske-Vandene» og at fjella ikkje var «skiftet». Dermed er det sannsynleg at forholda i 1745 innanfor lappbyane i fellesdistrikta avspeglar ei eldre – og samisk – oppfatning av retten til naturgoda, ein sedvanerett som har bygd på langvarig bruk. Innanfor dei veldige lappbyane i fellesdistrikta kunne det ikkje vera tale om ei felles utnytting av naturgoda, organisert for heile lappbyen. Kva låg det da i uttrykket «felles bruk» ? Det kan til vanleg berre ha vore tale om tilgang til fast bruk av naturgode som fisk og vilt nokolunde nær der kvart hushald eller kvar gruppe av hushald heldt til. Innlandsfiske, fangst og jakt krev sikker kunnskap om dyreliv og landskap og meir eller mindre faste anlegg. Stundom høvde det med felles innsats frå fleire hushald, men utbyttet («usus fructus», avkastinga) vart fordelt på dei enkelte hushalda. Det er sannsynleg at «lappmannanäring» har vore ein fast bruk gjennom generasjonar av hushald. Ordet «arv» ligg da nær. Og både Nils Arell og Kaisa Korpijaakko tenker seg ei samisk og opprinneleg ordning med individuelle «arveland» som historisk grunnlag for den administrative skattelandsinndelinga frå 1691. Kanskje kan ei slik ordning ha blitt svekka i Avjovarre og Guovdageaidnu frå slutten av 1600-talet, da reindrifta for alvor vart nomadisk og da sommarbeitet ved kysten vart uomgjengeleg nødvendig ? I så fall er det denne utviklinga som Schnitler har merka seg i forhøyra 1745 og som stadfester dei meir spreidde notatane som Ellen Simma Fjellgren har gjort. Og på tinga for Kautokeino og Avjovarre 1754-1783 vart det i følgje tingbøkene ikkje ført rettssaker om det ein kunne kalla «individuelle skatteland», visstnok heller ikkje utover 1800-talet.[122]

Lat oss altså dra til kysten.

Som alt nemnt i dette avsnittet ser det ut til at Varangersamane har hatt eit sterkt samhald.

Men med utgangspunkt i Altafjorden 1745 har Schnitler denne omtalen av Finnmarkskysten lenger mot vest og sør:

> «Her er at agte, at Finne-Jordene eller Finne-Sæderne her i Finmarken ei have hver sit særdeles Navn, men kaldes alleene af Fjorden, Elven eller Opsidderne. Finne-Sæderne kaldes og her i Landet af Finnerne Finnebye, endskiønt det er kun 1. eller 2. Mænds Boelig.»[123]

120.Same verk s. 296ff

121.Note 56 ovanfor, med tilvisingar til NOU 1993:34.

122.Ei drøfting av dette i NOU 1993:34 s. 357f.

123.Også sitert i NOU 1993:34 s. 343f, i avsnitt 1.10.3 med mange tilvisingar til Schnitlers eksaminasjonsprotokollar.

Schnitler har altså openlyst jamført Finnmarkskysten med dei svenske «lappbyarna», kanskje også med «byarna» elles i Sverige. Han konkluderte med at det var spreidd busetting langs fjordane, at det ikkje fanst ein organisert byskipnad på norsk side. Heller ikkje frå andre kjelder er det kjent nokon byskipnad på Finnmarkskysten vest for Varanger.

Sannsynlegvis er der i det minste to forklaringar på dette.

Organiserte landsbyar i kontinental, dansk eller svensk meining er ikkje kjent frå Norge eller frå norsk lovverk. Rett nok har det vore svært mykje teigblanding i innmarka med tilhøyrande fellesskap i skog og utmark. Men dette synest å ha sin bakgrunn i arveskifte, ikkje i ei «opphavleg» busetting eller i ei lovregulert ordning. Verken samar eller bumenn langs kysten har altså kunna krevja slik grensegang som dei svenske samane kunne, med deira rett og plikt til «rågång» ut frå svensk lov. Heller ikkje var ei slik ordning nødvendig frå styresmaktene si side for å driva inn skatt. Personskatt var det vanlege i Finnmark. Fram til 1980-åra stod Finnmark utanfor rikets matrikkel, både som skattematrikkel over skyldsett (dvs. «skattetaksert» for skatt av fast eigedom) grunn og som eigedomsregister. – Men dette er helst ei såkalla «negativ» forklaring, det vil seia ein freistnad på å forklara at noko ikkje hende.

Den viktige forklaringa må vera å finna i bruken av naturgoda, og framfor alt i bruken av alt det fjorden kunne gje til livsopphald. I fjordane var der nok av fiskeklakkar for stasjonære fiskeslag. Fiskeinnsiga frå storhavet var årvisse, om enn i skiftande mengder. For fisket var det viktig å ha ein god buplass nær fjorden og ei båtstø med ly for vær og vind. Og vel var det bra med ein god granne eller to for sams tak. Men granneskap kunne innebera at det vart fleire som ville nytta dei nære slåttene der vinterfôret til buféet best kunne hentast. Så all den tid det var plass og næring nok langs fjordane, var det knapt nokon grunn til å organisera landsbyfellesskap. Annleis har det vore på yttersida. Der var det på mange vis ein næringsmessig fordel å bu i eit fiskevær. Her ute var det mindre høve til slik «matauk» som inne langs fjordane. Her ute var dei sterkt avhengige av slike forsyningar som kom langvegs frå, på skipskjølen.

Kva da med den halvnomadiske busettinga som sjøsamane er kjende for alt frå 1500-talet og langt framover ? Nettopp da har det vore viktig å kunna ta seg ny vinterbuplass når skogen rundt den gamle buplassen var uthoggen *og* samstundes halda fast ved retten til slåtteengene på den gamle skogbotnen der.

Så kan ein spørja om det var fritt fram for *alle* til å ta seg buplass kvar som helst langs fjorden, til å nytta kva seigrunn som helst eller til å føra reinflokken dit beitet var best ? Sikkert ikkje. Schnitler fekk som nemnt høyra at fjellsamen frå Utsjok nok fekk sitja ved Veidnes i Laksefjorden om sommaren, men på vilkår av at han ikkje kom englandet til bufinnane for nær med reinen sin. Og der var tallause klager heilt sidan 1680-åra og i alle fall på 1700-talet over at fjellsamane frå innlandet trengde inn på dei beita der fjellsamane langs kysten brukte å ha sin rein på sommarbeite. Så strengt har det knapt vore med seigrunnar og uerholer, men til gjengjeld har folk vakta på kveitebankane og framfor alt på lakseelvane. Og framande skulle akta seg for å ta buplass nær etablerte buplassar. Men foreldre såg vel gjerne at ungane busette seg i nærleiken av heimen.

Likevel må det seiast at dette var sedvanar, utan forankring i lov eller forvaltning.

Det føregåande spørsmålet – og freistnaden på svar – fører til eit nytt spørsmål: Kan vi på Finnmarkskysten skimta kjensler av fellesskap langs ein heil fjord, altså i likskap med t.d. Guovdageaidnu eller Neiden og over like store område ?

Dersom ein held seg til Schnitlers undersøkingar i 1744-45, ser det ikkje slik ut. Vel var Schnitler først og fremst oppteken av at det no skulle fastsetjast ei riksgrense

mellom Norge og Sverige. Men i referat frå forhøyra frå Altafjorden (s. 206) og fram til Varanger viste Schnitler berre til større og mindre fjordar, til øyar og til prestegjeld, ikkje til samfunn over større område. Likevel, frå og med Tana og Varanger vart det tale om «Grændse-Skiellet» i forhold til Sverige (s. 314) med mange vitneprov om «Raamerke eller Grændseskiell» mellom lappbyar, slik som grensene for Utsjok mot Enare og Avjovarre og mot «de privative Norske Tana-Finner» (s. 325). I tilslutning til vitneprov om råmerke mellom «de Norske Varanger-Finner og Norske Tana-Finner» (s.343) og mellom «de Norske Varanger- og Arisbye-fælles-Finder» (s. 344) vart det teke opp vitneprov om råmerke i det norsk-svenske fellesdistriktet (Utsjok mot Enare og mot «Neidens Finner» (s. 345)). Undersøkingane til Schnitler i fellesdistrikta stadfester det inntrykket ein får av Simma Fjellgrens utskrifter og av Kaisa Korpijaakkos avhandling, at «rågång» mellom «byar» og mellom «lappbyar» var gjennomgåande i svensk lovverk og konsekvent praktisert i forvaltninga, og at «rågång» hadde støtte frå dei samiske innbyggjarane. Skilnaden mellom Norge og Sverige kjem klart fram i den oppsummerande «Extract» som Schnitler gjorde over«Findmarkens Indvaanere»: Den administrative inndelinga for dei «privative-Norske Undersaattere» var «Præstegield» med sine «Kirke-Sogner», medan den administrative inndelinga for dei «Fælles Field Finner» på «Sørfieldet» var fem «Field-Byer», nemleg «Koutokeino Kirkebye, Avjevara, Karasjok, Juxbye [Øvre Tana], Arisbye [Utsjok] Kirkebye» (s. 400f). Derfor ser det ut som den svenske administrative inndelinga har vore ei formalisering av langt eldre og store siidaområde, – tilsvarande dei vi også kjenner frå austsamesiidaene. Den norske administrative inndelinga byggjer openlyst på utviklinga frå fiskevær til norske kyrkje- og tingstader på «yttersida», ei administrativ inndeling som så etter kvart har omfatta fjordane og den «privative» norske sona. Fjorden var ferdselsveg både sommar og vinter for å nå dei naturgoda som trongst til livsopphald, og med båt var vegen kort.

Kan vi likevel rekna med etniske grensedragingar og skilje ? Det er heilt klart. Frå 1700-talet finst det mange kjelder som viser korleis nordmenn heldt til i fiskevær på «yttersida», medan samane heldt til på «innersida» av øyane, innover i fjordane og oppover på fjellet. Det er enkelt å innsjå at dette skiljet heng saman med at nordmennene hadde fiske som så å seia einaste næringsveg. Dei var heilt avhengige av å selja fisken til handelskompaniet og av å få forsyningar derifrå. Samane derimot hadde tilgang til langt fleire naturgode, og den kunnskapen og teknikken som trongst for å leva av naturgoda. Skulle nordmenn flytta innover i fjordane, så kunne dei ikkje lenger rekna med forsyningar frå handelskompani. Dei måtte leva på samisk vis. Det var ikkje lett å læra seg. Den kvenske innvandringa frå slutten av 1600-talet og utover 1700-talet ser ut til å ha byrja langs Tanavassdraget, frå utløpet av Polmakelva og opp til det som vart Karasjok kyrkjestad og spreidde seg så til Lyngen, Alta og Porsanger. Også om denne innvandringa finst det fleire kjelder om samisk motvilje mot konkurrentar om naturgoda og mot nye driftsformer. Kvenane langs Tanavassdraget vart etter nokre generasjonar assimilerte inn i samisk livsform. Noko seinare gjekk det i kyststrøka. Dei kvenske innflyttarane til Varanger på 1800-talet busette seg såleis samla, men i område utanfor dei samiske og norske busettingsområda.

Overgang til sjølveige i medhald av jordsalslovene 1863 og 1902 har vel særleg skjedd i kystområda i Finnmark, langt mindre i indre Finnmark. Det vantar likevel forskning om dette. Vi kan ikkje sikkert seia *i kva område* og *når* omfanget av «Statens umatrikulerte grunn» vart redusert til dei velkjende, men heller usikre «96 %». Dette prosenttalet verkar dessutan tilslørande, sidan bortforpakta grunn framleis var og er statsgrunn.

Det nye sjølveiget innebar at eigaren hadde tilnærma full råderett over sin grunn, og at ingen andre hadde rett til å ta naturgode der. Men dette var slett ikkje sjølvsagt for reindriftssamane. Slåtteengene og dyrkingsjorda hadde ofte vore godt sommarbeite for reinen, og utslåttene med høystakkar låg gjerne langs flyttleiene. Effektive gjerde som «freda for rein» var unntak. Overgangen til sjølveige la kort sagt grunnlaget for tvert motsette oppfatningar om retten til livsnødvendige naturgode for rein og bufé, nemleg beite og vinterfôr. Denne konflikten har til tider vore svært bitter. Men slike oppfatningar og motsetningar følgde ikkje etniske skiljeliner. Sjølveigarane og forpaktarane langs kysten var både samar, kvenar og nordmenn. Dei kombinerte drifta av dei små eigedomane med mange andre næringar, framfor alt fjordfiske.

Til sist ein freistnad på å konkludera.

I dette avsnittet har eg for det første prøvt å visa at dei meir eller mindre fast organiserte samiske kollektiva (siidaer, lappbyar, samebyar) fanst i dei austlege områda, hos austsamane og innanfor dei noverande grensene for Sverige og Finland. Kautokeino, Avjovarre, Utsjoki og Varanger representerer da eit overgangsområde i forhold til Kystfinnmark der slike kollektiv ikkje fanst.

For det andre er det sikkert at både innanfor det ein kan kalla «siida-områda» og utanfor har det vore busetting i grupper av hushald. Den enkle grunnen synest å vera at siidaene var så store at former for «fellesdrift» av ein siida slett ikkje kunne koma på tale. Både innanfor «siida-områda» og utanfor kunne bruk av naturgoda best skje i mindre grannelag. For det tredje fanst det grannelag også der dei enkelte buplassane låg langt frå kvarandre. Slik var det langs fjordane i Finnmark. For med båt vart det små avstandar både til grannar og naturgode, sommar som vinter.

Dette er ein svært generell konklusjon. Men den kan vonleg vera nyttig når ein byrjar å undersøka «om det verkeleg var slik», i ein eller fleire mindre og avgrensa deler av Finnmarks bortimot 50 000 kvadratkilometer.

3 KONKLUSJON

No vender vi tilbake til freistnadene på å definera «historiske rettsoppfatningar» (ovanfor 1.3).

Eg skal avslutningsvis prøva å gje eit samanfattande svar på spørsmåla om brukssedvanar og historiske rettsoppfatningar.

Etter 1690-åra og fram til 1860-åra har folk flest ikkje kjent til kva som stod i lova om retten til «land og vatn» i Finnmark. Men dei har kjent «gjeldande rett» i den grad dei har møtt offisiell rettsoppfatning og praksis hos embetsverk og domstolar. Etter 1860-åra har folk flest kjent «gjeldande rett», truleg av di styresmaktene etter kvart og i stigande grad regulerte bruken av land og vatn.

Men frå dei eldste tider og fram til 1960-åra har folk flest kjent til og respektert det som var lokal og regional sedvane «*på den tid* og *der*». I hovudsak har dei med andre ord respektert og følgt sedvanane som «sedvanerett».

Folk flest har jamt over godteke «gjeldande rett» slik dei har kjent til han. Men på nokre felt – som dei nye fangst- og fiskemåtane i fjordane og langs kysten og språkklausulen i reglementet til jordsalslova 1902 – har mange meint at reglane i gjeldande rett «*burde*» vera annleis. I tvistemål om kva rettar enkeltpersonar eller grupper hadde i følgje sedvaneretten, har nok kvar av partane meint at nettopp deira rettsoppfatning «*burde*» vera rett.

Nærare er det neppe mogleg å koma «historiske rettsoppfatningar» i ein konklusjon – som må vera generell.

Men dersom ein presiserer «historiske rettsoppfatningar» slik det forsøksvis er gjort i *"Grunnlag og grunnsyn"* i pkt. 1.3, kan ein nok seia dette:

Lokalfolk har alltid meint at dei har hatt rett til å bruka og gjera seg nytte av fornybare ressursar (naturgode) på land og i vatn, som vilt og fisk, skog og beite. Men dei har også meint at dei kunne oversjå urimelege reguleringar frå det offentlege. Vidare har dei meint at dei hadde rett til buplass, sidan 1760-åra med godkjenning frå amtet, og frå 1863 til å få slik godkjenning («amtsetel») omgjort til eigedomsskjøte. Det er noko av forklaringa på motviljen mot jordsalsreglementet frå 1902.[124] Reindriftssamar har meint at dei hadde rett til beite langs dei flytteleiene og på dei sommarbeita langs kysten som dei vanlegvis hadde brukt, og at dei ikkje var ansvarlege når jordbruksområde og høystakkar ikkje var sikra med gjerde eller på annan måte.

Samar var den største folkegruppa i Finnmark til langt ut på 1800-talet. Dei var «innfødde» i ordets eigenlege forstand[125] og hadde særs lange tradisjonar i bruken av naturgoda over heile landsdelen. Det innebar kunnskapar og teknikk for å bruka naturgoda, slik at dei historiske rettsoppfatningane nettopp er å finna i samars bruk av naturgoda. Tilflyttarar måtte i stor grad tilpassa seg samiske bruksmåtar og samiske rettsoppfatningar, som nok kunne vera innbyrdes avvikande. Men det synest som om både bruksmåtar og rettsoppfatningar har hatt det til felles at bruken av naturgoda oftast skjedde i større eller mindre grupper av hushald, altså i det ein kan kalla grannelag eller bygdelag, jamvel innanfor slike større kollektiv som ofte har blitt kalla samebyar eller siidaer.

Avslutningsvis må det framhevast på ny at i tidlegare tiders *bruk* av land og vatn finn vi også handfaste uttrykk for tidlegare tiders oppfatningar av *retten* til land og vatn. Difor vil meir arbeid med Finnmarks arkeologi og historie utan tvil gje eit rikare og langt meir nyansert bilete av rettsoppfatningane enn dei hovuddraga som her er skisserte, særleg ut frå historiske utgreiingar i regi av Samerettsutvalet.

Litteratur og kjelder

NOU 1978:18A *Finnmarksvidda – natur – kultur.*
NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling.*
NOU 1984:34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget.*
NOU 1994.21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget.*

*

Adelaer Henrich, i Nordnorske samlinger, Første bind, red. Martha Brock Utne og O. Solberg, Oslo 1938.
Andresen Astri, Sii'daen som forsvant. Østsamene i Pasvik etter den norsk-russiske grensetrekningen i 1826, Sør-Varanger museum, Kirkenes 1989 (jfr. GS, bokmelding i Historisk tidsskrift 1991 s. 673ff).
Austenå Torgeir, Diskusjonen om samiske rettigheter, NOU 1984:18, s. 119-153.
Bull Edvard, Klassekamp og fellesskap, Norges historie (red. Knut Mykland), bd.13, 1979.
Dikkanen Siri Lavik, SIRMA. Residence and Work Organization in a Lappishspeaking Community, Asbjørn Nesheim (red.), Samiske Samlinger, bd. VIII, 1965.

124.Ovanfor pkt. 2.2.2 (slutten) og pkt. 2.3.4.
125.Jfr. NOU 1984:18 s. 161-163 (pkt.6.1.6) og note 11 ovanfor.

Eks. prot. I Major Peter Schnitlers grenseeksaminasjonsprotokoller 1742-1745, utgitt av Kjeldeskriftfondet, Bind I ved Kristian Nissen og Ingolf Kvamen, 1962.

Eriksen Knut Einar og Einar Niemi, Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetsproblemer i nord 1860-1940, 1981.

Fjellgren Ellen Simma, Utdrag ur domböckerna över Torneå lappmark, ms., Sámi instituhtta, Guovdageaidnu.

Fløistad Berit, Da hvalen var fiskerens «venn» og hvalfangerne deres «fiender», Historisk tidsskrift 1995.

Frette Thor, Hjemmeluft, i Jørn Sandnes og Ola Stemshaug (red.), Norsk stadnamnleksikon, 1976, s. 156f.

Friis Jens Andreas, En Sommer i Finmarken, Russisk Lapland og Nordkarelen, Christiania, 1871.

Gaski Lina, Utnyttelse av utmarksressurser; endringer i samhandlingsmønstre og kulturell betydning, «Hovedfagsoppgave Planlegging og lokalsamfunnsforskning», stensil, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 1993.

Hansen Lars Ivar, Handel i nord. Samiske samfunnsendringer ca 1550 – ca. 1700, Universitetet i Tromsø 1990 [dr. avh., stensil].

Hanssen Einar Richter, Bruken av naturressursene i Finnmark fra 1918 til ca. 1970, NOU 1994:21, s. 205-297.

Helskog Knut, Helleristningene i Alta – kilder om levekår i historie, Heimen 1985, 193 -201.

Helskog Knut, Helleristningene i Alta. Spor etter ritualer og dagligliv i Finnmarks forhistorie, Alta 1988.

Historia Norvegiae, utdrag i omsetting av Astrid Salvesen, sjå NOU 1984:18, s.644ff.

Historisk statistikk 1978, Statistisk sentralbyrå 1978.

Hultblad Filip, Övergång från nomadism till agrar bosättning, Lund 1968.

Jebens Otto, Om bruk og rettsoppfatning i Finnmark under en historisk synsvinkel, NOU 1993:34, Vedlegg 2, s. 381-399.

Jernsletten Regnor, «The Land Sales Act of 1902 as a Means of Norwegianization, Acta Borealia 1986» (med norsk samanfatning).

Johnsen Oscar Albert, Finmarkens politiske historie aktmæssig fremstillet, Videnskapsselskapets Skrifter, Hist.-filos. Klasse, 1922, No. 3, Kristiania 1922.

Klockhoff Axel, Uppkomsten av det svenska anspråket på flyttningsfrihet för lapparna, Samernas Vita Bok V:2, Stockholm 1979.

Konung Christoffers Landslag, utgifven af D.C.J.Schlyter, Lund 1869.

Korpijaakko Kaisa, Samerna och jordäganderätten, *1*, Diedut 1985:3; *2*, Diedut 1985:4, Sámi instituhtta, Guovdageaidnu.

Korpijaakko Kaisa, Saamelaisten oikeusasemasta RuotsiSuomessa, 1988 [dr.avh.]; Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, førebels omsetting, ms., 1991.

Lindstøl Tallak, Stortinget og statsraadet 1814-1914, Kristiania 1914, bd. I.

Magnus Erikssons landslag, i nusvensk tolkning av Åke Holmbäck och Elias Wessén, Lund 1962.

Minde Henry, Trekk fra samenes historie i Alta, Altaboka 1982, Alta.

Nedkvitne Arnved, «Mens Bønderne seilte og Jægterne for.»

Nordnorsk og vestnorsk kystøkonomi 1500-1730, 1989.

Nielsen Jens Petter, Altas historie, bd. 1, Alta 1990.

Nielssen Alf Ragnar, Fra storvær til småbruk. Den geografiske ekspansjonen i den norske bosettinga i Finnmark ca. 1570-1700, Heimen 1986, s. 79-95.

Niemi Einar, sjå Eriksen ... 1981.

Niemi Einar, Østsamene – ressursutnyttelse og rettigheter, NOU 1994:21, s. 299-350.
Nordnorske samlinger, I, utg. Martha Brock Utne og O. Solberg, 1938.
Norges Lover 1685 – 1995.
Odner Knut, The Varanger Saami. Habitation and Economy AD 1200 – 1900, 1992 [dr. avh., stensil].
Olsen Bjørnar, Bosetning og samfunn i Finnmarks forhistorie, 1994.
Ottars beretning, utdrag i omsetting av Arthur Sandved, sjå NOU 1984:18, s. 643f.
Pedersen Steinar, Laksen, allmuen og staten. Fiskerett og forvaltning i Tanavassdraget før 1888, Diedut 1986:2, Guovdageaidnu.
Pedersen Steinar, Bruken av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig, NOU 1994:21, s. 13-133.
Prestbakmo Hans, Bruken av utmarksressurser i Finnmark i dette århundret, NOU 1994:21, 135-203.
Qvigstad Just Knud, Nordische Lehnwörter im Lappischen, Christiania Videnskabs-Selskabs Forhandlinger for 1893, No. 1, Christiania 1893.
Sandvik Gudmund, Særleg historisk grunngjeving for ein sameparagraf i grunnlova, NOU 1984:18, s. 402-410.
Sandvik Gudmund, Betenkningar frå Det juridiske fakultet om statsrettslege emne, i Eivind Smith (red.), «Jus» og «politikk» i det norske statsliv, 1989.
Sandvik Gudmund, Ein kommentar til Lars Ivar Hansen, Handel i nord. ..., Historisk tidsskrift 1991, s. 513-531.
Sandvik Gudmund, Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv, NOU 1993:34, Vedlegg 1, s. 334-380.
Sandvik Gudmund, Historikk. Et tilbakeblikk på forvaltningen av Finnmark, særlig som bakgrunn for jordsalgsordningen siden 1965, NOU 1993:34, s. 412- 425.
Stephanius Stephan Hans, De Regno Daniæ et Norwegiæ Tractatus varij, Leiden 1629 («Editio secunda»), sjå NOU 1993:34 s. 253f og s. 414.
Storm Gustav (red.), Historisktopographiske Skrifter om Norge og norske Landsdele, forfattede i Norge i det 16de Aarhundrede, Christiania 1895.
Sveriges rikes lag, 1734.
*Tanne*r Vainö, Skoltlapparna, Fennia 49, Helsingfors 1929.
Tingbok for Finnmark 1620-1633, red. Hilde Sandvik og Harald Winge, 1987.
Tønnesen Sverre, Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig sikt på samenes rettigheter, 1972 [dr.avh., stensil], 2. utg. 1979.
Tønnesen Sverre, Intervju i Bergens Tidende ved doktordisputasen 13.10.1973, Bergen.
Tønnesen Sverre, Om retten til jorden i Finnmark, i Knut Bergsland (red), Samene og sameområdenes rettslige stilling historisk belyst, Instituttet for sammenlignende kulturforskning, Serie A: Forelesninger XXVIII [foredrag november 1973].
Tønnesen Sverre, Eiendomsforhold og bruksretter, NOU 1978:18A Finnmarksvidda natur – kultur.
Wikan Steinar, Grensebygda Neiden. Møte mellom folkegrupper og kampen om ressursene, Nordkalott-Forlaget, Sør-Varanger museums forlag, 1995.
Aarseth Bjørn, Retten til naturressursene i de samiske bosettingsområder, Samisk etnografisk avdeling, Tromsø museum, stensil, 1976.
[Utgjevingsstad er Oslo når ikkje anna er opplyst.]

Vedlegg 2

Oversikt over krav og uttalelser om gjeldende rett. Oversikt over ulike naturbruksinteresser i Finnmark.

1 INNLEDNING

Etter vedleggets punkt 1 Innledning, følger punkt 2 med en oversikt over krav og uttalelser som er kommet fra ulike hold om de spørsmål utvalget har tatt for seg i denne andre utredningen. Punkt 3 gir en beskrivelse av de naturbruksinteressene som i dag gjør seg gjeldende i Finnmark

Utvalget har valgt å gi en utførlig beskrivelse av disse spørsmålene for på den måten å gi et innblikk i forholdene i Finnmark. Gjennomgangen av krav og uttalelser viser hvordan forskjellige brukergrupper og andre ser på dagens rettslige og forvaltningsmessige forhold i Finnmark, og hvilke endringer de anser (mest) påkrevd. Gjennom ulike aktørers innspill vil man kunne få belyst ulike brukerinteresser og brukskonflikter knyttet til ressursutnyttingen i fylket. For å underbygge og utdype det bildet som fremlagte krav og uttalelser tegner, er det gitt en egen oversikt over de viktigste naturbruksinteresse. Samlet sett skulle dette materialet gi en bakgrunn for å forstå gjeldende forhold og rådende rettsoppfatninger i Finnmark og for å drøfte behovet for og innholdet i fremtidige rettighets- og forvaltningsordninger.

2 OVERSIKT OVER KRAV OG UTTALELSER

2.1 Innledning

I årenes løp er det gitt en lang rekke uttalelser om utnyttingen av naturgodene i samiske områder generelt og i Finnmark spesielt, og krevd endringer i de retts- og forvaltningsordninger som til ulike tider har regulert denne utnyttingen. Innspillene har kommet fra lokale og samiske organisasjoner, lokale og sentrale forvaltningsorganer, politiske organer og offentlige komitéer og utvalg, og favner både næringspolitiske, samepolitiske og allmennpolitiske spørsmål.

I NOU 1984:18 *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 Diskusjonen om samiske rettigheter (s. 119 flg.) ga utvalget en oversikt over den diskusjonen som inntil 1984 hadde pågått om samiske rettigheter til land og vann i sameområdene. Oversikten, som for øvrig viser at det gjennom tidene har vært betydelig variasjon i oppfatningen av hvilket innhold de samiske rettighetene har eller bør ha, behandler rettighetenes innhold, subjekt, utstrekning, grunnlag og vern. En rekke krav og uttalelser går ut på at retten til ressursene og til å disponere over dem bør tillegges samene. Også i utredningens *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 Prinsipielle utsagn om samepolitikk (s. 347 flg.), hvor det er gjengitt en del uttalelser fra sentrale og lokale offentlige myndigheter, politiske partier og samiske organisasjoner m.v, omtales spørsmålet om retten til og utnyttingen av ressursene i sameområdene.

Til tross for at fremlagte krav og uttalelser om ressursutnyttingen inntar en ikke ubetydelig plass i NOU 1984:18, var det imidlertid ikke utvalgets hensikt å gi en uttømmende fremstilling og man forutsatte en bredere behandling i utvalgets neste utredning.

Den følgende fremstillingen er, i tråd med de senere års utvikling av den same- og rettighetspolitiske debatten, oppdatert og videreført i forhold til fremstillingen i NOU 1984:18. Mange av utsagnene som er referert der er for øvrig fortsatt av interesse og er derfor gjengitt eller omtalt også i den følgende fremstillingen. Utvalgets tidligere forutsetning skulle på den måten langt på vei være oppfylt.

Fremstillingen gir et forholdsvis omfattende, men neppe fullstendig bilde av hvilke holdninger og synspunkter på naturbruken i Finnmark som faktisk gjør seg gjeldende, lokalt og sentralt. Den viktigste begrensningen i så måte ligger i at det bare er krav og uttalelser som er avgitt til utvalget eller som utvalget på annen måte er blitt gjort kjent med, som er tatt med. På dette punktet har det likevel hatt betydning at de aktører som har vært mest aktive i debatten omkring disse spørsmålene – som gjennomgående også er de som i størst grad blir berørt av de problemstillinger utvalget drøfter – i stor grad har formidlet avgitte utsagn til utvalget. Det må derfor kunne antas at de fleste og viktigste meningsytringene om disse spørsmålene har kommet med.

Det gis en relativt detaljert oversikt over fremlagte krav og uttalelser som er gitt til denne utredningen. Å gjengi samtlige krav og uttalelser som er fremsatt for utvalget i sin fulle lengde vil imidlertid i praksis være en nærmest umulig oppgave. Det er vel heller ikke ønskelig av hensyn til utredningens totalomfang. Man har derfor forsøkt å trekke ut de delene som har størst interesse i denne sammenhengen. En fare er at utsagnene på den måten kan bli løsrevet fra sin sammenheng, noe som kan gi et fortegnet bilde av avgiverens synspunkter. For å bøte på dette er det gjennomgående vist til kilde og sammenhengen der kravet eller uttalelsen er fremmet, slik at den som måtte ønske det kan gå til originalkilden. Man har også forsøkt å unngå enkeltstående setninger.

En del krav og uttalelser som er avgitt til utvalget tar for seg svært lokale problemstillinger. En del av disse har kommet fra enkeltpersoner. Etter utvalgets syn har ikke alle disse utspillene interesse ut over den konkrete saken. En har derfor begrenset fremstillingen til de uttalelser som er av allmenn interesse eller av prinsipiell karakter.

Det kan neppe forventes at fremstillingen gir et objektivt sett «riktig» bilde av rådende oppfatninger og synspunkter på disse spørsmålene. I mange sammenhenger er det først og fremst de som er misfornøyd med en situasjon som tar til orde for forandringer. På den måten kan det nok være en viss fare for at det tegnes et ikke helt balansert bilde av rådende holdninger. Et illustrerende eksempel er at mens det før innføringen av forbudet mot drivgarnsfiske etter laks ble reist mange og sterke krav om et slikt forbud og få uttrykte tilfredshet med at drivgarnsfiske var tillatt, har de aller fleste kravene etter innføringen gått på at forbudet må oppheves.

På tross av de her nevnte forholdne må det likevel kunne legges til grunn at fremstillingen gir et forholdsvis representativt uttrykk for rådende synspunkter og holdninger til disse spørsmålene. På den måten vil oversikten kunne tjene som bakgrunn for de problemstillinger som drøftes i denne andre utredningen.

I den videre fremstillingen er de fremlagte krav og uttalelser gruppert i *fire hovedgrupper* ut fra sitt innhold. I en gruppe kommer en del mer generelle krav og uttalelser om fremtidige *mål*, se *"Sammensetning"* i punkt 2.2. I denne gruppen faller bl.a. kravene om at folk i bygdene eller lokale næringsutøvere må gis bedre muligheter til å utnytte ressursene i sine nærområder.

I en del tilfeller er det ikke gått nærmere inn på hvordan dette målet skal nås. Som eksempel kan det vises til flere av utsagnene som er gjengitt i NOU 1984:18 *"Østsamene i Neiden"* i kapittel 7 (s. 347 flg.), der de fleste politiske partier gir uttrykk for at samenes interesser og samisk kultur må sikres, mens flere av dem ikke har konkretisert hvordan dette målet skal oppnås. I andre tilfeller foreslås det

konkrete virkemidler eller typer av virkemidler, dels av rettslig og dels av ikke-rettslig karakter. Med krav av ikke-rettslig karakter menes det krav som verken refererer seg til den underliggende retten til ressursene, det rettslige vernet av ressursutnyttingen eller rettigheten eller den nærmere forvaltningen av ressursen eller rettigheten. Det kan for eksempel dreie seg om krav om økonomisk støtte, egne næringsavtaler eller redusert reintall. Samerettsutvalget har ansett det å ligge utenfor sitt oppdrag å foreslå ikke-rettslige tiltak, og har derfor stort sett holdt slike uttalelser utenfor denne gjennomgangen.

Derimot er det en hovedoppgave for utvalget å vurdere og komme med forslag om tiltak av *rettslig art* som angår utnyttingen av ressursene i Finnmark. I all hovedsak er det derfor krav og uttalelser av rettslig karakter som er tatt med i det følgende. De av uttalelsene som uttrykkelig tar opp *retten* til ressursene er samlet i *"Oppdrag"* i punkt 2.3. Et krav som har kommet fra flere hold er at visse gruppers underliggende rett til ressursutnyttingen må styrkes. Mange ønsker å styrke rettighetene for lokalbefolkningen i bygdene eller (de lokale) primærnæringsutøverne, enten det er reindriftsamer, jordbrukere, fjordfiskere eller andre.

Ettersom det rettslige vernet av en ressursutnytting øker med styrken av den underliggende retten, ligger det i et krav om rett til ressursene for så vidt også et krav om *styrket vern*, selv om det ikke alltid er nevnt uttrykkelig. Men det er også reist en del særskilte krav om styrket rettslig vern av ulike gruppers ressursutnytting, dels mot andres konkurrerende bruk og dels mot ulike typer inngrep. Slike krav kan innebære krav om endringer både i de underliggende rettsforholdene og i rettighetsforvaltningen, og spørsmålet om vern blir derfor berørt i flere av de uttalelsene som er tatt med i *"Oppdrag"* i punkt 2.3 og *"Sakkyndige og særutredninger"* i 2.5. I *"Avgrensing av oppdraget"* i punkt 2.4 har en samlet uttalelser som bare omhandler vernespørsmål.

Den siste gruppen krav og uttalelser angår *forvaltningen* av rettigheter og ressurser, og disse er presentert i *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5. Det kan for eksempel være krevd at det lokale innslaget i ressursforvaltningen må styrkes, at dagens organer må ta større hensyn til lokale interesser, eller at rammene for ressursutnyttingen, blant annet reglene om redskapsbruk og høstingstider, må endres til fordel for lokale brukere.

Innenfor disse fire hovedgruppene er det til dels store variasjoner når det gjelder kravenes form og innhold. En stor del har en nokså generell og vag utforming. Det er for eksempel av flere krevd sterkere rettigheter og økt forvaltningsmyndighet for lokale brukere, uten at det er gått inn på hvilke ressurser kravet gjelder, hvem som skal regnes som lokale brukere eller hvordan man har tenkt kravet gjennomført. De kravene som er knyttet til en eller flere bestemte ressurser, er gjennomgående mer konkrete på disse punktene. I tillegg går kravene og uttalelsene innenfor de enkelte gruppene til dels i ulike retninger, avhengig av hvem som har fremmet dem og hvilke ressurser det dreier seg om. Visse hovedtrekk kan de imidlertid likevel ha felles og i så måte være forholdsvis entydige.

Systematiseringen i fire hovedgrupper har blitt noe forvansket av at en del krav og uttalelser har vært vanskelige å kategorisere. Særlig problematisk har det vært der det brukes uttrykk og begreper som ikke er direkte anvendelige i en juridisk sammenheng eller der juridiske begreper og uttrykk brukes i en annen betydning enn det man av sammenhengen kan forstå er tilsiktet. Selv om det kan hete at man ønsker sterkere rettigheter til ressursene for visse grupper, kan det gå frem av sammenhengen at det egentlig dreier seg om et krav om større faktiske muligheter til å utnytte eller bruke ressursen, ikke styrkede rettigheter i juridisk forstand. På samme måte ligger det ofte i uttalelser om vern av samisk ressursutnytting ikke noe krav om økt rettslig vern, men at de faktiske mulighetene for ressursutnyttingen må tryg-

ges eller forbedres. På bakgrunn av slike forhold har det tidvis vært nødvendig med en viss tolking for å få avklart det mest sannsynlige meningsinnholdet.

Utvalget har ikke gått inn på å systematisere eller samordne synspunktene i uttalelsene ut over den omtalte inndelingen i de fire hovedgruppene. En sammenstilling av like og motstående synspunkter kunne ha lettet lesingen og gitt bedre oversikt. En har likevel vært tilbakeholden med det ut fra den åpenbare faren for at det trekkes slutninger av utsagn som ikke er direkte sammenlignbare, for eksempel fordi de knytter seg til ulike situasjoner eller fordi de er avgitt med lengre tids mellomrom. I enkelte spørsmål fremtrer det imidlertid visse klare hovedtrekk, og i en viss utstrekning er det i så fall påpekt.

Gjennomgangen viser at antall krav og uttalelser om de ulike ressursene varierer forholdsvis mye, samtidig som antallet svinger over tid. Dette har sammenheng med den til enhver tid gjeldende retts- og forvaltningsstillingen på det angjeldende saksområdet og vedkommende ressursutnyttings aktualitet. Er ressursene aktuelle å utnytte, samtidig som de lokale brukere – eller en del av dem – ikke har en særlig sterk stilling, slik tilfellet er ved vilt, laks, innlands- og saltvannsfisk, viser det seg at kravene blir mange. Har brukerne derimot en relativt sterk stilling, som ved egg og dun, multer og trevirke, er det reist færre krav, og slike ressurser nevnes også bare unntaksvis i de mer generelle krav. Er bruksmåten eller naturressursen lite aktuell å utnytte, som tilfellet er ved for eksempel torv og utmarksslåtter, er også det et forhold som avspeiler seg i antallet krav og uttalelser, for så vidt uavhengig av hvor sterk rettslig stilling brukerne har.

Antall krav og uttalelser henger også i stor grad sammen med de til enhver tid gjeldende samfunnsforhold. Det er således illustrerende at selv om retts- og forvaltningsstillingen i Finnmark stort sett har vært den samme i de siste 20 – 25 årene, har det vært en sterk økning i antallet krav om at lokalbefolkningen må få sterkere utnyttingsadgang, forvaltningsmyndighet, rettigheter og vern av naturressursene i sine nærområder. Dette gjenspeiler at utenforståendes naturbruk for alvor har tiltatt i Finnmarks bygdesamfunn, noe som for en stor del kan tilskrives den alminnelige samfunnsutviklingen, med økt mobilitet, økt velstand og mer fritid.

Et annet forhold som har betydning for antallet krav og som i en del tilfeller nettopp skyldes økt press «utenfra», er den ressursknappheten som har gjort seg gjeldende for enkelte naturressurser. For eksempel kan den markerte økningen i antall krav knyttet til saltvannsfiske på slutten av 1980-tallet, langt på vei forklares med den ressurskrisa fiskeriene da sto overfor.

Også raske og gjennomgripende endringer i brukssituasjonen eller økte muligheter for at slike endringer kan oppstå, viser seg å utløser krav fra de som berøres. For eksempel har den tiltagende leteaktiviteten i Finnmark i de senere årene og påfølgende søknader om letetillatelser, spesielt etter diamanter og andre ikkemutbare mineraler, ført til at spørsmål om retten til og forvaltningen av mineraler har vært et aktuelt politisk tema.

Antagelig spiller det også inn i hvor stor grad de som berøres av et tiltak alt i alt ser seg tjent med virksomheten. Ringvirkningene av større utbygginger i form av styrket lokal infrastruktur, flere arbeidsplasser og kommunale inntekter kan bidra til at et tiltak i større grad blir akseptert fra lokalt hold, på tross av de følger det ventes å få for brukerinteressene i området.

I fremstillingen presenteres de forskjellige avgivere av utsagnene for seg. I mange tilfeller foreligger det sammenfallende krav fra ulike hold, og dermed blir det en del gjentakelser av mer eller mindre like standpunkter. På den annen siden får man på den måten synliggjort at visse synspunkter har bred oppslutning.

En del krav og uttalelser er gjengitt. Noen er kortfattede og er derfor tatt med i sin helhet, mens det i andre tilfeller bare er tatt med større eller mindre deler av et

utsagn. Andre utsagn har det ut fra fremstillingsmåten og sammenhengen de presenteres i, vært mest naturlig å oppsummere og sammenfatte. Utvalget har imidlertid heller ikke i disse tilfellene kommentert eller tolket dem på andre måter, og fremstillingen må således uansett gjengivelsesmåte sies å være rent refererende.

Gjennomgangen av fremsatte krav og uttalelser vil gi en pekepinn på ulike naturbruksinteresser i Finnmark. For å sette innspillene i en større sammenheng, er det i punkt 3 gitt en egen beskrivelse av de viktigste naturbruksinteressene i Finnmark.

2.2 Krav og uttalelser om at visse mål må nås

De fleste krav og uttalelser om mål for ressursutnyttingen i Finnmark går i samme retning. Man ønsker å bedre de lokale brukeres muligheter til å høste av naturgodene, og særlig bør vilkårene for (den lokale) næringshøstingen bedres. Hvilke grupper som regnes som lokalbefolkning, varierer imidlertid noe etter hvilke ressurser det dreier seg om. For eksempel er det for saltvannsfiskets del ønske om prioritering av alle fiskere hjemmehørende i Finnmark som driver konvensjonelt kyst- og fjordfiske, mens det for utmarksressursene er ønske om å prioritere befolkningen i nærområdene (bygda, kommunen) på bekostning av tilreisende brukere (andre finnmarkinger, andre nordmenn og utlendinger).

Sametingets forgjenger, *Norsk Sameråd*, har gjentatte ganger fremhevet den store betydningen naturgodene i utmarka (vilt, bær, laks og innlandsfisk) og i havet (laks og saltvannsfisk) har for folk i sameområdene, og har av den grunn krevd at naturgodene bør forbeholdes lokalbefolkningen.

Sametinget ble etablert i 1989 og avløste Norsk Sameråd som viktigste talerør for samene. Tingets mål går frem av blant annet prinsippvedtak, uttalelser i tilknytning til konkrete enkeltsaker, Sametingets årsmelding og tingets fireårige sametingsplaner. Når det gjelder sametingsplanene, er det i denne sammenhengen naturlig å konsentrere oppmerksomheten om sist vedtatte sametingsplan, som gjelder perioden 1994-97. Både hensynet til fremstillingens omfang og det forhold at planene innholdsmessig sett for en stor del viderefører tidligere planer, taler for en slik begrensing.

I Sametingsplan for 1994-97 oppstilles følgende overordnede mål for tingets virksomhet (s. 18):

> «Kulturell kontinuitet med grunnlag i samenes status og rettigheter som folk og urbefolkning»

Det overordnede målet er brutt opp i fire hovedmål (s. 18):

> «- Sterke og levende samiske samfunn med stabil bosetning og allsidig nærings- og samfunnsliv.
> - Samisk selvråderett og samisk innflytelse i samfunnet.
> - Utvikle og videreføre den samiske identitet, språk og kulturarv fra en generasjon til den andre.
> - Høyt nivå på samenes kompetanse og tilfredsstillende kunnskaper om samiske forhold i det øvrige samfunn.»

For saksområdet næringer, økologi og miljø er ett av Sametinget prinsipielle utgangspunkter at «utnyttelsen av fornybare ressurser bygger på det bærekraftige prinsipp, nedarvet gjennom vår historie og som innebærer at høsting kun skjer av det overskudd naturen selv klarer å produsere» (s. 26). Sametinget fremhever behovet for innsikt i naturens økologiske balanse og respekt for naturen, og at kravene til økologisk bruk ikke må vike for økonomisk kortsiktig tenking og for det

økte press på naturen som vi i dag ser som følge av næringsvirksomhet, økt folkemengde og økt levestandard.

Videre heter det at «det overordnede mål for regionalpolitikken [må] være å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige vilkår», og at «de virkemidler som settes inn overfor samisk nærings- og samfunnsliv må ta hensyn til lokale forutsetninger sett i mer langsiktig perspektiv» (s. 26). I den forbindelse blir det fremhevet at mens den overordnede strategien for nærings- og samfunnsutviklingen i de samiske områder tidligere stort sett har tatt utgangspunkt i at disse utgjør distriktspolitiske norske utkanter, bør den for fremtida legges om slik at de samiske områder isteden fremstår som samiske sentra der det kreves ekstraordinære tiltak. Avklaring og kartlegging av samiske rettigheter til og utvidet samisk forvaltning av naturressursene karakteriseres som sentrale fremtidige utfordringer i en slik strategi.

Sametinget har også, i flere sammenhenger, gitt uttrykk for sine mål for utviklingen av de enkelte næringer eller naturbruksmåter, og reindrift, jordbruk og fiskeri har stått sentralt. Om reindrift sies det i Sametingsplan for 1994-97 (s. 28):

> «Sametinget har som hovedmål å utvikle en bærekraftig reindriftsnæring, både i økonomisk og økologisk forstand. Dette forutsetter en forsvarlig utnyttelse av beiteressursene slik at produksjonsgrunnlaget ikke blir svekket. Det er viktig at den enkelte utøver i næringen sikres et akseptabelt utkomme.
>
> Sametinget har tidligere slått fast at det er en hovedmålsetting å sikre reindriftens arealer og rettigheter. En god produktivitet og inntjeningsevne forutsetter at næringen får vern og aksept for de rettigheter den er avhengig av.
>
> I tillegg til å være et rent næringsmessig foretak, har reindriften alltid spilt en viktig rolle som kulturbærer. Reindriftens stilling som kulturfaktor er så sentral at en svekkelse av næringen vil ramme det samiske kultursamfunn såvel språklig som identitetsmessig. Spesielt i områder med spredt samisk bosetting, f. eks. i sørsamiske områder, vil en svekkelse av reindriften bety ytterligere undergraving av den samiske kultur- og ytringsform. Sikring av det materielle grunnlaget er den beste forutsetning for å kunne drive kulturvern. ...
>
> Sametinget skal ha et overordnet samfunnspolitisk ansvar for utviklingen innen næringen.»

Lignende synspunkter på reindriftens utvikling, som næringsform og som en viktig del av samekulturen, så vel som på Sametingets rolle i den forbindelse, går frem blant annet av behandlingen av St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift (sak R 27/92 og sak 15/92), de toårige reindriftsavtalene og reindriftsmeldingen, som er årsmeldinger fra reindriftsstyret og områdestyrene.

I Sametingets årsmelding for 1995 sies det på s. 22 at med endringen av reindriftsloven i 1996 vil alle elementer skissert i Stortingsmelding nr. 28 være på plass, og at det bør settes ned et utvalg som skal lage en plan for utviklingen videre. Fokus i debatten må da endres fra krise til at reindriften skal være en samisk næringsvei også i fremtiden.

Også *Norsk Sameråd* stilte i sin tid krav om forbedring av reindriftens stilling. Under forberedelsene av gjeldende reindriftslov (1978) ga man uttrykk for at det overordnede mål må være at loven ivaretar reindriftens interesser, men at man samtidig i størst mulig grad må forsøke å begrense motsetningene mellom reindriftsutøvere og fastboende, i særlig grad jordbruket, blant annet fordi flertallet av jordbrukerne i Finnmark og Nord-Troms er av samisk avstamming (Ot. prp. nr. 9 for 1976-77 s. 14-15).

Sametingets mål for utviklingen i landbruket går frem av Sametingsplan for 1994-97(s. 29):

> «Landbruk er en sentral samisk primærnæring, og en viktig komponent i tradisjonell kombinasjonsdrift. Småskala- og kombinasjonsbruk danner et materielt grunnlag for bosettingen i samiske områder. Sametinget vil påpeke betydningen av en samlet distrikts- og landbrukspolitikk som bidrar til utvikling av levedyktige distrikter, bygdesamfunn og primærnæringer. Klima og naturbetingelsene i nord er av en art som fordrer ekstraordinære tiltak. Det er nødvendig å styrke det generelle inntektsgrunnlaget for næringen ved særlige støtteordninger. ...
>
> Sametinget vil understreke landbrukets betydning som en del av det materielle grunnlag for samisk kultur. Det er derfor viktig at Sametinget har innflytelse på utformingen av landbrukspolitikken i samiske områder.»

Disse målene er nærmere konkretisert i Jordbruksplan for samiske bosettingsområder og Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder og i Sametingets behandling av disse planene, se omtalen i *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

Også *Norsk Sameråd* trakk frem at en stor del av den samiske befolkningen er sysselsatt i jordbruket og at næringen er svært viktig for bosetningen i sameområdene. Det ble derfor krevd at stillingen for den lokale bygdebefolkningen og jordbruket må styrkes, blant annet gjennom økonomiske tiltak, se sak 14/88 og 23/89.

Sametingets målsetting for fiskeriene går frem av Sametingsplan for 1994-97 (s. 29 og 32):

> «I moderne tid, og spesielt de siste 20 år, har en sett en utvikling der høsting og verdiskapning basert på Barentshavets ressurser er overført til aktører utenfor samiske områder. Den norske fiskeripolitikken har gjennom tidene ført til en utarming av de sjøsamiske bosettingsområdene. Konsekvensen av dette er at folk bosatt i mindre fjord- og kystsamfunn ikke har anledning til i tilstrekkelig grad å høste av de nære ressursene. Resultatet har vært utarming og fraflytting. Ordninger innført siden 1989, med kvotereguleringer og en sterk prioritering av store enheter ved kvotefordeling, har forsterket den negative utviklingen for lokalsamfunnene i Nord-Norge. Dette til tross for stadige forsikringer om både plikt og vilje til å sikre det materielle grunnlaget for den samiske kultur.
>
> Sametingets syn i fiskerispørsmål er å skaffe forutsetninger for et bedre fremtidig vern av fiske som materielt grunnlag for samisk bosetting. Fiske må på linje med de andre samiske primærnæringene kunne danne et sikkert og godt grunnlag for inntekt og sysselsetting i tradisjonelle samiske områder. I dette må det legges klare føringer på en fiskeripolitikk der ressursforvaltningen gis en klar distriktspolitisk profil ved at lokale fiskere tilføres større ansvar for sin egen og sine etterkommeres fremtid, og ved at de sikres fortrinn til fiske og i høsting av lokalbaserte fiskeressurser. ...
>
> Det er viktig både for bo- og sysselsettingen at fiskeressursene forvaltes slik at det gir et materielt utkomme for den lokale befolkningen i kyst- og fjordområdene, samtidig som en opprettholder den økologiske balansen og sikrer fremtidig ressursfornyelse. Denne balansegangen må også sikres ved den helhetlige økologiforvaltningen.»

Disse målene er gjentatt blant annet i årsmeldingen for 1995 s. 22. Målene er nærmere konkretisert i Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder og Samiske fiskerier mot år 2000, som begge er omtalt i *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

Laksefiske i sjøen og i elvene behandles særskilt i Sametingsplan for 1994-97(s. 27):

> «Laksefiske i sjøen og elvene er for det samiske samfunnet mer enn bare næringsutøvelse. Det er i tillegg en del av «livsnerven» i den samiske kulturen. De fleste samiske bosettingsområder har historisk sett hatt laksefiske i sjøen eller i elvene som en viktig del av sitt næringsgrunnlag og sin livsstil. Alt som truer denne aktiviteten er samtidig et angrep på den samiske kulturen. Sametingets mål vil være å verne og sikre denne aktivitet og denne form for næringsutøvelse.»

I forbindelse med behandlingen av Sametingsplan for 1994-1997, la Arbeiderpartiets sametingsgruppe frem en alternativ sametingsplan. Selv om forslaget ikke fikk tilstrekkelig tilslutning i Sametinget, gir forslaget uttrykk for synspunkter innen Arbeiderpartiets sametingsgruppe på disse spørsmålene. I *"Innledning"* i punkt 6.1 Naturressursene – utviklingen fremover, heter det:

> «Sametinget er prinsipielt av den oppfatning at bruken av naturressursene i samiske områder i første rekke må komme de aktuelle distriktene til gode. Det vil nemlig bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, samtidig som en bruk som vektlegger områdeaspektet vil hindre konflikter i forhold til de til andre som bor i de samme distriktene. Dette gjelder i utgangspunktet både overflate-, undergrunns- og marine ressurser. ...
>
> Sametinget vil likevel allerede nå slå fast at det ikke vil være aktuelt å innføre forvaltningsordninger som setter noen utenfor styringen av ressursene i fylket. Uten å binde seg til noen bestemt modell, kan dette sikres ved at Finnmark fylkesting og Sametinget går sammen om forvaltningen. Det vil redusere og eliminere grunnlaget for konflikter, og sikre at de beslutninger som treffes virkelig gjenspeiler de samiske interessene.»

Den alternative sametingsplanen inneholder også en gjennomgang av fremtidige næringspolitiske utfordringer innen reindrift, jordbruk, fiske, utmarkshøsting, laksefiske, duodji (samisk husflid og håndtverk) og reiseliv (s. 17 flg.).

Finnmark fylkeskommune vedtar hver fjerde år fylkesplaner som omhandler mål og retningslinjer for samfunnsutviklingen i fylket. Som for sametingsplanene er det i første rekke av interesse å se på den sist avgitte fylkesplanen, som er for perioden 1996-99. Det kan nevnes at i motsetning til tidligere planer er samiske spørsmål ikke omtalt som et eget avgrenset satsingsfelt, men integrert på de ulike saksområder.

Som mål for utviklingen i perioden 1996 – 1999 angis (s. 11):

> «- En bærekraftig utvikling med samfunn der finnmarkingene selv har ansvar.
> – Kvinner og ungdom velger Finnmark som bo og arbeidssted.
> – Sikre befolkningen velferd og levekår.
> – En samisk kulturutvikling med bærekraftige samiske samfunn.
> – Opprettholde en desentralisert bosetting.»

Videre heter det at ressursforvaltningen i fylket skal ta utgangspunkt i Finnmark fylkestings vedtak om at «en bærekraftig utvikling legges til grunn for forvaltningen av ressurser i Finnmark. Økonomi og økologi må balansere hverandre ved forvaltning av miljø, ressurs- og arealforvaltning i Finnmark» (planens s. 11). I *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kapittel 5 Areal, miljø og ressursforvaltning er «en bærekraftig forvaltning av Finnmarks naturressurser og kulturarv» angitt som hovedmål (s. 43). Fylkesplanen tar også opp mål og retningslinjer for den fremtidig forvaltningen av ressursene, se *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

De samiske hovedorganisasjonene, Norske Samers Riksforbund (NSR), Samenes Folkeforbund (SFF) og Samenes Landsforbund (SLF) har alle fremhevet at det er en grunnleggende forutsetning for opprettholdelse av samisk kultur at de tradisjonelle samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende utviklingsvilkår, og at det i den forbindelse påhviler staten både folkerettslige og internrettslige forpliktelser. For å nå dette målet må blant annet lokalbefolkningens muligheter til å nyttiggjøre seg naturgodene i sine nærområder styrkes og de samiske primærnæringenes generelle stilling forbedres.

For å gå noe nærmere inn på synspunktene til de enkelte organisasjonene, så sier *NSR* i sitt prinsipprogram at både reindrift, fjordfiske, jordbruk og ulike former for utmarksutnytting, alene eller i kombinasjon med de foran nevnte næringer, har stor betydning for å ivareta og utvikle samisk kultur. Deres nærings- og ressursgrunnlag må derfor sikres. I den forbindelsen pekes det på en rekke virkemidler, både av ikke-rettslig karakter (støtteordninger, næringsavtaler m.v.) og av rettslig karakter, jf nedenfor. NSR er videre betenkt ved industriutvikling og annen moderne næringsvirksomhet i sameområdene. Man erkjenner behovet for slik utvikling, men fremhever at det ikke må gå ut over tradisjonell samisk næringsvirksomhet og ressursutnytting. Et moment som trekkes inn i den forbindelse, er at næringsutvikling også kan skje ved at det legges til rette for økt videreforedling i de samiske distrikter der ressursene finnes. I NSRs valgprogram for arbeidet i Sametinget 1993-97 angis hovedmålene som:

> «- å fremme likeverd, solidaritet og fredelig sameksistens mellom folk og folkegrupper og respekt for menneskets avhengighet av naturen.
> – å virkeliggjøre samisk selvråderett og sikre en samisk fremtid som ett folk i egne områder
> – å bidra til å opprette og fullføre samisk folkestyre ved aktivt å delta i demokratiske valg til samiske styringsorgan.»

Under overskriften «Næringsliv og bosetting» sies det blant annet:

> «Det samiske samfunnet har vært og er sterkt knyttet til primærnæringene reindrift, jordbruk, fiske og kombinasjoner av disse. Næringsstrukturen har medført en spredt bosetting. Dette bosettingsmønsteret må opprettholdes og styrkes.
>
> Næringslivet i det samiske samfunnet må ha som hovedsiktemål å fordele ressurshøstingen slik at flest mulig mennesker får adgang til et økonomisk utkomme. Næringsutviklingen må også baseres på naturens fornybare ressurser, slik at samfunnet høster av den årlige tilvekst uten å forbruke ressursgrunnlaget.»

SFF gir i sin første årsmelding (1994) uttrykk for at det må settes mye inn på å berge samekulturen, og særlig er den sjøsamiske kulturen presset. Et grunnleggende synspunkt er imidlertid at de tiltak som iverksettes ikke må skille mellom personer ut fra etnisk bakgrunn. For øvrig er de fleste utsagnene fra SFF rettet mot den fremtidige forvaltningen og de er derfor presentert nedenfor.

SLF har som utgangspunkt for rettighetsspørsmålene at «land og vann i Finnmark er et fellesgode for hele befolkningen i bygdene uavhengig av etnisk tilhørighet» (landsmøtet 1991). Deretter heter det:

> «Samenes Landsforbund vil derfor kreve at ressursutnyttelsen av land og vann i Finnmark føres tilbake til bygdene og kommunene i henhold til tradisjon, sedvane og historiske rettsoppfatninger. Disse tradisjonelle rettighetene må klarlegges nøye.»

SLF har videre påpekt at reindriften synes å ha en sterk stilling og at reindriften er prioritert på bekostning av andre samiske næringer. Reindriften er blant annet anerkjent som samisk kulturbærer i reindriftsloven § 1 og har i ly av dette ekspandert inn i de fastboendes områder. SLF har derfor, blant annet i sitt samepolitiske program og i en fellesuttalelse med Finnmark Bondelag, Finnmark Bonde- og Småbrukarlag og Finnmark Fiskarlag (1987), satt som et overordnet mål at alle samiske næringer må likestilles og at de andre samiske næringene må gis en lovmessig anerkjennelse som kulturbærere på linje med reindriften. Med «samiske næringer» menes foruten reindrift, tradisjonelt kyst- og fjordfiske, laksefiske, utmarksnæringer og jordbruk.

I programmet uttales det videre at det for å løse de mange arealkonfliktene i Finnmark er et sterkt behov for konfliktløsningsmekanismer som fungerer rimelig raskt, som alternativ til domstolene. Dessuten må de nevnte næringenes stilling i Finnmark styrkes, både ved ulike økonomiske tiltak og tiltak av mer rettslig art. Blant annet må fylkets bønder gis større muligheter til å få utmålt tilleggsjord og nødvendige arealer må stilles til disposisjon for nye bruk. Samtidig må reindriften sikres en trygg fremtid, og det foreslås en rekke (ikke-rettslige) tiltak i den forbindelse.

SLFs samepolitiske program tar også opp industriutviklingen i sameområdene. SLF slår fast at et variert næringsliv er viktig dersom bosetningen i samiske områder skal opprettholdes, og man er derfor i utgangspunktet positive til en sterkere industriutvikling. Antagelsen er at det vil skape arbeidsplasser og et mer allsidig næringsgrunnlag, noe som i sin tur vil bidra til å opprettholde bosettingen i områder hvor primærnæringene alene ikke lenger gir tilstrekkelig bosettingsgrunnlag. Det understrekes imidlertid at utviklingen må tilpasses lokalsamfunnene og det øvrige næringsliv som finnes der – hvor man for øvrig mener primærnæringene fortsatt bør stå sentralt – og miljømessige og økologiske hensyn.

SLF ser i utgangspunktet positivt på oljevirksomhet i nord, forutsatt at inntektene kommer samiske lokalsamfunn til gode, at det medfører en styrking av næring, kultur og generelle levekår i samiske områder og at det bidrar til å opprettholde dagens bosettingsmønster. Videre må det både i letings- og utvinningsfasen tas hensyn til fiskerinæringen og øvrige samiske primærnæringer, slik at konflikter kan unngås.

Et fellestrekk for *næringsorganisasjonene* (Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og Norges Fiskarlag) er at de både sentralt og lokalt har gitt uttrykk for at utøverne av de respektive næringer må gis bedre muligheter, både i selve utøvelsen av næringen og til å utnytte ulike naturressurser.

For å illustrere NRLs syn på rettighetsspørsmålene og konsekvensene av dem, kan det vises til en prinsipiell uttalelse om forholdet mellom reindrift og naturvernområder av 25. mars 1991, der det heter:

> «Reindriftens rettigheter til land og vann må anses for å være sterke, fordi de er av svært gammel opprinnelse og er en viktig faktor i bevaringen av den samiske kultur.
>
> Både samenes rettigheter til land og vann og den samiske kultur er beskyttet gjennom flere bestemmelser i folkeretten.
>
> NRL ser det slik at de bestemmelser som gjelder for eksisterende naturvernområder samlet sett representerer et stort inngrep i reindriftsretten. Hvis bestemmelsene blir praktisert, vil de samlet sett kunne komme i strid med folkerettens minoritetsbeskyttelse. Både gamle og nye driftsmåter vil kunne bli vesentlig hindret eller umuliggjort.

> NRL vil således gjøre gjeldende at myndighetene er forpliktet til å endre bestemmelsene for de eksisterende naturvernområdene slik at de ikke kommer i strid med den nødvendige bruk reindriften utøver. Bestemmelsene for de nye naturvernområdene må være i samsvar med dette.»

Uttalelsene fra (de organiserte) *fritidsbrukerne* skiller seg ut fra det som er skissert i det foregående ved at det til tider sterkt er poengtert at allmennhetens fritidsutnytting av utmarksgodene i Finnmark ikke må innskrenkes. Finnmarks fylkeslag av Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) har i en rekke sammenhenger gitt uttrykk for slike synspunkter. Det er også gjort flere fremstøt med sikte på å gjøre ressursene (særlig laksefisket i de store elvene) mer tilgjengelig for allmennheten.

På utvalgets *informasjonsmøter* med ulike lokale organer og organisasjoner i finnmarkskommunene, som er omtalt i utredningens *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8, kom det frem synspunkter på målene for naturbruken. Et tilbakevendende krav over hele fylket var at lokale primærnæringer må gis bedre vilkår. I kystkommunene ble det særlig fremhevet at allmennhetens adgang til utmarksutnytting ikke må begrenses. I innlandskommunene var det derimot større ønske om å styrke de lokale brukernes stilling, om nødvendig på bekostning av allmennheten. I Sør-Varanger kom det frem synspunkter i begge retninger. Ellers ble det, særlig fra reindriften, men også fra annet lokalt og samisk hold, uttalt at ulike inngrep og utbyggingstiltak ikke må gå ut over tradisjonell samisk næringsutøvelse og ressursutnytting.

På møtene ble også industrivirksomhet tatt opp. I Sør-Varanger ble det uttalt at A/S Sydvarangers drift medfører ulemper både for jordbruket og reindriften, blant annet i form av tapt beiteland, og at driften medfører et generelt miljøproblem for lokalbefolkningen.

Arbeiderpartiet har utarbeidet et samepolitisk manifest for perioden 1993-1997, og under overskriften «Næring, miljø og ressurser» heter det blant annet (s. 5):

> «En overordnet målsetting for nærings-, miljø- og ressurspolitikken er å sikre det materielle grunnlaget for samiskhet. Etter de lover og konvensjoner som nå gjelder på dette feltet, har staten en rettsplikt til å påse at reguleringer som gjøres innenfor disse områdene skal bidra til å omsette dette prinsippet i praksis.»

De mål for ressursutnyttingen som er kommet til uttrykk i uttalelser fra (sentralt) *offentlig hold*, synes langt på vei sammenfallende med hovedtyngden i de foran refererte uttalelsene. Et gjennomgående synspunkt er at primærnæringenes og lokale brukeres stilling må styrkes i samiske områder. Det kan blant annet vises til St. meld. nr. 108 (1972-73) Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge, St. meld. nr. 33 (1973-74) Tillegg til St. meld. nr. 108 for 1973-74 og St. meld. nr. 13 (1974-75) Om en aksjonsplan for de sentrale samiske bosettingsområder. Disse ble utferdiget på bakgrunn av NOU 1972:33 Landsdelsplan for Nord-Norge, der det om utnyttingen av utmarksgodene (vilt, bær, innlandsfisk og laks) på s. 169 sies:

> «Det er fremsatt sterke og begrunnede krav om at inntektene fra utmarksnæringene må forbeholdes den lokale befolkning. De som er henvist til å leve av primærnæringene i sameområdene trenger utmarksgodene som del av næringsgrunnlaget for å holde oppe bosetningen. De lange samiske tradisjoner i utmarksnæringen gir kravet politisk og juridisk tyngde. På bakgrunn av den uheldige utvikling som finner sted synes offentlig innsats nødvendig for å sikre de gamle støttenæringene og oppmuntre til nye tiltak for utnytting av de naturlige ressurser i samedistriktene.»

I St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk står samenes rettsstilling i fokus. Meldingen redegjør for de intern- og folkerettslige forpliktelser som myndighetene er bundet av, og innholdet er i all hovedsak uttalelser om rettighetsspørsmål, se nedenfor.

I St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift er det – for første gang – foretatt en samlet og prinsipiell gjennomgang av mål og virkemidler for reindriftsnæringen. På s. 9 sies det:

> «Regjeringen mener de utfordringene som reindriftsnæringen står overfor og de oppgaver næringen kan utføre i større samepolitisk sammenheng best kan oppsummeres i *et mål om å utvikle en reindriftsnæring som er bærekraftig, både økologisk og økonomisk.* Dette bør etter Regjeringens mening være det grunnleggende målet for reindriftspolitikken framover. Regjeringen ønsker å understreke det langsiktige elementet i denne målsettingen.
>
> Den *hovedstrategien* som meldingen angir for å nå dette målet er at reindriftsnæringen og det samiske samfunn både må gis og ta et større ansvar for utviklingen. Bare gjennom et aktivt engasjement og større ansvar lokalt, i reinbeitedistriktene, kan næringen utvikles i en mer bærekraftig retning.»

De viktigste midlene for å nå dette målet er en bærekraftig utnytting av beiteressursene, akseptable inntektsmuligheter og en produksjon som er tilpasset markedsmulighetene.

Også i forbindelse med at distriktspolitiske og næringspolitiske spørsmål er drøftet, har myndighetenes mål for utviklingen i samiske områder kommet til uttrykk. St. meld. nr. 32 (1989-90) «Framtid i Nord» – Levekår og framtidsutsikter i Nord-Troms og Finnmark, angir langsiktig næringsutvikling som et sentralt mål for utviklingen. For å realisere et slikt mål foreslås en egen tiltakssone for Nord-Troms og Finnmark. Stortinget sluttet seg til dette forslaget ved behandlingen av St. prp. nr. 64 (1989-90) Tiltakssone i Finnmark og Nord-Troms.

I St. meld. nr. 33 (1992-93) By og land hand i hand. Om regional utvikling, fremheves fiskeri, reiseliv og samhandel østover som fremtidige satsingsområder i Nord-Norge. Etter å ha påpekt at det – som vist i St. meld. nr. 32 (1989-90) Framtid i Nord og St. meld. nr. 32 (1990-91) På rett kjøl – har vært en viss regional ubalanse i disfavør av Nord-Norge når det gjelder utviklingen av fiskeriflåten og fangstvolumet opp gjennom 1980-tallet, sies det (s. 69):

> «Positive resultater av fangstbegrensningene begynner nå å vise seg i form av økning i bestanden av viktige fiskeslag. Dette kan igjen gi grunnlag for en varsom økning i fangstkvotene. Regjeringen legger vekt på at fiskeriavhengige områder skal få utnyttet sine naturgitte fortrinn og at skjevheter i utviklingen kan rettes opp. Nord-Norge, og Finnmark i særdeleshet, har klare naturgitte fortrinn når det gjelder fiskerinæringen.

Videre sies det at de regionale skjevheter som har oppstått først og fremst har sammenheng med at totalfangstene har blitt redusert, men at den positive bestandsutviklingen trolig nå vil slå særlig positivt ut for Nord-Norge, slik at andelene av fangst og leveranser jevnes ut mellom Nord-Norge og Sør-Norge.

Når det gjelder spørsmålet om staten har plikt til å opprettholde samisk kultur gjennom distriktspolitikken, vurderes de gjeldende distriktspolitiske virkemidler til å være tilstrekkelig fleksible til å møte de utfordringer som næringsutvikling i samiske områder krever, og at det ikke trengs ytterligere formalisering for å kunne gjøre bruk av disse virkemidlene dersom det skulle være nødvendig for å oppfylle statens forpliktelser (s. 72). I den forbindelse vises det til Innst. S. nr. 167 (1991-92) Omstillingsprogram for Indre Finnmark.

I St. meld. nr 13 (1992-93) Om FN-konferansen om miljø og utvikling omtales blant annet Agenda 21, som er en omfattende handlingsplan for arbeidet med miljø og utvikling inn i neste århundre. Søkelyset blir her rettet mot urbefolkningenes fremtidige rolle i naturforvaltningen (s. 74):

> «Gjennom flere generasjoner har de utviklet en helhetlig kunnskap om sitt landområde, naturressurser og miljø. Menneskerettighetene og andre fundamentale friheter inkluderer selvsagt også urbefolkningene, uten hindringer eller diskriminering. Som et resultat av økonomiske, sosiale og historiske faktorer har deres muligheter til å delta fullt ut i utviklingen av landområdene imidlertid blitt innskrenket. Det er på den ene side nødvendig å bevare naturmiljøet og sikre en bærekraftig utvikling, og på den annen side viktig å sikre det kulturelle, sosiale og økonomiske grunnlaget for urbefolkningene. Derfor bør nasjonale og internasjonale anstrengelser for å sette i verk en miljømessig sunn og bærekraftig utvikling anerkjenne, tilpasse seg, fremme og styrke rollen til urbefolkningene.»

Av utsagn i *offentlige utredninger* kan det tas med at ressursutvalget for Finnmarksvidda, som avga NOU 1978:18A Finnmarksvidda – natur – kultur og NOU 1978:18B Bruken av Finnmarksvidda, utformet følgende målsetting for sitt arbeid (NOU 1978: 18 B s. 9-10):

> «1. Finnmarksviddas karakter skal bevares. Denne karakter preges av dens natur og kultur.
>
> 2. Finnmarksvidda bør brukes som ressurs for primærnæringene (reindrift og jordbruk) slik at den samiske kultur og det lokale miljø får utvikle seg naturlig. Det må også tas sikte på å utvikle andre næringer slik at disse på best mulig måte kan tilpasses den tradisjonelle utnytting av de naturgitte ressurser.
>
> 3. Mangfoldet i naturen på Finnmarksvidda skal sikres.
>
> 4. Finnmarksvidda bør tjene som rekreasjonsområde for almenheten.
>
> 5. Finnmarksvidda må gis en lokal forvaltning som sikrer målsettingen.»

Om primærnæringene – som defineres som jordbruk, skogbruk, reindrift og utmarksnæring (vilt- og fiskestell og andre utmarksprodukter) – sier utvalget bl.a. (NOU 1978:18B s. 12 jf s. 37) :

> «c. Primærnæringene er vesentlige for å opprettholde bosettingen i store deler av mandatområdet.
>
> d. Konkurransen om ressursene i mandatområdet blir stadig sterkere, og i denne konkurransen må primærnæringene og lokalbefolkningen ha visse særretter. ...
>
> e. Reindriften må stå i sentrum når bruken av Finnmarksvidda skal fastlegges. ...
>
> f. Jordbruksnæringen må gis utviklingsmuligheter, og ressursene av dyrket og dyrkbar jord må bevares. ...
>
> h. Almenhetens rett til utnyttelse av utmarksressursene i mandatområdet må opprettholdes, men tilpasses den næringsmessige utnyttelse og ressursgrunnlaget. ...»

Om tekniske inngrep og større utbygginger sies det blant annet at naturen på grunn av geografiske, klimatiske og økologiske forhold er følsom for inngrep og utbygginger. Også primærnæringene i området er følsomme for tekniske inngrep og menneskelig aktivitet. Utvalget mener derfor det i fremtiden må vises en forsiktig holdning overfor slike tiltak (s. 14 jf. s. 48).

I NOU 1988: 42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder vurderes det ulike tiltak for å sikre kombinasjonsnæringene. På s. 105 heter det:

> «Tiltak til styrking av næringer og næringskombinasjoner i de samiske bosettingsområder kan begrunnes ut fra to generelle hensyn, distriktspolitiske og minoritetsmessige. ...
>
> Tradisjonell samisk næringstilpasning, unntatt reindrift, har i stor grad falt utenom dagens næringsavtaler. Dette er en av de konklusjoner en kan trekke på grunnlag av utredningsgruppens arbeid. Et endelig siktemål med denne utredningen blir dermed å foreslå tiltak for næringer og næringskombinasjoner i de samiske områder som i mindre grad har kunnet dra nytte av dagens næringsavtaler.
>
> I de samiske bosettingsområder finnes ressurser innen primærnæringene som ikke er fullt utnyttet. Det er derfor viktig å finne fram til tiltak som kan gjøre det lønnsomt å utnytte slike ressurser. Det er i utgangspunktet også viktig å ikke isolere næringene, men se disse i sammenheng og fremme tiltak som muliggjør kombinasjoner mellom næringer. Næringskombinasjoner har utvilsomt sysselsettingseffekt i de samiske lokalsamfunn og er med på å stabilisere bosettingen.»

Utvalget går deretter inn på en omtale av og forslag til tiltak for jordbruk, skogbruk, reindrift, kyst- og fjordfiske, laksefiske, fiskeoppdrett, utmarksnæring, duodji (samisk husflid og håndverk) og til en viss grad andre næringer, deriblant reiseliv.

En rekke uttalelser fra organer og organisasjoner som er omtalt i det foregående ser det som viktig å *dempe motsetningene* mellom reindriften og den fastboende lokalbefolkningen, i første rekke jordbruket. De rettslige tiltak som er foreslått i den forbindelse vil bli omtalt nedenfor, men et krav som stadig er gjentatt er at reintallet må reduseres slik at det står i forhold til beitegrunnlaget. Krav om begrensinger i antall rein i hver driftsenhet og antall driftsenheter i hvert distrikt har gjennom årene blitt fremmet fra flere hold, blant annet fra Sametinget (sak 24/90) og av Samenes Landsforbund (*"Utvalgsmøter"* i punkt 2.6 i SLF's samepolitiske program). Øvre reintall er nå fastsatt, selv om reindriften har vært skeptisk til så drastiske tiltak. Man har ment at det heller bør oppfordres til en frivillig reduksjon av reintallet gjennom at det stimuleres økonomisk til økt slakteuttak kombinert med avviklingslønn, utdanningsstipend, etableringsstipend og barnehagetilskudd.

SLF og Sametinget peker også i de nevnte uttalelsene på at det ved økonomiske virkemidler bør stimuleres til økt slakteuttak og dermed en utvikling i retning av mindre driftsenheter og økonomisk utjevning innen næringen. Andre har ment at forholdene må legges til rette for alternative inntektskilder utenfor reindriften, slik at flere ønsker å redusere eller avvikle driften, se for eksempel NOU 1988: 42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder s. 107. Finnmark Bondelag har uttalt at reindriften bør tilføres midler over reindriftsavtalen til beitegransking og utarbeiding av rasjonelle driftsplaner (årsmeldingen for 1983).

Det kan her føyes til at Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark (Innst. S nr. 167 (1991-92) er satt i verk blant annet for å redusere antallet driftsenheter og det samlede reintallet i Indre Finnmark, jf. St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift, der det redegjøres for behovet for en omstilling. Det kan også nevnes at ved reindriftsloven ble endret i 1996 ved at det ble fastsatt krav om distriktsplan, som blant annet skal inneholde en oversikt over det enkelte distriktets samlede reintall (reindriftsloven § 8 a). Etter at distriktsplanen er stadfestet av områdestyret, setter den en øvre grense for det antallet rein som er tillatt i distriktet.

2.3 Krav og uttalelser om retten til naturgodene

Det er særlig samiske og lokale organer og organisasjoner som har krevd at ulike grupper må gis sterkere rett til naturressursene i Finnmark, og som oftest er det primærnæringsutøvere og lokalbefolkningen ellers man vil tilgodese. En del av kravene konkretiserer hvilke ressurser det gjelder, innholdet i retten, hvem som skal tillegges retten og hvor den skal gjelde. Andre krav er mer vage eller unnlater å gå inn på slike spørsmål. Et gjennomgående trekk er at det settes frem klare krav om endringer i rettsstillingen. Det blir jevnt over ikke ansett tilstrekkelig at folks faktiske muligheter til ressursutnytting forbedres. De må i tillegg gis rettigheter til ressursene eller eventuelt få styrket eksisterende rettigheter.

Norsk Sameråd ga uttrykk for slike synspunkter. Samerådet har i flere sammenhenger trukket frem den samiske lokalbefolkningens særlige behov og krevd at deres rett til ressursene i bygdenes nærområder må styrkes, om nødvendig på bekostning av allmennhetens rett (sak 23/66, 29/69, 7/74, 21/74, 10/77, 48/85 m.fl). Samerådet har også understreket at reindriftens rett til utmarksressursene ikke må beskjæres og at reindriftens rettigheter generelt sett må ivaretas (sak 9/77 m.fl.).

Rådet har videre pekt på den spesielle nærings- og bosetningsmessige betydningen saltvanns- og laksefisket har hatt og har i sameområdene. Lokalbefolkningen rammes særlig hardt av utenforståendes næringsutnytting (fiske med aktive redskaper og drivgarn), og man har krevd at ressursene må forbeholdes den næringsutøvende lokalbefolkningen i Finnmark, se sak 10/85 (laksefisket), 20/86 og 38/87 (saltvannsfisket). Selv om det i første rekke pekes på forvaltningsmessige tiltak, jf *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5, understrekes også behovet for en sterkere rettighetsbasis for denne gruppen.

Sametingets syn på rettighetsspørsmålene har kommet til uttrykk i mange sammenhenger, men som eksempel kan det vises til årsmeldingen for 1995 (s. 23):

> «Spørsmålet om retten til land og vann har etter Sametingets oppfatning to hovedelementer. Det ene er en grunnleggende respekt og aksept for at de kollektive samiske rettigheter til områdene som helt frem til i dag har vært i samisk bruk og hevd, danner et selvstendig rettighetsgrunnlag som må uttrykkes i lovs form. Det andre er hvordan disse rettighetene skal inngå i en fremtidig forvaltning som både viser respekt for den samiske kultur og ivaretar de behov områdets totale befolkning har, uavhengig av etnisk tilhørighet.»

Kravet om kollektive rettigheter i samiske områder er utdypet i Sametingsplan for 1994-97 *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i punkt 5.3 Samiske rettigheter (s. 43):

> «Anerkjennelse av samiske rettigheter til land og vann og utvidet samisk forvaltning av naturressursene utgjør sentrale fremtidige utfordringer. I dag opptrer staten på det samiske folks vegne i sin forvaltning av samiske områder. Fra samisk side har det aldri vært tvil om at tradisjonell samisk eiendomsrett fortsatt er i hevd. For tiden pågår det utredning om fremtidig forvaltning av rettigheter i de samiske områder. Sametinget vil være det rette organ til å hevde samenes kollektive rettigheter, og også til å delegere hevdelsen av rettighetene til andre samiske organ. Sametingets prinsipielle holdning om retten til land og vann i samiske områder er at områdets ressurser både over og under jorden tilhører det samiske folk. Denne formuleringen uttrykker også Sametingets grunnleggende holdning til forvaltning av ressursene i samiske områder og er i tråd med bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. ...
> – Sametingets målsetting i rettighetsarbeidet er at samene skal eie og

besitte sine tradisjonelle områder i tråd med samenes egen rettsoppfatning. Denne målsettingen er i tråd med intensjonen i ILO-konvensjonen nr. 169.
- Sametinget vil understreke viktigheten av at Samerettsutvalgets utredningsarbeid også skal innbefatte samisk sedvane og samenes rettsoppfatning.
- Uavhengig av Samerettsutvalgets arbeid vil Sametinget prioritere arbeidet med samiske rettighetsspørsmål, også i enkeltsaker.
- Ved etablering av forvaltningsorganer må Sametinget som den øverste politiske myndighet spille en avgjørende rolle. Her er det vesentlig med et samspill mellom Sametinget og statlige, regionale og lokale organer. Dette omfatter også muligheter for å opprette flere typer ordninger for forvaltningen av grunnen i samiske områder.
- Sametinget ser det som høyst nødvendig at det etableres en forvaltningsmåte som er tuftet på samiske tradisjoner og samisk verdisyn.»

Disse synspunktene er gjentatt og konkretisert i flere av Sametingets uttalelser i konkrete saker. Sametingsrådet har for eksempel i R 33/93 og R 53/95 i tilknytning til søknader fra internasjonale selskaper om diamantleting i Finnmark gitt prinsipielle uttalelser om leting etter og utvinning av mineralske forekomster i samiske områder. Hovedtrekk i uttalelsene er krav om rettigheter til og kontroll over bruken av naturressursene i samiske områder. Et annet eksempel hentet fra et annet saksfelt er sak 8/90, der Sametinget uttaler at de som har drevet fjord- og kystfiske i Finnmark med konvensjonelle redskaper må gis en lovfestet førsterett til dette fisket, og at også kombinasjonsfiskere må sikres en lovfestet rett til fiske. Synspunktet om at de lokale brukerne må gis sterkere rettigheter til ressursene i sine nærområder er senere gjentatt i andre sammenhenger, og må langt på vei kunne sies å være dekkende for Sametingets generelle syn på rettighetsspørsmålene i samiske områder.

Også høringsuttalelsen til NOU 1990:4 Om norsk bygdeturisme (sak R 8/91) gir uttrykk for prinsipielle synspunkter på disse spørsmålene. I høringsuttalelsen sies det at lokale interesser må være overordnet i forhold til utviklingen av bygdeturisme og at ressurs- og miljøhensyn tilsier en balansert utvikling av reiselivet i bygdesamfunnene. Man er enig i at planlegging, organisering og tilrettelegging av bygdeturismen må forankres i lokalmiljøet, men beklager at samiske lokalsamfunn og samiske interesser ikke synes å ha vært trukket med i arbeidet med innstillingen. Det vises til at det i bygdene i sameområdene, og spesielt i Finnmark, er sterke lokale tradisjoner knyttet til utmarksressursene, både i rekreasjons- og næringsmessig sammenheng. Man frykter at økt bygdeturisme vil komme i konflikt med lokalbefolkningens ressursutnytting hvis ikke bygdefolk selv får bestemme hvilke område som kan brukes til kommersielt reiseliv, for eksempel gjennom egne utmarksplaner i kommuneplanen eller ved at bygder forpakter utmark og utnytter deler av den til reiselivsformål.

Fra *fylkeskommunalt* hold har det først og fremst vært fokusert på forvaltningsordninger og i mindre grad på rettighetsspørsmål. Men problemstillingen har vært berørt, og i fylkesplan for 1996-99 s. 50 omtales retten til utmarksressursene. Kravet om likebehandling er imidlertid like fremtredende i uttalelsen som kravet om styrkede rettigheter for finnmarksbefolkningen:

> «Den framtidige forvaltningsordning og fordeling av bruksrettigheter som jakt, fiske og bærplukking, må ta hensyn til at Finnmark i flere hundre år har vært et flerkulturelt samfunn. Fylkets befolkning må sikres retten til og styringa av naturressursene i Finnmark. Den framtidige forvaltninga må basere seg på prinsippet om like rettigheter for alle etniske grupper, og for-

> valtningsorganene må være representative for hele befolkningen i forvaltningsområdet.

Fylkeskommunens holdning til spørsmålet om samiske rettigheter omtales i planens *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i punkt 5.3 Retten til land og vann (s. 49):

> «Samerettsutvalget har lenge arbeidet med spørsmål knyttet til «retten til land og vann i Finnmark», det vil si framtidig forvaltning av grunn som i dag forvaltes av staten. Et av siktemålene med samerettsutvalgets arbeid er å skaffe et sterkere rettsvern for samisk kultur, en kultur som er bygd opp om utnyttelsen av naturen. Selv om denne utnyttelsen etter hvert har fått mindre næringsmessig betydning, er høsting fra utmark fortsatt viktig for bevaringen av samisk kultur og identitet fordi både språk og tradisjoner er sterkt knyttet til denne aktiviteten. Vårt ansvar for å sikre grunnlaget for samisk kultur er nedfelt både i grunnlovens § 110 a, i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og i ILO-konvensjonen om urbefolkninger. I denne sammenheng vises det til konvensjonens del III Landrettigheter § 13, 14 og 15. Dette innebærer at det samiske folk som urbefolkning i nordområdene har rett til å få styrket sitt materielle grunnlag slik at det samiske samfunnet og kulturen fortsatt er levedyktig i framtiden.»

Norske Samers Riksforbund har ved en rekke anledninger uttalt som sitt prinsipielle standpunkt at retten til land og vann i Finnmark bør ha et etnisk grunnlag. Fordi man mener ulike uttalelser fra myndighetshold har sådd tvil om dette utgangspunktet, har man lagt spesielt stor vekt på dette de siste årene, og blant annet vist til ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk og til den norske stats tolkning av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (se blant annet årsmeldingen for 1991). Også i landsmøteresolusjon 1/91 poengteres det at det samiske folk kollektivt er rettighetsbærere til land og vann i de samiske bosetningsområder. Samerettsutvalgets avklaring av retten til land og vann i Finnmark og i øvrige samiske områder bør etter NSRs syn bygge på følgende forhold:

> «- Faktisk bruk før og nå, også bruk som etter norsk rett har vært urettmessig.
> – Myndighetenes forvaltning av land og vann før og nå, og den rettstilstand dette har skapt.
> – Rettsoppfatninger blant dem som har brukt land og vann.
> – Allmenne rettsprinsipper, som folkerett, internasjonal rett.
> – Politiske krav fra organisasjoner, grupper og offentlige organer.
> – Statsmyndighetenes generelle politikk i samiske spørsmål.»

Videre heter det at løsninger på rettighetsspørsmålene bør ta utgangspunkt i et eget samisk ressursområde, eventuelt også samiske bygder, grender og reindriftssiidaer. Styrkede rettigheter for primærnæringene vil være en viktig forutsetning for å sikre og utvikle samisk kultur og samfunnsliv. Dette omfatter også reindriften, som står i en særstilling som samisk særrett, og samiske bygder ved kysten, som må få klart beskrevet sine rettigheter. Spørsmålet om sameregion er utredet i «Sameregion – et redskap for samisk selvstyre».[126] Kravet om en sameregion er gjentatt blant annet på landsmøtet i 1994 (sak 6 Samisk selvstyre) og i NSRs valgprogram for arbeidet i Sametinget 1993-97.

126.Utarbeidet for NSR av Sven Roald Nystø, avgitt april 1993 og behandlet på NSRs landsmøte 28. – 30. april 1993.

Etter NSRs syn har samene en hevdvunnen, kollektiv rett til utmarksressursene i sameområdene. I sak 6/70 uttales det for eksempel at samene alltid har betraktet «høyfjell og myrer, elvedaler med tilhørende vassdrag, nes og øyer ute ved havet, skoger og ferskvann som sin eneberettigede eiendom, som de har vunnet ved alders tids bruk», og at det snarest mulig må skapes klarhet om utstrekningen av samenes særrett til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder. Det kan også nevnes at NSR i en uttalelse gjengitt i Ot.prp. nr. 68 for 1975-76, sier at samebygdene i Finnmark synes å ha en klar juridisk rett til naturressursene i sine nærområder. Etter NSR's mening er det ikke primært snakk om å tilstå nye rettigheter til lokalbefolkningen, men å anerkjenne allerede eksisterende rettigheter.

NSR har ofte underbygd sine rettighetskrav til utmarksressursene med å henvise til den økende brukskonflikten mellom tilreisende og fastboende i samebygdene. Det pekes på at bygdefolk, i motsetning til de tilreisende, ennå driver nærings- og husbehovsutnytting og således har større behov for ressursene. Dette innebærer at bygdefolk, på bekostning av allmennhetens rett, bør gis en lovfestet rett til ressursene i bygdenes nærområder hvor de fra gammelt av har utnyttet dem. Man ønsker likevel ikke å stenge andre helt ute fra disse områdene, men inntekter må komme de lokale brukerne til gode, slik at den økonomiske avkastningen tilfaller de egentlig berettigede. Slike synspunkter går frem av blant annet styresakene 42/74, 82/82, 46/87, 85/87 og 7/88, årsmeldingen for 1988 og NSRs prinsipprogram for arbeidet i Sametinget. Man har i uttalelsene i første rekke hatt utmarkssressurser som vilt, bær, innlandsfisk og laks for øyet, men også trevirke (ved) til eget bruk eller for salg er nevnt som en ressurs som lokalbefolkningen bør få sterkere rettigheter til (landsmøtet for 1981).

Samenes folkeforbund (SFF) har i sin første årsmelding (1994) gitt en del uttalelser om retten til land og vann. Et prinsipielt utgangspunkt er at SFF «vil ha styrket samiske bruksområder, samtidig som denne styrkingen ikke skal gå ut over andre befolkningsgrupper». Spørsmålene om retten til grunnen i Finnmark berøres i forbindelse med at SFF samme sted uttaler seg om diamantleting i Finnmark:

> «Samenes Folkeforbund (SFF) registrerer at Statskog ved Jordsalgskontoret i Finnmark, opptrer som eiere til den umatrikulerte grunnen i Finnmark, dette til tross for at Samerettsutvalget ikke har kommet med sin innstilling. SFF godtar ikke Jordsalgskontorets opptreden i denne og lignende saker. Jordsalgskontoret griper direkte inn i områder hvor bruksretten må være selvfølgelig. De ligner mistenkelig på samiske bruksområder.»

Uttalelsen avsluttes med krav om at de tillatelser til diamantleting som er gitt, må trekkes tilbake.

I årsmeldingen uttaler SFF seg også om forholdet mellom reindrift og fastboende. SFF mener reindriften har svært sterke rettigheter, også på privat grunn, og at dette i mange tilfeller er til hinder for landbruket. SFF er kritiske til denne favoriseringen av reindrift fremfor landbruk, og frykter at en ytterligere styrkingen av reindriftens rettsvern kan gjøre fastboende bortimot rettsløse.

Samenes Landsforbund (SLF) slår i en landsmøteresolusjon fra 1991 fast at land og vann i Finnmark er et fellesgode for befolkningen i bygdene, uansett etnisk tilhørighet. Den tradisjonelle ressursutnyttingen i bygdene ble tidligere i stor grad regulert av uskrevne regler, som dannet grunnlag for rettsoppfatninger som ble respektert, både bygdene og brukerne imellom. Fordi bygdenes tradisjonelle bruk manglet en lovmessig beskyttelse, og også fordi ressursforvaltningen har vært delt mellom mange organer, fjernt fra de lokale brukerne, gikk bygdenes rettigheter tapt når presset på ressursene fra andre grupper økte. På den bakgrunnen krever SLF at

bygdenes tradisjonelle rettigheter kartlegges og at retten til utnyttingen av land og vann i Finnmark føres tilbake til bygdene og kommunene, slik det følger av tradisjonell bruk, sedvane og historiske rettsoppfatninger. Lignende synspunkter går frem av pressemelding fra SLF 2. februar 1994, som knytter seg til rettsgruppens innstilling (NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark del I).

I sitt samepolitiske program peker SLF på at utmarksressursene, særlig vilt, fisk og bær, gir en viss biinntekt og et viktig husholdningstilskudd for mange i sameområdene, og at også det taler for at de får tilbakeført eller styrket sine rettigheter til utmarksressursene. Videre må tilreisendes ressursutnytting begrenses, fordi lokalbefolkningen stadig oftere går tapende ut av brukskonkurransen med utenforstående. Lokalsamfunnene må få inntekter fra den turistutnyttingen som faktisk tillates i bygdenes nærområder.

SLF har ellers uttalt seg om kyst- og fjordfiske. Blant annet ble det på landsmøtet for 1991 vedtatt en resolusjon om rett til heimefiske i fjordene for lokalbefolkningen.

Om forholdet til reindriften har SLF uttalt at også fastboende har sterke hevdvunne rettigheter til utmarka, og at de derfor må gis like sterke rettigheter som det reindriften «alt har fått» (landsmøtevedtak 20/85). Uttalelsen er generelt formet, men går særlig inn på jordbrukernes beiterett. Det påpekes at mens reindriftens beitebruk hviler på en lovfestet rett, er bøndenes beitebruk regnet som tålt bruk fra statens side. I tillegg til at det fremsettes et generelt krav om styrkede rettigheter til bufebeite for den fastboende befolkningen, kan uttalelsen oppfattes som et krav om lovfesting av bøndenes rett til bufebeite i utmarka. Et slikt krav reises for øvrig også i fellesuttalelsen med blant annet Finnmark Bondelag fra 1987, der det dessuten kreves at bøndene i Finnmark må gis en lovfestet rett til utmål av nødvendig tilleggsjord og kulturbeite.

Norske Reindriftsamers Landsforbund hadde store innvendinger mot deler av den historiske og rettslige fremstillingen i Ot. prp. nr. 9 for 1976-77 Om lov om reindrift, som i hovedsak ligger til grunn for reindriftsloven. NRL uttalte blant annet at Reindriftslovkomiteens innstilling 23. november 1966 i langt sterkere grad er i samsvar med samisk bruk og rettsoppfatning, som etter NRLs syn må legges til grunn når innholdet av reindriftens rettigheter skal avklares, jf landsmøtevedtak 4/77. Det vises blant annet til at det i Reindriftslovkomiteens forslag til § 1 var uttrykkelig slått fast at lovens bestemmelser må vike for alders tids bruk og lokal sedvane.

NRL har også etter at reindriftsloven ble vedtatt krevd at den bringes i samsvar med næringens egen rettsoppfatning. I landsmøtevedtak 8/83 sies dette slik:

> «Samenes rettigheter til land og vann er i liten grad gitt ved lov, men grunner seg i det vesentligste på alders tids bruk og lokal sedvane. Det er således ikke mulig gjennom skriftlige dokumentasjon å få et fullstendig bilde av hvilke rettigheter samene har til land og vann. Reindriftsloven stadfester enkelte rettigheter som reindriftssamene har ervervet seg gjennom alders tids bruk, men den kan ikke uttømmende regulere reindriftssamenes rettigheter.
>
> Det er kjent at i de fleste områder har samene rettigheter som er langt mer vidtgående enn det reindriftsloven foreskriver.
>
> En vil heller ikke få det riktige bildet av samenes rettigheter til sine områder gjennom å studere offentlige myndighets bestemmelser og vedtak. Disse er i svært liten utstrekning gitt på grunnlag av samenes rettsoppfatninger og deres faktiske bruk av land og vann.
>
> Landsmøtet ser det slik at det er av avgjørende betydning for kartlegging av samenes bruk av land og vann i nyere tid, at samene selv får anledning til å forklare seg om den faktiske bruk de gjør av sine områder, og hvilke rettsoppfatninger som gjør seg gjeldende blant dem.»

For å kartlegge faktisk bruk og rettsoppfatninger bør det gjennomføres omfattende rettslige avhør blant samer som bruker utmarka, og med vesentlig vekt på den eldre generasjon. I den forbindelse vises det til de vitneavhør som ble foretatt i 1740-åra og som finnes i Peter Schnitlers grenseprotokoller.

Ett av NRLs hovedkrav er at det må gå klart frem av loven at reindriften har et *selvstendig rettsgrunnlag* bygd på bruk fra gammelt av, og at dette gir utøverne rett til å legge om og tilpasse driften etter det forholdene til enhver tid tilsier. I landsmøtevedtaket fra 1994, som ble truffet etter at rettsgruppen la frem sin utredning, sies det slik:

> «Landsmøtet mener at reindriften ved bruk gjennom generasjoner må ha ervervet rett til fortsatt å kunne disponere over sine tradisjonelle bruksområder og til også å kunne tilpasse sin bruk til den utvikling som jevnlig finner sted i samfunnet ellers, uten å være bundet til den bruk som reindriften har hatt i tidligere tider.»

Det har også flere ganger vært krevd, blant annet i landsmøtevedtak fra 1991, at det må gå klart frem av loven at reindriftens rettigheter må kunne utøves overalt innenfor reinbeitedistriktets grenser, uten at det kreves særlig bevisføring for bruk fra gammelt av fra reindriftens side.

I vedtak 4/82 går NRL mer konkret inn på 1978-lovens bestemmelser, og nevner en del endringer som anses nødvendige for å bringe loven i samsvar med samisk rettsoppfatning. Om § 14, som gjelder retten til jakt, fangst og fiske, sies det:

> «Reindriftslovens § 14 ... er en av de bestemmelser som er i dårligst samsvar med samisk sedvane og alders tids bruk. ... Reindriftssamene har adgang til jakt, fangst og fiske slik det har vært fra gammel tid av, både på statens matrikulerte og ikke matrikulerte områder. I tillegg bør ... retten også omfatte privat eiendom innenfor de tradisjonelle områder.»

NRL har også i andre sammenhenger krevd sterkere rett for reindriften til utmarksutnytting, og uttalt at i tillegg til § 14 er heller ikke det gjeldende regelverket om jakt/fangst og lakse- og innlandsfiske i samsvar med samisk rettsoppfatning og synet på rettigheter med grunnlag i gammel bruk. Man har blant annet krevd at det gis særretter til fiske, jakt og fangst i visse områder for reindriften, at inntekter fra jakt og fiske i reindriftsområdene må tilfalle reindriften og at reindriftssamene ikke skal betale jegeravgift etter viltloven § 40, se blant annet landsmøtevedtakene 4/79, 4/82 og 5/86. Om reindriftsloven §§ 10 -12 om retten til beite, flytting og oppføring av ulike anlegg mv, ble det ikke reist vesentlige innvendinger.

En konsekvens av reindriftsretten er etter NRLs syn at næringens rettigheter ikke uten videre kan innskrenkes ved lov eller andre inngrep, 13/76, 7/80 og 8/83. I den sammenhengen kan det også vises til uttalelsene fra 1982 og 1983 om at de dagjeldende fredninger mot reinbeite i barskogen måtte opphøre, noe som for øvrig senere har skjedd i ganske stor grad.

Om næringens plikter, det vil i første rekke si vokte- og utdrivingsplikten (etter lovendringen i 1996 kalt driveplikten), har NRL uttalt at vokteplikten i § 20 er for restriktivt utformet, fordi ordlyden indikerer at reineierne plikter å vokte reinen til enhver tid. I stedet ønsket man en regel om at plikten ikke går lengre enn det rasjonell reindrift tilsier (se sak 4/82). På landsmøtet for 1991 var man inne på at en fullstendig opphevelse av vokteplikten bør vurderes, fordi man antok at regelen om umiddelbar utdriving fra ulovlig område ville dekke behovet, men det ble ikke utformet noe konkret vedtak om dette.

Når det gjelder reineiernes erstatningsansvar, har NRL hevdet at problemet er snudd på hodet når reineierne blir erstatningsansvarlige for den skade reinen volder

på dyrket mark (sak 6b/65). Det bør ikke være reineierens ansvar å holde rein borte fra dyrket mark i reinbeiteområdene, isteden bør jordbrukeren pålegges gjerdeplikt. Gjerdespørsmålet er senere tatt opp, blant annet i samarbeid med Finnmark Bondelag, se nedenfor. NRL har likevel fastholdt, senest på landsmøtet i 1991, at erstatningsansvar for reinskade bare kan være aktuelt der de skadde områdene var inngjerdet med gjerde som freder for rein. Tidligere har man uttalt at det objektive ansvaret for skade voldt av rein må avløses av skyldansvar, hvis det ikke innføres gjerdeplikt eller offentlig finansiering av gjerdebygging i særlig utsatte områder (landsmøtevedtak 4/77).

Finnmark Bondelag har i brev til Justisdepartementet av 29. januar 1991, der det kreves at samerettsutvalgets arbeid forseres, gitt uttrykk for følgende syn:

> «For jordbruket er vernet om og rettighetene til arealene som benyttes til slått og beite helt sentrale problemområder. Disse rettighetsforhold bør snarest mulig bli avklart om vi skal ha et aktivt jordbruk og levende bygdesamfunn i samiske bosettingsområder i fremtiden.»

Bondelaget har, blant annet i et notat til samerettsutvalget av 13. april 1989, krevd en lovfestet rett til utmål av nødvendig tilleggsjord til dyrking og kulturbeite og til utmarksbeite for bufe på statsgrunn. Bondelaget mener det er påkrevd for å sikre utvikling av brukene, og hevder at manglende rettigheter på disse områdene er en av de viktigste grunnene til den tilbakegangen i jordbruket i fylket en har sett de siste 15-20 årene. Det trekkes også frem som særlig urimelig at reindriften har en lovfestet rett til sine beiteområder, mens jordbruket bare har en «tålt rett», at det er den enkelte brukerens skjøte som bestemmer beiterettens omfang, og at retten gradvis er svekket fordi skjøteklausulene om beite er endret. Disse synspunktene går også frem av flere årsmeldinger.

Forholdet til reindriften er tatt opp i flere sammenhenger. Bondelaget mener reindriften gjennom en rekke lover (reindriftsloven, jordsalgsloven, lakseloven, motorferdselloven m.v.) er prioritert i forhold til andre samiske næringer. I praksis har dette gitt reindriften vetorett på all disponering av statsgrunn i Finnmark og ført til at næringen har ekspandert inn i de fastboendes områder, til tross for at flertallet av fylkets bønder er samer. Dette skaper konflikter mellom reindrift og jordbruk som jordbruket ofte taper, og man har derfor krevd en generell lovmessig likestilling av alle samiske næringer, se blant annet årsmeldingen for 1987 og den før nevnte fellesuttalelsen med SLF m.fl.

I årsmeldingen for 1978 har Bondelaget uttrykt tilfredshet med reindriftsloven, forutsatt at den praktiseres etter intensjonene. Senere er det gitt uttrykk for at regelen om reineiernes vokteplikt må beholdes og uttalt at en endring av reglene om gjerdehold (jordsalgsloven § 3, som fritar staten for gjerdeplikt mot tilstøtende grunn, og reindriftsloven § 11, som gir reindriften beiterett i utmark med mindre områdene er inngjerdet) kan virke konfliktdempende. Man har også, sammen med NRL, hevdet at det er nødvendig med fysisk avsperring av dyrka og dyrkbare områder for å lette voktearbeidet, og antydet at det bør avsettes midler til gjerdehold over de to næringenes hovedavtaler (årsmeldingen for 1982).

I 1984 ble det innført en ordning med at staten kan gi tilskudd til inntil halvparten av gjerdekostnadene. I 1986 krevde imidlertid Bondelaget at staten fullt ut må dekke gjerdeholdet, fordi ordningen fungerte dårlig. Dette nevnes også av Norsk Sameråd i sak 32/88, der det sies at tilskuddsordningen ikke er egnet til løse konfliktene mellom reindrift og jordbruk i Finnmark.

Om utmarksressursene har Bondelaget en rekke ganger, blant annet i det nevnte notatet av 13. april 1989, uttalt at så lenge de samme regler gjelder for tilreisendes og lokalbefolkningens utmarksutnytting, er bygde- og jordbruksbefolkningens

muligheter til å utnytte ressursene redusert til fordel for allmennheten. Det er derfor krevd at allmennhetens utmarksutnytting begrenses, samtidig som primærnæringsutøvere og lokalbefolkningen for øvrig gis sterkere rettigheter. Rettighetene bør etter Bondelagets mening nedfelles i en egen allmenningslov. I den forbindelse er det uttrykt ønske om at bøndenes rett til trevirke til husbehov utvides, slik at den også omfatter virke til gjerdestolper, hesjestaur og bygninger.

Finnmark Bonde- og Småbrukarlag deler på de fleste områder Bondelagets syn. En del av det som er referert over bygger på fellesuttalelser og man har også selv fremmet synspunktene, blant annet i brev til samerettsutvalget 3. og 9. januar 1984 og 24. mai 1984.

Mens altså reindriften og jordbruksorganisasjonene har reist en rekke rettighetskrav, synes *Finnmark fiskarlag* å mene at de lokale fiskeres stilling best kan styrkes ved ulike forvaltningsendringer, se *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

De *organiserte fritidsbrukerne* av utmarksressursene har generelt motsatt seg begrensninger i allmennhetens rett til å utnytte utmarksressursene. For eksempel har Finnmark fylkeslag av *Norges Jeger- og Fiskerforbund* i en uttalelse til Ressursutvalgets innstilling (NOU 1978: 18 A og B) hevdet at en sterkere prioritering av lokale brukere og den næringsmessige ressursutnyttingen vil være meget uheldig og bety at «allmennhetens gamle retter til fri utnytting av bær, fisk og vilt, som betyr svært mye for folk i Finnmark, innskrenkes og hindres». Om retten til jakt uttaler fylkeslaget i brev av 23. oktober 1992:

> «Finnmark fylkeslag av NJFF har tidligere gitt uttrykk for at vi mener jaktretten i Finnmark er en allemannsrett. Vi mener befolkningen her står sterkt når de hevder denne retten. Fylkeslaget har tidligere også uttalt at vi mener denne retten skal tilkomme befolkningen til en «rimelig pris». Denne holdningen har også fått bred politisk tilslutning i fylket og er nedfelt i fylkesplanen.»

På samerettsutvalgets *informasjonsmøter* med organer og organisasjoner i finnmarkskommunene, se utredningens *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8, kom det frem krav og uttalelser om styrkede rettigheter for lokale næringsutøvere og bygdefolk, blant annet på møtene for Tana, Nesseby, Kautokeino/Karasjok og Porsanger. I Sør-Varanger ble det ytret ønske om at bygdefolk gis fortrinnsrett til ressursene i et nærmere avgrenset område, som ikke nødvendigvis trenger ligge i bygdenes nærområde. Her mente imidlertid andre at det må tas hensyn til tettstedsbefolkningens behov for friluftsliv, og at det særlig er allmennhetens rett til utnytting av utmarka som må styrkes. Også på møtet for kommunene Alta, Kvalsund og Loppa krevde man en styrking av allmennhetens ressursutnytting, mens det i andre kystkommuner ble sagt at kyst- og tettstedsbefolkningens adgang til utmarksressursene i innlandet ikke måtte innskrenkes. Om man her hadde allmennhetens rettslige stilling eller dens rent faktiske utnyttingsadgang i tankene, er imidlertid uklart.

At det på informasjonsmøtene ble sagt at lokalbefolkningen må gis visse særretter til ressursene i sine nærområder, er imidlertid ikke nødvendigvis i samsvar med oppfatningen hos kommunale myndigheter. Det kan vises til følgende uttalelse fra kommuneplanen for Kautokeino (1991):

> «Ressursene i Kautokeino må for fremtiden oppfattes som felles ressurser. Det er verken rom for særrettigheter for deler eller grupper av befolkningen ut over de allerede eksisterende særrettigheter som er knyttet til dagens særlovgivning.»

Spørsmål omkring laksefiske ble tatt opp på flere informasjonsmøter. I Tana ble det gått spesielt inn på retten til fiske, og i den forbindelse sagt at ikke bare jordbrukere, men også utmarksnæringsutøvere bør ha rett til garnfiske etter laks i vassdraget. Det ble også sagt at reindriftsutøverne bør få fiskerett i vassdraget, mens en generell rett for alle i elvedalen ble ansett som unødvendig. På møtet med reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark ble utvalget bedt om å vurdere å gi reindriften rett til fiske i Altaelva uten fiskekort. I Sør-Varanger ble det i tråd med vanlig oppfatning uttalt at fiskeretten i Neidenelva tilligger Neiden Fiskefellesskap. Det ble imidlertid hevdet at også skoltesamene ut fra alders tids bruk har fiskerett i elva. I Porsanger kom man inn på fisket i Stabburselva og Lakselva, hvor grunneierne har mistet sin gamle garnfiskerett. Flere fant det urimelig at disse ikke får leieinntekter så lenge lokale fiskerforeninger forpakter fisket. Lakselvas grunneierlag har utdypet sitt syn i et eget brev til utvalget, se nedenfor.

I møtene for Tana, Nesseby, Alta/Kvalsund/Loppa, Kautokeino/Karasjok og Sør-Varanger ble det krevd at bøndenes rett til bufebeite på statsgrunn må styrkes og lovfestes. Det ble blant annet vist til at sau fra gammelt av har beitet på statgrunn, uavhengig av om beiterett har vært regulert i vedkommende jordbrukers skjøte. I Tana krevde man også en lovfestet rett for bøndene til å få utmålt dyrkingsjord, og det ble betegnet som diskriminerende at det sørnorske allmenningssystem ikke gjelder i Finnmark. På møtet for Kautokeino/Karasjok ytret man ønske om rett til trevirke for bøndene, ikke bare til ved, men også til gjerdestolper, hustømmer m.v. Her var det imidlertid også noen som mente at dagens lovgivning gir jordbruket tilstrekkelige rettigheter.

Det var ellers et tilbakevendende krav at bygdefolk må få en særrett til (økonomisk) utnytting av multeressursene i Finnmark. Tidligere ble kravet begrunnet med at det var nødvendig for å sikre bygdene en økonomisk basis, mens det etterhvert også er trukket inn kulturelle og samepolitiske hensyn.

Fra reindriftshold ble det flere steder fremholdt at det i vurderingen av retten til land og vann må tas i betraktning hvem som i historisk perspektiv har brukt områdene i Finnmark og på hvilken måte de er brukt. Dette mente man burde tilsi at reindriften gis særlig sterke rettigheter.

Konflikten mellom reindrift og jordbruk ble berørt på de fleste møtene. Blant annet på møtene for Porsanger, Gamvik/Lebesby og Alta/Kvalsund/Loppa ble det fra jordbrukshold sagt at motsetningene kan bli mindre hvis reindriftens vokteplikt skjerpes, samtidig som det gis regler som sikrer fortgang i skadeoppgjørene. Reindriften ga på sin side uttrykk for at vokteplikten er streng nok, og at det isteden er behov for å lovfeste at vokteplikten er oppfylt så lenge flokken holdes under tilsyn, også når den beiter relativt spredt. Ellers ble det fra begge hold uttalt at det ihvertfall i de mest utsatte områdene må settes opp gjerder for å skjerme dyrket mark, og at gjerdeholdet (helst) bør bekostes og vedlikeholdes av staten.

Arbeiderpartiet uttalte i sitt Samepolitisk manifest (1989) at partiet vil arbeide for «etablering av områderetter for høsting av de nære havområder i nord», slik at den samiske og norske kystbefolkningen fortsatt kan bo og virke i sine områder. I brev til Sametinget 17. november 1989 går partiets Sametingsgruppe blant annet inn for at det nordligste Norge må få førsterett til fisket utenfor egen kyst og i egne fjorder. Disse synspunktene er videreført i Samepolitisk manifest for 1993-1997, der det blant annet heter (s. 5):

> «Utviklingen i fiskerinæringen er særlig avgjørende for videreføring av samisk kultur i kyst- og fjordstrøkene. Dette forutsetter at den tradisjonelle flåtens hevdvunne rett til fiske i sine nærområder sikres gjennom reguleringer som gjør det mulig å livberge seg, også for de minste enhetene. Etablering av områderetter for høsting av de nære havområder i nord, kan

være ett aktuelt virkemiddel. Her har hele befolkningen i samiske distrikter felles interesser å ivareta.»

Kautokeino arbeiderparti har i brev 25. april 1994 gått inn på spørsmålene om Kautokeinofolks rett til laksefiske i Alta-Kautokeinovassdraget før St. Hans og i Karasjok-Tanavassdraget. For fisket i Alta-Kautokeinovassdraget er hovedkravet at folk fra Kautokeino må få rett til fritt fiske i denne perioden, på lik linje med folk fra Alta. For fisket i Karasjok-Tanavassdraget kreves det at Kautokeinofolk igjen får tilgang på rimelige sesongkort, en ordning som tidligere ble praktisert, men som senere er fjernet. Begrunnelsen for kravene er de lange tradisjoner kommunens befolkning har til laksefiske i disse vassdragene.

Laksebreveierforeningen for Tanavassdraget har tatt opp spørsmålet om laksefiskeretten i Tanavassdraget i brev til utvalget av 11. oktober 1995. Ut fra lekkasjer i pressen om utvalgets forslag, sier Laksebreveierforeningen følgende om stangfiskeretten:

> «De som ikke fyller vilkårene i lov 1888 § 1 første ledd og kgl. res. 1911 § 2, har ikke og har aldri hatt noen fiskerett i Tanavassdraget utover den adgangen til stangfiske som de får ved å løse et fiskekort i henhold til lov 1888 § 1 andre ledd.
>
> Den foreslåtte lovendringen innebærer at staten tar fiskerett fra laksebreveierne for å gi til alle andre som bor i Tana og Karasjok kommuner. Det har karakter av ekspropriasjon og har erstatningsrettslige konsekvenser.
>
> Laksebreveierne i Tanavassdraget er for en stor del samer. Vi forventer at Samerettsutvalget arbeider for å beskytte vår lovfestede rett til laksefiske i Tanavassdraget på linje med det som gjøres når det gjelder den lovfestete retten til reindrift. ...»

I den fremtidige forvaltningen ønsker Laksebreveierforeningen større innflytelse enn tilfellet er i dag.

Rettsstillingen i Lakselv er omtalt i brev fra Lakselv grunneierforening av 4. desember 1995. Grunneierforeningen krever at grunneiernes fiskerett i hele elva anerkjennes og at fiskerettshaverne får rett til å forvalte elva «på lokale premisser, men for øvrig i samsvar med lakse- og innlandsfiskeloven med tilhørende forskrifter så langt disse passer med lokal samisk/kvænsk sedvane og rettsoppfatning». Videre kreves det at grunneierne får tilbake retten til de eiendommene som etter grunneierforeningens oppfatning urettmessig er frarøvet dem og at grunneierne gis rett til ressursene i utmarka i sitt nærområde.

Holmesund og Gárdak bygdelag ble av Tana kommune bedt om å uttale seg om forvaltningen av garnfiske under isen, og i brev 9. januar 1996 skriver bygdelaget at lokalbefolkningen har lange tradisjoner for slikt fiske, med de kunnskaper om forvaltningen det innebærer. Etter å ha fremhevet som det viktigste at vannene ikke tømmes for fisk og at beskatningen utenfra etter hvert har gjort det vanskeligere å ha oversikt over beskatningen, sies det:

> «Bygdelaget vil fremheve den uskrevne praksisen/loven som har eksistert blant bygdefolket i generasjoner. Alle som er bosatt i området har i alle tider hatt samme rett til å hente seg fjellfisk til matauke. Og vi vil fremheve dette som en helt framtredende rettsoppfatning blant bygdefolket. Noe annet ville være brudd på sedvaneretten. Garnfiske vinter som sommerstid skal forbeholdes lokalbefolkningen. Denne tradisjonen er vi innstilt på å videreføre og gi videre til våre etterkommere.»

BadjeDeanuSiida fra Sirma har i brev til Sametinget av 3. mai 1996 krevd at ILO-konvensjon nr. 169 inkorporeres i norsk rett ved lov. I brevet heter det blant annet:

> «Som kjent har Norge ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Dette dokumentet inneholder forskjellige konvensjonshjemlede bestemmelser som skulle ha stor betydning for samene i Norge, bl.a artikkel nr. 15 som omhandler rett til å delta i bruk, styring og bevaring av våre naturrikdommer. Innholdsmessig er disse bestemmelser formulert fordelaktig for samene, men i norsk forvaltningspraksis blir disse fullstendig overkjørt. Som eksempel kan nevnes forvaltningen av Tanaelva, der fastboende samer er regelrett frarøvet sine rettigheter til fordel for tilreisende turister. Styret i BadjeDeanuSiida er overbevist om at dersom ILO-konvensjon nr. 169 hadde vært inkorporert i norsk rett ved lov, da kunne det ikke vært så enkelt for norske myndigheter å overse disse folkerettslige forpliktelser med derpå følgende ansvar for at norske myndigheter ikke begår folkerettsbrudd.»

Også *lokale forvaltningsorganer* har nå og da uttalt seg om retten til naturressursene i Finnmark. Blant annet har *fylkeslandbrukskontoret* på et særskilt møte med samerettsutvalget uttalt at manglende formell beiterett for bufe i utmarka er en av de faktorer som hemmer utviklingen av jordbruket i Finnmark.

Behovet for å endre reglene for multeplukking i Finnmark omtales i et udatert brev (1996) fra Fylkesmannen i Finnmark til Direktoratet for naturforvaltning. Etter at gjeldende regelverk er beskrevet og multeplukkingens trivselsmessige og næringsmessige betydning er trukket frem, sies det:

> «Utgangspunktet for en evt. endring må være at allmennhetens adgang til molteplukking sikres og ikke begrenses mer enn nødvendig. Samtidig bør det bli mer entydig, på hvilke arealer retten til moltene er forbeholdt grunneier.»

Fiskerinemnda i Tana sier i brev til Sametinget 24. november 1989 at den konvensjonelle kyst- og fjordfiskeflåten har en hevdvunnen rett til fiskeressursene, og at de nyere beskatningsmetodene må vike i en marginal ressurssituasjon. Man krever derfor at fiskerne fra Tana sikres sin andel av ressursene og at den sjøsamiske kulturen får leve videre og utvikle seg.

Fra sentralt *offentlig hold* er styrkede rettigheter sjelden nevnt som et middel for å bedre lokale brukere og næringsutøveres muligheter til å utnytte ressursene. Som for forvaltningens vedkommende gjør det seg vel også her gjeldende at man ofte vil mene at ens uttrykte mål langt på vei kan oppfylles innen rammene av de gjeldende rettighetsforhold. Dessuten har man vel inntatt en avventende holdning og ikke ønsket å foreslå konkrete rettsendringer så lenge behovet for slike endringer er under utredning i samerettsutvalget.

Reindriftslovkomitéens innstilling fra 23. november 1966 hadde en rekke synspunkter på reindriftens rettigheter som reindriften senere har sluttet seg til, jf. omtalen foran. I komiteens innstilling sies blant annet følgende (s. 26):

> «Det dreier seg (...) om retten til utnyttelse av naturressursene i de områder hvor reindriftsutøverne fra gammel tid var alene om utnyttelsen av de rettigheter som har tilknytning til reindrift, jakt og fiske og hvor de har hatt utstrakte hevdvunne rettigheter. (...). Når det gjelder disse spørsmål er det alminnelig antatt at samene stort sett var de første som tok til med jakt, fiske og reindrift i reinbeiteområdene og derfor også rent prinsipielt bør ha førsteretten. Reindriftsnæringens rettigheter er i realiteten en slags servitutt som hviler på all grunn i områder hvor det fra gammelt har vært utøvet reindrift. Man har her med andre ord med en slags almenningsartet bruksrett å gjøre.
>
> (...). De viktigste rettigheter reindriftsnæringen har hatt fra gammelt av er:

1. Rett til å beite med rein både på offentlig og privat grunn.
2. Rett til brensel.
3. Rett til visse slags trevirke til forskjellige slags gjerder, hus, bruksgjenstander m.v.
4. Rett til å sette opp gjerder, hus m.v.
5. Rett til fiske.
6. Rett til jakt.»

Ut fra dette formulerte man et forslag til § 1, som skulle «gjøre det mest mulig klart at innen sine tradisjonsbestemte områder har reindriftsnæringen erverve visse retter som i det vesentligste grunner seg på alders tids bruk og sedvane». Man nøyde seg i utgangspunktet med å henvise til domstolene for en nærmere avklaring av rettighetenes konkrete innhold og omfang, men foretok i forslagets §§ 13-17 og 26-27 en viss spesifisering og regulering av retten til tomter m.v, trevirke, beite, jakt og fiske, oppføring av gjerder m.v. og flytting.

Komiteen gikk ellers inn for at det for å overholde utdrivingsplikten skulle være nok at reinen var drevet ut av ulovlig område «innen rimelig tid» (forslagets § 24 andre ledd), og man foreslo at reinens skader på innmark og kulturbeite bare skulle medføre erstatningsansvar hvis områdene var inngjerdet med gjerde som freder for rein (§ 19).

Da Landbruksdepartementet fremmet *Ot.prp. nr. 9 for 1976-77* om ny reindriftslov for Stortinget, som i hovedsak ligger til grunn for 1978-loven, bygget man bare delvis på komitéens innstilling. Det påpekes at loven bygger på «det bestående rettsgrunnlag med dets forankring i tradisjon og sedvane, lov og rettspraksis», og at retten til å utøve reindrift i reinbeitedistrikt er uttømmende fastlagt i loven ved at rettens innhold og omfang til enhver tid er lovbestemt. Derimot sies det ikke noe direkte om selve det rettslige grunnlaget for reindriftsretten. Videre ble reineiernes utdrivingsplikt skjerpet ved at loven stiller krav om «omgående» utdriving, og forslagene om erstatningsansvar, gjerdeplikt og anerkjennelse av reindriftens rettsgrunnlag ble utelatt i loven. Endringene ble blant annet begrunnet med at loven ikke bare må ta hensyn til reindriften og næringens sentrale stilling i samisk kultur, men også til andre berørte interesser i reindriftsområdene.

I NOU 1978:18B Bruken av Finnmarksvidda uttales det at «primærnæringene og lokalbefolkningen må ha visse særretter» til Finnmarksviddas ressurser (vilt, laks, innlandsfisk og multer, samt beiteressursene m.v.), blant annet til å selv utnytte dem i næringsøyemed. Reindriften må stå sentralt i dette, men man peker også på at fylkets jordbrukere tradisjonelt har utnyttet utmarka både til bufebeite og utmarkshøsting i kombinasjon med jordbruk (sidene 12-13, 38-42 og 61).

I *Landsdelsplan for Nord-Norge* (NOU 1972:33) omtales retten til skogen, og det anbefales at statseid skog som ligger mellom dyrkbare utmålinger tillegges vedkommende gårdsbruk. Samtidig bør ordningen med rett til billig tømmer fra statsskogene for gårdbrukere i området gjeninnføres, og da også gjelde for reindriftsutøvere (s. 169).

De senere års utvikling, hvor blant annet grunnloven § 110 a, sameloven og utviklingen og tolkningen av internasjonale regler har stått sentralt, har søkelyset i økende grad vært rettet mot samisk begrunnede rettighetsordninger. Dette er også kommet til uttrykk i ulike utredninger og innstillinger, dels ved synspunkter på gjeldende rett og dels ved at det er antydet visse ønsker for den fremtidige rettsstillingen for ressursbruken i sameområdene. I St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk angis Regjeringens prinsipielle utgangspunkt i disse spørsmålene på følgende måte (s. 42):

> «De overordnede prinsipper som i dag ligger til grunn for Regjeringens samepolitiske arbeid kan kort oppsummeres slik:
> – Norsk samepolitikk skal etterleve prinsippene nedfelt i generell internasjonal folkerett og urbefolkningsrett.
> – Samene anerkjennes å være en urbefolkning med rett til selv å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv.
> – Den norske stat forplikter seg til aktivt å tilrettelegge for at samene som urbefolkning selv skal kunne verne og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv på en helhetlig måte.»

Regjeringen omtaler også mål og virkemiddel innenfor blant annet næringspolitikken, der reindrift, fiskeri, landbruk, duodji og næringskombinasjoner omtales (s. 75 flg.).

I St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift ble det foretatt en prinsipiell gjennomgang av den fremtidige reindriftspolitikken. Etter å ha vist til reindriftsloven, grunnloven § 110 a og den senere tids folkerettslige utvikling og konstatert at disse rettskildene er med å avgjøre reindriftsrettens stilling i Norge i dag, sies det (s. 83):

> «Videre har så vel rettspraksis som forvaltningspraksis etter 1978 vist at reindriftsloven ikke har brakt den avklaring av reindriftens rettsstilling som hensikten og forhåpningene var ved dens vedtagelse. Dette gjelder den gjensidige disposisjonsretten mellom reindriftsutøvere og grunneiere. I noe mindre grad gjelder dette også reindriftens vern i forhold til arealinngrep i reindriftsområde for øvrig, hvor rettspraksis har utviklet visse normer for rekkevidden av reindriftens ekspropriasjons- og erstatningsvern.
>
> Den alvorligste uklarhet som er oppstått gjelder imidlertid selve spørsmålet om *hvor* den samiske retten til reindrift gjelder. ...
>
> Etter denne rettsutviklingen kan situasjonen i dag oppsummeres slik: Grunnloven og folkerettsregler som Norge er bundet av forutsetter at reindriftssamene i Norge har et effektivt rettsvern for den næringsutøvelse de i dag utøver. Landets øverste domstol har lagt til grunn at den aktuelle lovgivning *ikke* gir slikt rettsvern.»

Deretter redegjøres det for at det med det første vil bli lagt frem lovforslag for å avhjelpe denne uklarheten. Lovendringen ble vedtatt 23. februar 1996 og trådte i kraft 1. juli 1996.

Reindriftens rettsstilling og det pågående lovrevisjonsarbeidet omtales også i St. meld. nr. 52 Om norsk samepolitikk (s. 76):

> «Reindriftens rettssituasjon er etter Regjeringens oppfatning et sentralt samepolitisk tema. Som nevnt i *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark"* i kap. 5, er det behov for å avklare og sikre den samiske reindriftens rettsstilling geografisk og i forhold til konkurrerende arealbruk. ...
>
> Regjeringen har gjennom det pågående lovrevisjonsarbeidet som siktemål å følge opp meldingens intensjoner om en sikring av rettsgrunnlaget for den samiske reindriften. Regjeringen har imidlertid merket seg Stortingets synspunkter og vil ta hensyn til disse under utarbeidelsen av lovproposisjonen.»

Om fiskeri sies det i St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk (s. 77):

> «Staten har en rettsplikt til å gi den samiske befolkningen utviklingsmuligheter i henhold til folkerett og norsk lov. Dette gjelder også sikring av det materielle grunnlaget, herunder fisket (jf. *"Laksefiske i tana og alta"* i kap. 5.5).

> Det er i hovedsak to måter å ta hensyn til de samiske rettigheter på. Det kan gjøres innenfor generelle reguleringer som vil omfatte det samiske fisket, eller det kan gjøres ved særordninger for samiske fiskere. I vurderingene hittil er en kommet til at det er best om hensynet til samene ivaretas innenfor generelle reguleringsordninger. Myndighetene har i forbindelse med reguleringene de senere årene forsøkt å følge dette opp.»

Etter å ha vist til at det blant annet fra Sametinget er hevdet at de gjennomførte tiltakene er utilstrekkelige, sies det (s. 78):

> «Regjeringen er av den oppfatning at en må søke å komme fram til reguleringsordninger som ivaretar rettsplikten overfor den samiske befolkningen (jf. *"Laksefiske i tana og alta"* i kap. 5.5). Utviklingen i fiskerinæringen vil være avgjørende for opprettholdelse av samisk kultur i mange kyst- og fjordstrøk. Som et ledd i dette arbeidet har en funnet det ønskelig å få gjennomført en helhetlig gjennomgang og vurdering av sjøsamiske fiskeriinteresser. I den sammenhengen har Fiskeridepartementet besluttet å nedsette et utvalg. ...»

Deretter kommenteres mandatet og sammensetningen til Samisk fiskeriutvalg, som har bebudet at deres utredning trolig vil foreligge i løpet av 1996.

2.4 Krav og uttalelser om styrket rettslig vern

De krav og uttalelser som angår styrket rettslig vern av ressursene og ulike gruppers ressursutnytting, kan deles i to hovedtyper; krav om vern mot ulike typer inngrep og krav om vern mot andres konkurrerende bruk.

Med *inngrep* menes disposisjoner over grunnen som medfører at bestemte arealer tas i bruk til «nye» formål og den nye bruken helt eller delvis er til hinder for tidligere utøvde bruksmåter innenfor eller i nærheten av de områder hvor inngrepet foretas.

Kravene om inngrepsvern går i to retninger. Dels er det krevd at de materielle (innholdsmessige) skranker eller de prosessuelle (saksbehandlingsmessige) skranker for når et inngrep kan foretas blir hevet, og dels er det krevd bedre kompensasjon når et inngrep først er foretatt, for eksempel at det skal mindre til før et inngrep utløser erstatning eller at erstatningsbeløpet settes høyere.

Konsekvensene av et inngrep og de interesser det rammer er avhengig av type tiltak, omfang og beliggenhet, og det vil derfor variere fra sak til sak hvilke interesser som føler sine rettigheter presset og derfor krever økt rettslig vern. Reindriftens organer, Norsk Sameråd og senere Sametinget står bak de fleste kravene om økt rettslig vern av samiske interesser, både i tilknytning til konkrete saker og i prinsipielle uttalelser.

Årsaken til at det foreligger forholdsvis få krav om inngrepvern fra annet (samisk) hold, kan være at mange i første rekke har vært opptatt av bedre utnyttingsmuligheter, og den rettslige overbygningen har derfor kommet noe i bakgrunnen. Rettsvern kan også bli oppfattet som et vanskelig juridisk spørsmål, som man kvier seg for å gå inn på.

Visse brukerinteresser er av en slik art at de omtrent alltid i større eller mindre grad vil bli skadelidende ved naturinngrep, og reindriften med sin utstrakte arealbruk er et nærliggende eksempel på det. Det er da også, både fra reindriften selv og andre, krevd et særlig sterkt vern mot inngrep i reindriftsarealene.

Med *konkurrerende bruk* menes ressursbruk fra grupper som enten ikke har rett eller adgang til å utnytte de aktuelle ressurser (urettmessig konkurrerende bruk), eller som har en rett eller adgang til ressursutnytting som kreves begrenset (rettmes-

sig konkurrerende bruk). Mens styrket vern mot urettmessig konkurrerende bruk kan gjennomføres uten endringer i underliggende rettsforhold, for eksempel ved skjerpede sanksjoner, kan bestemte gruppers vern mot rettmessig konkurrerende bruk bare styrkes ved at de underliggende rettsforhold endres, slik at tidligere rettmessig bruk helt eller delvis blir urettmessig.

Norsk Sameråd har ved en rekke anledninger hatt prinsipielle innvendinger mot at det foretas inngrep som begrenser mulighetene til primærnæringsutøvelse og ressursutnytting i sameområdene. Etter Samerådets syn må det ihvertfall være en forutsetning at det foretas en grundig saksbehandling før inngrep iverksettes, der konsekvensene av inngrepet og de interesser det vil berøre blir grundig belyst. Forut for utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget frarådet Samerådet at det gjøres inngrep i reindriftsområdene uten at dette skjer i samråd med de berørte reindriftsutøvere og deres organisasjoner. Videre fremholdt man at det ikke må gis konsesjoner for vassdragsutbygging i samenes nærings- og bosetningsområder før det foreligger en vurdering av behovet for fredning av vassdrag av hensyn til reindriften og før utbyggingsplanene er vurdert av de samiske interessegrupper. Samenes egne vurderinger av bruk og disponering av naturressursene i deres områder bør gis avgjørende betydning i slike saker (se bl a sak 10/73, jf 20/76 og 22/76). Man krevde i denne perioden også at det må fremlegges en samlet vurdering av spørsmål knyttet til vassdragsreguleringer og en samlet plan for vern og bruk av natur- og naturressurser i de samiske områdene (sak 20/74).

På denne bakgrunnen var Samerådet tilfreds med at det i den andre Verneplan for vassdrag som ble lagt frem i 1980 er vurdert hvilke skader eventuelle utbygginger vil ha på samiske kulturminner og reindrift. Likevel var det ifølge rådet ikke lagt nok vekt på disse forholdene, og man uttalte seg prinsipielt mot alle reguleringer som kan innsnevre reindriftsarealene, unntatt når dette skjer i forståelse med næringens lokale organer. Det pekes videre på at reguleringer ikke bare vil berøre reindriften, men også samiske kulturminner og samiske lokalsamfunn i innlandet og i kyst- og fjordstrøkene. Fremtidige reguleringer må ses i sammenheng med andre inngrep i det aktuelle område, og også med samerettsutvalgets arbeid, og videre at det må gis en helhetlig behandling når utvalgets innstilling foreligger (sak 4/84, se også sak 58/86 om regulering av Nordelva/Osaelva i Trøndelag og sak 5/88 om Melfjordutbyggingen i Nordland).

I forbindelse med de rulleringer som er foretatt av *Samlet plan for vassdrag*[127] er det innehentet uttalelse fra Norsk Sameråd, senere Sametinget. I forbindelse med den første rulleringen uttalte Samerådet at samekulturen er nært knyttet til tradisjonell ressursutnytting, og derfor er den generelt – og reindriften spesielt – særlig utsatt for de negative følgene som en vassdragsutbygging kan ha. Det ble understreket at eventuelle utbygginger må ses i sammenheng tidligere inngrep og at det må fokuseres på hvilke virkninger utbyggingene vil ha for økologi og natur og for samekulturen generelt sett (sak 49/84).

Samerådet frarådet enhver utbygging av Saltfjellet/Svartisen i påvente av samerettsutvalgets innstilling, og antok at utvalget vil konkludere med at samene kan påberope seg at deres tradisjonelle former for næringsutøvelse til en viss grad er vernet av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Man gjentok også sitt prinsipielle syn om at en utbygging må ses i sammenheng med tidligere inngrep i området og de samlede samiske interesser som gjør seg gjeldende der (sak 50/84, jf 7/87).

127.St. meld. nr. 63 (1984-85) jf Innst. S nr 250 (1985-86), St. meld. nr. 53 (1986-87) jf Innst. S nr 296 (1987-88) og St. meld. nr. 60 (1991-92) jf Innst. S. nr 114 (1992-93).

Også Samerådets høringsuttalelse til NOU 1988:18 om ny rørledningslov (sak 33/88, jf for øvrig sak 38/84) innholder synspunkter som viser rådets holdning til industriutbygging i sameområdene. Det understrekes innledningsvis at bygging og drift av gassrørledninger og ilandføringsanlegg for olje og gass i samiske områder vil ha stor innvirkning på det samiske folks fremtid, både nærings- og sysselsettingsmessig, kulturelt og rettslig. Rådet understreker videre at det før en eventuell tillatelse til utbygging må foretas en grundig saksbehandling og utredning av de konsekvenser dette vil ha for de næringsinteresser og distrikter som vil bli berørt. Samerådet er derfor betenkt over at det i utredningen er lagt særlig vekt på hensynet til effektiv og hurtig saksbehandling. Man ber om at det må tas hensyn til samisk kultur og næring, blant annet gjennom at samiske interesser gis mulighet til å delta i alle faser av saksbehandlingen. Det må også foretas en bred analyse av olje- og gassvirksomhetens konsekvenser for samisk kultur og samfunnsliv før utbygginger igangsettes, og det må i oppføringen av eventuelle anlegg tas hensyn til (samiske) næringer som reindrift, jordbruk og fiske. Videre må lokalsamfunnene og primærnæringene med utgangspunkt i de foretatte konsekvensanalyser gis anledning til å stille vilkår og krav som må oppfylles før utbyggingen kan igangsettes, slik at man kan unngå de største ulempene. Det foreslås videre at det opprettes en egen fondsordning for samisk nærings- og kulturvirksomhet.

Samerådet antar ellers at den sysselsettingsmessige effekten av utbyggingsvirksomheten vil være forholdsvis kortvarig (5-6 år). Med utgangspunkt i at man legger vekt på varige arbeidsplasser i primærnæringene, uttrykker man sterk skepsis til at det foretas innskrenkninger i den beskyttelsen med hensyn til arealvern og bruksrett til arealer som primærnæringene i dag har i reindriftsloven, jordloven og fjelloven mv.

Samerådet har i hovedsak støttet ulike forslag om opprettelse av naturparker, naturvern- og landskapsvernområder i samiske områder, og av og til også foreslått en utvidelse av slike områdene. Antagelsen har vært at disse vil være til fordel for samisk kultur og ressursutnytting. Forutsetningen er imidlertid at områdene ikke vil innebære innskrenkninger i reindriften eller øvrig tradisjonell samisk næringsutøvelse som måtte foregå der, se blant annet sak 7/86, 63/86, 8/87 og 4/88.

I forbindelse med forslaget til ny plan- og bygningslov (NOU 1983:15), uttalte rådet at forslaget om at reindriftsområder kan legges ut til landbruks- og/eller naturvernområder i arealdelen av kommuneplanen, ikke tar tilstrekkelig hensyn til reindriftens behov for arealvern og mulige konflikter mellom reindrift og jordbruk. Man forutsetter at reindriften må trekkes med i planarbeidet og at det allerede ved oversiktsplanleggingen bør klarlegges egne arealbruksområder for reindrift (sak 52/83).

Samerådet så i hovedsak positivt på forslagene som ble fremmet i NOU 1987:21 (samordning av lover om arealdisponering). Det gjaldt likevel ikke forslaget om å sette jordloven og reindriftsloven ut av kraft for arealer som disponeres i samsvar med vedtatte bestemmelser til kommuneplanens arealdel om spredt utbygging i landbruks-, natur- og friluftsområder, ettersom man mente dette ville svekke de nevnte næringers arealvern.

Også Sametinget har fremhevet behovet for vern av samiske rettigheter, og vernespørsmålet er ofte fremsatt i sammenheng med krav om anerkjennelse, eventuelt styrking av rettigheter, jf over. Spørsmålet om vern i forbindelse med naturinngrep er blant annet tatt opp av Sametingsrådet i sak R 99/91, der rådet uttrykker tilfredshet med at flere vassdrag i de samiske områdene er tatt med i Verneplan IV for vassdrag (NOU 1991:12A) og at man har søkt å kartlegge og å ta hensyn til de virkninger eventuelle vassdragsutbygginger har for samisk reindrift og samiske kulturminner. Det påpekes at Sametinget ved flere anledninger har gitt uttrykk for prinsipielle betenkeligheter til utbygginger og naturinngrep som innskrenker natur-

grunnlaget for eller på annen måte er til skade for samisk kultur og næring, før spørsmålene om retten til land og vann er avklart. Det vises til samerettsutvalgets arbeid, og man mener at en rekke vassdrag i disse områdene må vernes inntil rettighetsspørsmålene blir avklart.

Lignende betenkeligheter har kommet til uttrykk blant annet i sak 33/90 om forsvarets etablering og utbygging av et skyte- og øvingsfelt i Nord-Fosen i Trøndelag. Her pekes det på at forsvarets virksomhet og reindrift ofte er uforenlig og at det konkrete inngrepet vil ramme samiske kulturminner og skape store ulemper, ikke bare for reindrift, men også for jordbruk, skogbruk og annen utmarksutnytting i området. Man peker også på en del prinsipielle sider ved forholdet til den samiske befolkningen, særlig det ansvaret den norske staten har påtatt seg gjennom grunnloven § 110 a og folkerettslige forpliktelser. De stadige inngrepene i samekulturens materielle kulturgrunnlag utgjør en sterk trussel mot dagens samiske kultur, og man går derfor sterkt mot den aktuelle etableringen. Også til planene om utbygging ved Skoddevann (se sak S 23/89) og sammenbindingen av skyte- og øvingsfeltene Mauken og Blåtind i Troms (se bl a sak S 24/89, R 42/94 og 2/94) la Sametinget stor vekt på hensynet til samisk næringsutøvelse og samiske kulturminner.

Reindriftens vern omtales av Sametinget i sak 24/90, der det sies at dagens overkapasitet i næringen med for mange reineiere og for mange dyr i alle fall delvis kan forklares med at inngrep og annen virksomhet har innskrenket næringens drifts- og beitearealer. Reindriftens gjenværende arealer og rettigheter må derfor sikres og vernes, overfor både ulike inngrep og annen næringsvirksomhet i driftsområdene. Reindriftens rettslige vern er også tatt opp i uttalelsene til St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift (sak R 27/92 og sak 15/92) og i behandlingen av de toårige reindriftsavtalene og den årlige reindriftsmeldingen fra reindriftsstyret og områdestyrene.

Fylkesplanen for Finnmark har som nevnt berørt rettighetsspørsmålene, men omtaler først og fremst retningslinjer for den fremtidige forvaltningen av ressursene, se *"Sakkyndige og særutredninger"* i punkt 2.5.

Norske Samers Riksforbund anfører i sitt prinsipprogram for arbeidet i Sametinget prinsipielle betenkeligheter til inngrep i sameområdene før rettighetsspørsmålene er avklart. Også i forbindelse med konkrete inngrepssaker har man kommet med slike synspunkter. I forbindelse med Altautbyggingen krevde NSR at samiske lokalsamfunn får rett til å nekte inngrep de ikke ser seg tjent med og at vassdrag bare må bygges ut hvis det er til liten skade for samiske næringsinteresser (styresak 89/80 og landsmøtevedtak 2/71). I styresak 54/75 trakk man frem at Altautbyggingen, som da var under forberedelse, nok ville bedre sysselsettingen i anleggsfasen, men fryktet at dette kun ville gi en kortvarig effekt og at nye arbeidsplasser i liten grad ville komme lokalbefolkningen i indre-Finnmark til gode. Videre fryktet man at utbyggingen ville forringe bruksverdien og næringsgrunnlaget både for jordbruk, reindrift og utmarksnæring i området, blant annet ved tap av beiteland for rein og bufe, redusert fiske i vassdraget og økt konkurranse om utmarksressursene ved at anleggsveier ville gjøre disse lettere tilgjengelig for allmennheten. NSR motsatte seg derfor utbyggingen og krevde at den måtte ses i en totalsammenheng – ikke bare ut fra sine mer direkte og isolerte virkninger, men også ut fra de negative følger den ville ha for samefolket som helhet.

I styrevedtak 13/86 forutsatte NSR at det i forbindelse med planene om Saltfjellet/Svartisenutbyggingen ble utført grundige registreringer av områdets samiske kulturminner, og at planenes konsekvenser for samenes sosiale og kulturelle forhold måtte kartlegges før det ble gitt tilsagn om utbygging. Man mente ellers at utbyg-

gingen kunne være folkerettsstridig ved at den ville medføre store skader for reindriften, og dermed også for samekulturen som helhet.

I landsmøteresolusjon 2/89 (jf resolusjon 4/88) krevde NSR at forsvaret unnlot å etablere ammunisjonslager, både ved Skoddebergvann og andre steder. Det vises til at man ved flere anledninger har gått mot inngrep i samiske områder før samenes fundamentale og legitime rettigheter er avklart, og advarer mot at hensynet til arbeidsledigheten settes foran samiske rettighetsspørsmål, slik enkelte synes å være villige til i Skoddebergsaken.

NSR gikk mot søknaden om konsesjon for utvinning av naturstein ved Naranas i Kautokeino, og viste i den forbindelse til tidligere uttalte prinsipielle betenkeligheter til utbygginger og naturinngrep som er til skade for samisk kultur og næring. Man beklager at et kortsiktig sysselsettingstiltak brukes som argument for å gjøre inngrep i samiske områder og uttrykker tvil om den aktuelle ressursutnyttingen vil komme lokalbefolkningen til gode på lang sikt. Før det kan foretas denne typen inngrep, må sentrale spørsmål om samiske rettsforhold og ressursfordelingen mellom tradisjonell samisk næringsutøvelse og annen virksomhet være avklart, og det må klargjøres hvilke skadevirkninger inngrepet vil ha for naturen i området (årsmeldingen for 1991).

I prinsipprogrammet for arbeidet i Sametinget uttales det også at reindriften har stor betydning for ivaretagelse og utvikling av samisk kultur. Derfor må næringsgrunnlaget sikres, blant annet ved beskyttelse av beiteretten og vern av dagens beitearealer. Dette synet er gjentatt blant annet i forbindelse med NSRs uttalelse til NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker (jf St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge s. 124). Videre heter det at NSR også vil arbeide for at tidligere reindriftsområder igjen kan benyttes og at det utarbeides en samlet oversikt over tiltak som legger beslag på beiteområder.

I programmet sies det videre at de lover og regler som beskytter jordbruket er utviklet etter mønster av sørnorsk jordbruk, og at det derfor ikke uten videre passer for jordbruket i sameområdene. Man går imidlertid ikke inn på konkrete rettslige endringer, men sier at vilkårene for jordbruket i Nord-Norge må bedres gjennom særskilte støtteordninger og at jordbruksavtalen revideres, slik at den bedre kan ivareta samiske behov.

Samenes Landsforbund uttaler i det foran nevnte landsmøtevedtaket (20/85) at de fastboendes utnytting, og spesielt jordbrukernes beitebruk i utmarka, må gis det samme rettsvernet som reindriften alt har fått. Også i SLFs uttalelse til NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker innvendes det at samiske næringer er sparsomt behandlet, i motsetning til reindriften, som er behørig tatt vare på, jf St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge s. 124. I andre sammenhenger har SLF krevd at forbudet i jordsalgsregelverket mot salg og bortfeste av viktige bufebeiteområder gjeninnføres, og at jordbruksområdene gis et erstatningsrettslig vern på linje med reindriftens beiteland.

I forbindelse med Altautbyggingen sa SLFs landsmøte for 1979 at man i prinsippet er mot alle inngrep som innskrenker naturherligheter og bruksfordeler, men at man respekterte myndighetenes utbyggingsplaner, se også landsmøtevedtak 2/81. SLF var ellers i hovedsak fornøyd med Verneplan for vassdrag III (NOU 1983: 41), og var særlig tilfreds med at også de samekulturelle sidene ved vassdragsutbygging er drøftet og at det konkluderes med at seks vassdrag i Finnmark bør gis varig vern (styresak 34/83-84).

Norske Reindriftsamers Landsforbund stilte i landsmøtevedtak 4/77 som et hovedkrav til reindriftsloven at den må gi et fullstendig og klart ekspropriasjons- og erstatningsvern overfor inngrep i reindriftsområdene. Videre må det innføres en

planmessig beskyttelse av reindriftsområdene mot skadelig utnytting og gis hjemmel for fredning av særverdiområder for reindriften med forbud mot utbygging. Landsmøtet for 1991 uttrykte som et hovedkrav at reindriften ved vedkommende distriktsstyre må få avgjørende innflytelse på ulike tiltak og inngrep som planlegges innenfor det enkelte distrikts grenser. Ved et styrket arealvern vil man sikre reindriftssamenes faktiske muligheter og rett til å utøve næringen og utnytte utmarksressursene, ble det sagt.

I landsmøtevedtak 6/1982 ber NRL samerettsutvalget vurdere vetorett mot følgende inngrep i reindriftsområdene: Anlegg av militære skyte- og øvingsfelt, vassdragsreguleringer, gruvedrift, vei- og jernbaneutbygginger, hyttebygging og turistanlegg, industriutbygging, herunder ilandførings- anlegg for olje- og gassledninger, og skytefelt. Vetoretten skal i prinsippet være på linje med den jordbruket har i jordloven § 54, det vil si at områder som brukes til reindrift ikke kan benyttes til annet enn reindriftsformål med mindre reindriftens organer tillater det. Kravet begrunnes med at grensen snart er nådd for hva reindriften kan tåle av inngrep for å fortsatt være en levedyktig næring. Reineierne har ingen muligheter til å bruke eventuell erstatning til å skaffe seg nye beiteområder og konsekvensutredninger hindrer sjelden inngrep, ettersom de motstående interessene som regel vil ha større økonomisk betydning enn reindriftsinteressene.

Foruten at det dekkes av de nevnte generelle krav, har NRL også uttalt seg om vassdragsreguleringer. Man har blant annet etterlyst saksbehandlingsregler som sikrer at reindriftsnæringen blir orientert om utbyggingsplaner så snart de foreligger, og at næringen får anledning til å uttale seg tidligst mulig (landsmøtevedtak 2/79). NRL har videre hevdet at Altasaken var mangelfullt utredet reindriftsfaglig, og at utbyggingen representerte et brudd i den positive samepolitiske utviklingen som var i gang og på de garantiene som ble gitt for at samiske interesser skulle bli hørt (vedtak 10/80).

I forbindelse med den første rulleringen av Samlet plan for vassdrag (St. meld. nr. 63 (1984-85), sendte NRL og NSR 13. september 1984 ut en felles pressemelding. Under overskriften «Samiske interesser utelatt igjen!» hevdes det at planutkastet ikke tar opp hvilke følger de omtalte vassdragsreguleringer vil kunne få for samisk kultur og samfunnsliv. Det antydes at flere av reguleringene kan være i strid med de folkerettslige skranker for inngrep i samiske områder. Det ble videre sagt at den enkelte vassdragsutbyggingen ikke kan ses isolert eller bare i forhold til reindriften, men at andre planlagte og utførte inngrep i samme område såvel som forholdet til samekulturen som helhet, også må trekkes inn. Organisasjonene mente at staten i St. meld. nr. 33 for 1973-74 Utbyggingsplan for Nord-Norge har forpliktet seg til å vurdere inngrepene samlet.

I forbindelse med spørsmålet om utbygging i Saltfjellet/Svartisen, uttalte NRL at synspunktene i samerettsutvalgets første delinnstilling må vurderes før Regjering og Storting avgjør (nye) utbyggingsspørsmål i samiske områder (landsmøtevedtak 11/85). Også i den nevnte pressemeldingen om Samlet plan ble det sagt at forutsetningene i utvalgets første delinnstilling ikke er fulgt opp i planutkastet.

NRL har også trukket inn forholdet til jordbruket i sine krav om vern, og har i den forbindelsen sagt at det enkelte utmål av jordbruksgrunn i Finnmark ofte er uproblematisk, men at det er mange utmål i et område som *samlet sett* kan innebære et vesentlig inngrep i reindriftens beiteområder. Dette helhetsaspektet savnes ved vurderingen av de konkrete utmål. Det hevdes ellers at jordbruket i for stor grad får medhold i konkrete saker og krevd at det må tas mer hensyn til reindriften i utmålssakene (landsmøtevedtak 7/86). I kravet om vetorett (6/82) er det uttrykkelig sagt at den ikke skal gjelde mot nydyrking og andre jordbrukstiltak og at man kan nøye seg med en sterkere stilling i slike næringskonflikter. Tidligere har man der-

imot krevd at reindriftens organer gis vetorett mot all disponering av grunn som vil være til vesentlig skade for reindriften og en generell vetorett for samiske brukergrupper mot arealdisponering som skader samiske interesser (landsmøtevedtak 10 og 11/80).

For øvrig går ikke NRL mot bøndenes krav om sterkere beiterett på statens grunn i Finnmark, så lenge dette er begrenset til streifbeite og ikke medfører noe direkte inngrep i reindriftens rettigheter. Man har imidlertid hatt innvendinger til jordbrukets rett til å gjerde inn områder for sauebeite.

Tidlig på 80-tallet vurderte Landbruksdepartementet å foreslå at områdestyrene innenfor reinbeiteområdene kunne peke ut arealer av særlig verdi for reindriften (særverdiområder), hvor det ikke skulle kunne gjennomføres tiltak som kunne føre til vesentlige skader og ulemper for vanlig reindrift. NRL støttet i landsmøtevedtak 3/84 forslagets intensjon om å gi reindriften et tilsvarende vern som jordbruket, men fryktet at en innføring av dette i visse områder bare ville øke presset på de resterende reindriftsarealer, og gjentok i stedet kravet om at vernet måtte gjelde mot inngrep overalt hvor det er reindrift. Man mente også at det ville være vanskelig å avgrense områdene og at de ikke ville bety noe vern mot inngrep som kan gjennomføres ved ekspropriasjon og dermed heller ikke noe bedre arealvern. Blant annet som følge av disse innvendingene ble forslaget aldri fremmet.

I landsmøtevedtak 4/82 nevnte man en del endringer av lovens § 15, som i påvente av en vetorett burde iverksettes umiddelbart. Blant annet mente man at avgjørelsen av om et tiltak er til vesentlig skade for reindriften skal skje ved rettslig skjønn med reindriftskyndige domsmenn, ikke ved lensmannsskjønn, at områdestyrene gis vetorett mot hyttebygging og andre turisttiltak i reindriftsområdene og at det må innføres strengere krav til saksbehandlingen forut for ekspropriasjonsinngrep. Man kom også inn på lovens § 28 om ferdsel i reinbeiteområder. Foruten plikten til «å vise hensyn», må det slås fast at støyende virksomhet som skyldes bruk av maskiner og lignende ikke er tillatt. Dessuten må departementet gis hjemmel til å frede enkelte områder mot ferdsel i visse tider av året.

I landsmøtevedtak 12/85 krevde man at reinbeitedistriktene må få rett til å nedlegge begrensede ferdselsforbud (primært mot snøscooterkjøring) og få innflytelse på hvor scooterløypene skal gå, og at kontrollen med fritidskjøringen i reindriftsområdene må bli bedre. NRL har også uttalt at distriktene bør få regulere jakttid og bruk av hund innenfor rammetidene og ytret ønske om innføring av samme ordning som i deler av Sverige, der allmennhetens jakt kun kan skje i den grad reindriften ikke skades (landsmøtevedtak 5/86).

Også i forbindelse med landskapsvernområder og nasjonalparker har spørsmålet om reindriftens vern kommet opp. I NRLs uttalelse til NOU 1986:13 Ny landsplan for nasjonalparker er det lagt vekt på at reindriftens områder må vernes mot skadelige inngrep, og NRL har på den bakgrunnen gitt betinget støtte til opprettelsen av nasjonalparker og landskapsvernområder i tråd med landsplanen. Betingelsen er at reindriftens opparbeidede rettigheter ikke blir skadelidende (jf St. meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge s. 124). Mindre positive uttalelser om naturfredninger er gitt på landsmøtet i 1990, der det sies at naturvernområder kan innebære inngrep i reindriftens rettigheter, og at man derfor går mot opprettelse av slike områder der det er reindrift. Samtidig kreves det at vernebestemmelsene i etablerte områder endres slik at de blir i samsvar med reindriftens rettigheter.

NRL har også tatt opp hvordan de inngrep som faktisk er eller vil bli foretatt, skal *kompenseres*. I landsmøtevedtak 3/84, jf 4/82, sies det at de arealer reindriften har mistet ved inngrep, bør kompenseres ved at nye områder (i Sør-Norge) innlemmes i reinbeitedistriktene. I så fall bør det ikke være noe vilkår at det fra gam-

melt av har vært drevet samisk reindrift der. I vedtaket ble det også fremhevet at myndighetene i forbindelse med Alta-utbyggingen lovet å styrke reindriftens ekspropriasjonsvern, og uttrykt skuffelse med at dette ikke er fulgt opp.

I landsmøtevedtak 13/76 sies det at reindriften har et erstatningsrettslig vern, og det ble derfor krevd at alle former for tapsbringende inngrep i reindriftsområdene må bli erstattet. Dette gjaldt ikke bare tap ved vassdragsreguleringer, kraftlinjer, bergverk, militære anlegg, skytefelt og flyplasser som man inntil da hadde fått erstattet, men også tap som følge av veier, hytter, turistanlegg, nydyrking, kulturbeite osv.

Det kan for øvrig nevnes at NRL ikke fant grunn til å kreve reindrift som en egen arealbrukskategori i den nye plan- og bygningsloven, blant annet fordi også andre vil kunne bruke reindriftsområdene uten at det nødvendigvis vil være noe inngrep overfor reindriften. Siden driften foregår over flere kommuner og fylker, mente man ellers at planleggingen primært må skje på landsbasis ved statlig reguleringsplan. NRL synes dessuten å ha større tiltro til statlige organer enn kommunale organer i arealbrukssaker, blant annet ut fra en antagelse om at staten vil kunne se mer uhildet på forholdene, se blant annet Ot.prp. nr. 56 for 1984-85.

Finnmark Bondelag synes ikke å ha kommet med noen uttalelser direkte knyttet til jordbrukets arealvern, noe som vel har sammenheng med at jordlovens vern av dyrkede og dyrkbare områder er forholdsvis sterkt. I det nevnte notatet av 13. april 1989 går det imidlertid frem at man finner det urimelig at reindriftens beiteområder nyter et særskilt rettslig vern, i motsetning til hva som gjelder for størstedelen av bøndenes utmarksbeiteområder i Finnmark. Bondelaget krever derfor at forbudene mot salg av viktige bufebeiteområder som fantes i de tidligere jordsalgslovene fra 1863 og 1902 gjeninnføres, og at beiteadgangen ikke lenger skal kunne inndras, slik gjeldende jordsalgsforskrift § 7 åpner for.

Bondelaget har uttrykt en viss frykt for at en styrking av reindriftens arealvern vil svekke jordbrukets rettsstilling. I årsmeldingen for 1983 går man for eksempel mot innføring av særverdiområder for reindriften, fordi man antar at det vil kunne lede til at hele Finnmark anses som et særverdiområde. I praksis vil det innebære vetorett for reindriften, også mot utmål av grunn til jordbruksformål. Isteden ble det krevd visse innskrenkninger i reindriftens beitearealer gjennom et styrket vern av jordbruksarealene. Blant annet ble gjeninnføring av beiteforbud for rein i en to-kilometersone fra jordbrukseiendom, som fantes i den tidligere reindriftslov (1933), nevnt som «et ufravikelig krav». Man ønsket også å få stadfestet at reindriftens interesser må vike for jordbrukets ved at det slås fast at jordlovens formålsparagraf går foran reindriftslovens, og at da eksisterende fredninger mot reinbeite må beholdes.

Bondelaget har også uttalt at skadeoppgjøret for reinskade på dyrket mark, jf. reindriftsloven § 27, må gjennomføres raskere. Etter Bondelagets syn bør det kunne avholdes uteblivelsesskjønn, og det bør umiddelbart stilles midler til disposisjon for de skadelidte, for eksempel gjennom reglene om avlingsskadeerstatning, gjennom reindriftsavtalen eller ved rentefrie lån i Landbruksbanken, som tilbakebetales når oppgjøret foreligger. I tillegg har man ytret ønske om at skjønnene, blant annet ved sterkere jordbruksrepresentasjon, i større grad må bygge på en jordbruksfaglig vurdering av skadene (årsmeldingene 1982-84).

I likhet med hva som foran er anført når det gjelder rettigheter, er *Finnmark Bonde- og Småbrukarlag* langt på vei enig med Bondelaget når det gjelder spørsmål om vern.

På *informasjonsmøtene* ble det fra reindriftshold krevd bedre vern for reindriften. Det ble blant annet uttalt at dette ikke bare må vurderes ut fra et næringsmessig aspekt, men også ut fra at reindriften er den eldste og viktigste samiske kul-

turbæreren. Dette begrunner ikke bare sterke rettigheter, men også et særlig sterkt vern, ble det sagt. Videre ble det sagt at for å unngå økte motsetninger mellom reindrift og jordbruk er det viktig å verne de gjenværende reinbeitearealer, ettersom økt press på disse i neste omgang fører til økt press på jordbruksarealene. Ett virkemiddel som ble nevnt for å oppnå økt vern, var vetorett mot inngrep som vil skade reindriften, ihvertfall der særlig verdifulle områder er truet. Det ble også etterlyst et mer konkret vern av næringens beiteområder i reindriftsloven, og i den forbindelse uttalt at lovens bestemmelse om plikt til å fare varsomt frem i reinbeiteområdene ikke gir tilstrekkelig vern i kalvings- og parringsområdene. Reindriften må dessuten rådspørres før det iverksettes leting etter malm i reinbeiteområdene, ble det sagt.

Et annet tiltak som ble nevnt, var å trekke reindriften inn i den kommunale og fylkeskommunale planleggingen på et tidligere trinn og på en helt annen måte enn i dag, slik at også næringen gis anledning til å planlegge på lang sikt. Slik kan en oppnå en mer reindriftsvennlig plassering av fritidshytter, ved at disse plasseres i felter og ikke blir spredt over store arealer.

Utvalget ble dessuten bedt om å se på enkelte spesielle forhold i tilknytning til jordbruket. Blant annet ble det pekt på at regelverket for jordbruket medfører at bøndene foretrekker nydyrking fremfor å ta i bruk områder som ligger brakk. I Gamvik/Lebesby ble det bedt om at beiteforbudet for rein i en to-kilometers sone fra jordbrukseiendom, gjeninnføres. I Alta/Kvalsund/Loppa ble det uttalt at jordloven synes å gi jordbruket svakere vern enn før, blant annet har man tapt beite i tettbygde strøk og det har også blitt vanskeligere å få utmålt statsgrunn til jordbruk. Det ble her også tatt til orde for et bedre rettslig vern av allmennhetens friluftsinteresser. I Tana og Karasjok/Kautokeino etterlyste man derimot et sterkere vern av ressursene til fordel for lokalbefolkningen, da både mot tilreisendes bruk og offentlige inngrep. I Hammerfest/Sørøysund ble det fra tettstedbefolkningens side uttrykt ønske om at Kvaløya må fredes mot reinbeite for en periode eller at det i alle fall må foretas en drastisk reduksjon i reintallet på øya.

Av øvrige uttalelser fra lokalt hold, kan en udatert uttalelse fra *Båteng og Omegn Grendelag* tas med. Under henvisning til at kommunens politikk når det gjelder hyttebygging minner om sterk overkjøring av bygdeinteressene, sies det at tiden nå er inne for å si stopp til slike planer og for at bygdene får ta ansvar for sine nærområder. Uttalelsen synes å legge opp til at bygdene gis en slags veto- eller nektingsrett mot hyttebygging.

Det har i liten grad kommet krav om vern fra *lokale forvaltningsorganer*. Det kan imidlertid nevnes at *Reindriftsadministrasjonen*mente at forslaget til ny plan- og bygningslov ikke ivaretar reindriftens behov for arealvern, og at det tas for lite hensyn til muligheten for konflikter med jordbruket når jordbruk og reindrift er plassert som samme arealbrukskategori (Ot.prp. nr. 56 for 1984-85).

Utvalget er heller ikke kjent med særlig mange uttalelser om vern fra sentralt *offentlig hold*, selv om problemstillingen er berørt i forbindelse med at rettighetsspørsmålet er tatt opp, jf. *"Oppdrag"* i punkt 2.3. Av utsagn som kan nevnes, er uttalelsen i St. meld. nr. 33 (1973-74) om et utbyggingsprogram for Nord-Norge, der det heter (s. 33):

> «Det er en grense for hvilke naturinngrep som kan tillates i de samiske bosetnings- og næringsområder. Planer om store naturinngrep må vurderes nøye, slik at man får klarlagt virkningen på den samiske utnyttelse av naturgrunnlaget og den virkning inngrepene kan påføre samisk kultur. Hensynet til samisk naturgrunnlag og kultur bør føre til at aktuelle saker om vassdragsreguleringer i sameområdene (Åbjørnvassdraget, Skibotnvassdraget, Altavassdraget, Skaidivassdraget) bør vurderes i *sammenheng*. Samenes

tilknytning til naturgrunnlaget bør også tillegges betydning under det videre arbeid med verneplanen for vassdrag.»

Reindriftens vern er omtalt blant annet av *Reindriftslovkomiteen,*som la frem sin innstilling 23. november 1966. Komiteen gikk inn for et absolutt forbud mot tiltak som vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller den enkelte reineier, med mindre det gjelder tiltak som har ekspropriasjons- eller avløsningsrett (§ 10). Videre skulle mindre omfattende tiltak bare kunne iverksettes mot erstatning for skade eller tap dette påfører reindriften eller den enkelte utøver (§ 11). Komiteen uttalte også at hyttebygging ikke bør være tillatt i reinbeiteområdene uten forhåndsvarsel til områdestyret. Videre bør styret, med departementet som ankeinstans, kunne nekte hyttebygging der man mener det vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Komiteen utformet imidlertid ingen konkrete bestemmelser om disse forholdene.

Reindriftskomitéens forslag til §§ 10 og 11 møtte sterk motbør i høringsrunden og ble heller ikke fremmet av *Landbruksdepartementet* (Ot. prp. nr. 9 for 1976-77). Her gis det uttrykk for at komitéens forslag ville være en «uakseptabel begrensning i grunneierens normale utnytting av sin eiendom». I stedet utformet man regelen om løsing av flerbrukskonflikter (lovens § 15),[128] som i forhold til komiteforslaget ikke rakk særlig langt. I proposisjonen uttales det ellers at reindriften «i forhold til mer omfattende og ekstraordinære tiltak, som for eksempel vassdragsreguleringer, industriutbygging m.v.» er vernet i samsvar med «vanlige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger», men at næringen trolig vil være bedre tjent med å bli tilgodesett med vilkår, pålegg og tiltak knyttet til tillatelser eller konsesjoner som et inngrep er avhengig av, enn med en ren tapserstatning for de inngrep som foretas (s. 38-45).

Departementet fremholdt i Ot.prp.nr. 56 for 1984-85 om ny plan- og bygningslov at det vil være vanskelig å skille reindrift ut som særskilt arealbrukskategori og reguleringsformål, ettersom driften foregår over store områder som også ofte brukes av andre, og antok at de foreslått regler om dette ville gi reindriften et tilstrekkelig vern overfor utbyggingsinteressene. Man understreket imidlertid at det i planleggingen må tas hensyn til at reindriften utøves på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og at næringen må trekkes inn i planarbeidet så tidlig som mulig.

Ressursutvalget for Finnmarksvidda uttalte i NOU 1978:18B Bruken av Finnmarksvidda at man må være tilbakeholden med å iverksette «tekniske inngrep som kraftutbygging, veibygging, gruvedrift, militære skytefelt, hyttebygging samt motorferdsel og masseturisme som kan forstyrre utnyttingen av beite», og at fredninger mot reinbeite bør unngås. Det bør også tas sterkere hensyn til reindriften i planarbeidet, både på kommune- og fylkesnivå (s. 38-40).

2.5 Krav og uttalelser om forvaltningen av naturgodene

De fleste uttalelser som gjelder forvaltningen angår utmarksgodene. Forvaltningen av grunnen i Finnmark er også til en viss grad omhandlet i uttalelsene, særlig etter at Finnmark jordsalgskontor i 1990 ble en del av Direktoratet for statens skoger, som med virkning fra 1. januar 1993 ble omorganisert til et statsforetak (Statskog SF).

De fremlagte synspunktene på dagens forvaltning av de fornybare ressursene og kravene om endringer i den, tyder på at det råder en forholdsvis utbredt misnøye med dagens situasjon. Et gjennomgående synspunkt er at sentralorganene må påleg-

128.Reindriftsloven § 15 ble ved lovendring i 1996 erstattet av en bestemmelse om utnytting av eiendom i reinbeiteområde.

ges å ta lokale og samiske hensyn i sin ressursforvaltning og at lokale interesser må høres og tillegges vekt før avgjørelsene tas. Det uttales også ofte at rammebetingelsene for ressursutnyttingen må endres til fordel for lokale brukere. Det gjelder både reglene som fastsetter utnyttingstider og redskapsbruk og reglene om hvilke grupper som skal ha en særlig adgang til å utnytte bestemte ressurser, for eksempel ved utvisning eller bortforpaktning.

Videre er det et utbredt krav at forvaltningsmyndighet i større grad må overføres til lokale organer. Det dreier seg her i hovedsak om myndighet knyttet til ressursutnyttingen innenfor det enkelte organets forvaltningsområde, for eksempel å foreta interne fordelinger (utvisning, prioritere primærnæringsutøvere osv) og å avgjøre i hvilken grad og på hvilke vilkår andre skal slippe til. Det er imidlertid også reist enkelte krav om at lokale organer må gis direkte innflytelse på fastsettingen av rammene for ressursutnyttingen, som for eksempel jakttidene.

Det er en viss uenighet om hvilke lokale organer som skal gis større myndighet. Noen mener at myndigheten særlig må overføres til kommunale organer og til en viss grad også til organer på fylkesnivå. Andre mener derimot at myndigheten i første rekke må legges direkte til de lokale brukerne i bygdesamfunnene.

I de senere årene er det også på flere områder krevd at Sametinget bør gis myndighet over ressursforvaltningen i sameområdene, blant annet gjennom større innflytelse i utformingen av fremtidig reindrifts-, landbruks- og fiskeripolitikk.

Det er ellers et fellestrekk at kravene som angår forvaltningen jevnt over er mer konkrete enn andre typer krav, både ved at de gjelder bestemte ressurser og ved at det sies hvilke endringer som ønskes. Trolig har dette sammenheng med at forvaltningsreglene gir det regelverk som brukerne møter og som de er vant til å forholde seg til.

Norsk Sameråd har ofte uttalt at ressursene og næringsutøvelsen i sameområdene i større grad bør forvaltes av lokale organer. I sak 2/79 ble det uttalt at lokale utmarksnemnder eller bygdeallmenningsstyrelignende organer bør forvalte utmarksressursene. Samerådet har også uttrykt betydelig misnøye med og krevd endringer i måten ressursene forvaltes på. I sak 20/86 blir for eksempel reguleringene av saltvannsfisket i samiske kyst- og fjordstrøk kritisert. Befolkningsnedgangen i disse områdene skyldes etter rådets mening blant annet utenforstående fiskeres harde beskatning av fjordfisken med aktive redskaper, som er muliggjort gjennom myndighetenes reguleringer. Man krevde også at fjordfisket av sild forbeholdes lokale fiskere, men da underlagt relativt strenge kvote-, redskaps- og områdereguleringer, slik at ikke det øvrige fjordfisket blir skadelidende. I sak 38/87 krevde Samerådet at de rådgivende utvalg for lokale reguleringer i Nordland, Troms og Finnmark måtte utvides med en representant for samiske interesser. Man påpekte også at reguleringene må ta hensyn til den nære sammenhengen mellom næringsutøvelse, kulturtilpasning og bosetting, slik at den kyst- og fjordsamiske bosetningen kan bevares.

I sak 10/85 uttaler Samerådet at laksefisket har hatt – og har – meget stor nærings- og bosetningsmessig betydning i Finnmark. Det må derfor gjennomføres ulike tiltak som verner laksefisket i fjordene og elvene for lokalbefolkningen. Det nevnes spesielt at drivgarnsfisket må forbys, ikke først og fremst for å redusere den totale laksefangsten, men for å sikre og øke det tradisjonelle laksefisket i elvene og sjøen, som er en langt mer ressursvennlig utnyttingsmåte. Etter at forbudet ble vedtatt, har man advart mot opphevelse, se sak 39/86 og 54/88. Videre kritiseres reduksjonen i antall utviste lakseplasser på statsgrunn, og det kreves at det ikke må foretas ytterligere reguleringer så lenge rettighetsspørsmålene er under utredning. I sak 19/89 ble bebudede endringer i laksefisketidene kalt «en hån mot den samiske befolkningen», da disse etter Samerådets syn ville ramme den beste fiskeperioden. I sak 43/88 uttalte man at forslagene til overenskomst med Finland og forskrifter for

Tanaelvas fiskeområde særlig ivaretar utenforståendes, ikke lokalbefolkningens interesser, og at det heller ikke er lagt tilstrekkelig vekt på laksefiskets betydning for bosetningen i elvedalen. Turistfisket har svært negativ virkning for næringsgrunnlaget i Tanadalen, og må derfor etter Samerådets syn reduseres betydelig, jf sak 39/84.

Når det gjelder viltforvaltningen, har Samerådet krevd at starten på rypejakta blir utsatt til 1. oktober, at det innføres restriksjoner på adgangen til jakt med hund og at det åpnes for vårjakt på ender i Kautokeino for kommunens innbyggere (se blant annet sak 69/86, 7/74 og 27/88). Man har også krevd at lokale brukere styrkes ved at visse områder forbeholdes stedets befolkningen, for eksempel ved at bygder gis adgang til å forpakte jaktterreng (sak 21/74, 10/77, 48/85).

Om tilreisendes jakt og fiske har Samerådet uttalt at de fastsatte garnbegrensningene ikke bør gjelde lokalbefolkningen i samme grad som tilreisende, og at det i samråd med lokale organer utpekes nærmere avgrensede områder for tilreisendes fiske og jakt. Samtidig bør regelen om utlendingers fiskeadgang i 5-km sonen fra riksvei, oppheves (sak 7/74, 20/75, 9/77 m fl).

I sak 37/85 uttalte Samerådet at det av hensyn til reindrifts-, vilt- og generelle naturverninteresser fortsatt bør være et tidsbegrenset forbud mot motorferdsel mellom 5. mai og 1. juli. Etter rådets mening må det imidlertid kunne dispenseres for nødvendig nyttekjøring, og tradisjonelle ferdselsveier bør være åpne også i forbudstiden, forutsatt at det ikke generer reindriften eller annen næringsvirksomhet. For øvrig antar Samerådet at spørsmålet om hvem som skal ha regelfastsettende og administrativ kompetanse henger sammen med samiske rettighetsspørsmål, og at det således vil kunne vurderes på nytt når samerettsutvalgets annen delinnstilling foreligger. Rådets flertall (11) hadde imidlertid ingen merknader til at den myndigheten staten tidligere har utøvd i henhold til grunneierrådigheten overføres til fylkesmannen, mens et mindretall på tre foreslo at kommunene gis fullmakt til å nedsette ferdselforbud på statsgrunn av hensyn til de ovenfor nevnte interessene.

Det kan også nevnes at et mindretall i Samerådet i forbindelse med at kraftutbygging i Saltfjellet/Svartisen ble diskutert (sak 58/81), gikk inn for å opprette et samarbeidsorgan mellom de berørte lokale parter og sentrale organer, slik at problemer kunne drøftes underveis. Rådets flertall gikk på sin side helt mot utbyggingen. Mindretallets forslag nevnes likevel fordi det har interesse i forhold til utvalgets rettspolitiske drøftelser, særlig *"Naturinngrep i samiske bruksområder"* i kapittel 8 Naturinngrep i samiske bruksområder.

Sametinget har videreført mange av disse synspunktene, og ett hovedsynspunkt har vært at ressursforvaltningen i samiske områder i utgangspunktet bør tilgodese de som bor der og som driver tradisjonell ressursutnytting der. Et annet hovedsynspunkt er at Sametinget bør delta i den fremtidige forvaltningen, herunder i utformingen av næringspolitikken for primærnæringene i samiske områder.

Reindriftens stilling berøres i en rekke uttalelser fra Sametinget. I sak 24/90 om reindriftens situasjon uttales det at en av årsakene til dagens problemer i reindriften er at myndighetene har lite kjennskap til reindriftens kulturrelle og økonomiske særtrekk. Reineiernes kunnskap må ivaretas gjennom et endret forvaltningssystem, som gir reindriften større innflytelse på utformingen av reindriftspolitikken og utnevningen av næringens øvre styringsorganer.

I Sametingsplan for 1991-93 (s. 21) blir trygging av vilkårene for reindriften og sterkere innflytelse for Sametinget på utformingen av reindriftspolitikken trukket frem. Sametingets innflytelse kan realiseres dels gjennom oppnevning av reindriftens styringsorganer og dels gjennom at tinget over tid tillegges et større forvaltningsansvar for næringen.

Dette synet er fulgt opp i sametingsplan for 1994-97 (s. 44):

> «I planperioden vil Sametinget arbeide for at det gjennomføres nødvendige tiltak for å oppnå målsettingen om en økonomiske og økologisk bærekraftig reindriftsnæring. Det er naturlig at Sametinget innehar et overordnet samfunnspolitisk ansvar for utviklingen innen næringen.
> – Sametinget vil i planperioden arbeide for å sikre reindriftens rettigheter og en bærekraftig bruk av beiteressursene.
> – Sametinget vil arbeide for at flest mulig reindriftssamer er sysselsatt i næringen, og for mer rettferdig fordeling av beiteressursene og det totale reinantall.
> – Sametinget vil arbeide for å styrke det generelle inntektsgrunnlaget for næringen.
> – Sametinget vil arbeide for å sikre reindriften som en viktig kulturbærer, og trygge de økonomiske og sosiale forhold i reindriften.»

Andre strategier som nevnes er økt satsing på forskning og en forbedring av omstillingsprogrammet for reindriften i Indre Finnmark. Lignende synspunkter på den fremtidige forvaltningen kom frem under behandlingen av St. meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig reindrift (sak R 27/92 og 15/92).

Om landbruksnæringen uttaler Sametinget i Sametingsplan for 1996-99 (s. 45):

> «Sametinget vil arbeide for at framtidige behov og utfordringer i samisk landbruk blir vektlagt i generelle landbrukspolitiske tiltak, slik at samiske interesser ivaretas på en best mulig måte.
>
> Det er spesielt viktig å styrke det generelle inntektsgrunnlaget i næringen.»

Målformuleringen er konkretisert i Jordbruksplan for samiske bosettingsområder, som ble utarbeidet av et utvalg oppnevnt av Sametinget og fremlagt for tinget i 1995. Blant annet foreslås det å opprette en egen landbrukspolitisk sone for samiske områder og at Sametinget trekkes mer aktivt inn i næringsutviklingen, både som deltager i jordbruksforhandlingene og ved tilskudd gjennom Samisk utviklingsfond.

Ved Sametingets behandling av Jordbruksplan for samiske bosettingsområder (sak R 5/96), støtter Sametinget forslaget om en egen landbrukspolitisk sone. Så lenge tinget ikke har innflytelse på utformingen av jordbrukspolitikken generelt sett, støtter Sametinget også tanken om en egen landbrukspolitikk for samiske områder, som dessuten må sees i sammenheng med en egen landbrukspolitisk sone. Derimot anser Sametinget det ikke som aktuelt på nåværende tidspunkt å kreve direkte deltagelse i de sentrale jordbruksforhandlingene. Man forutsetter imidlertid at tinget likevel får innflytelse i disse spørsmålene, og viser til synspunkter som kommer til uttrykk i St. meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk.

Landbrukets fremtidige stilling i samiske kyst- og fjordstrøk omhandles også i Handlingsplan for samiske kyst og fjordområder, som ble vedtatt av Sametinget 22. mai 1996. Planen omtaler en rekke satsingsområder, blant annet landbruk, fiskeri, næringskombinasjoner, samisk utviklingsfonds virkeområde og tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Innenfor disse satsingsområdene er det foreslått endel konkrete tiltak, blant annet at det innføres egne landbruks- og fiskeripolitiske soner for samiske bosettingsområder, at ordning med støtte til næringskombinasjoner gjøres permanent og at virkeområdene for Samisk utviklingsfond og tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark,[129] utvides.

Fiskeri og fiskeriforvaltning må sies å ha vært blant de mest sentrale tema for Sametinget i de årene tinget har fungert. I Sametingsplan for 1991-93 (s. 29, jf. s.

129.Opprettet ved St. prp. nr. 64 (1989-90).

20) krever Sametinget innflytelse på den fremtidige forvaltningen av saltvannsfisket i de kystsamiske områdene, spesielt i spørsmål om fredninger og reguleringer av fisket. Man vil også arbeide for at kyst- og fjordfiskerne sikres sin rettmessige andel av fiskekvotene, blant annet ved videreføring av ordningen med at de minste båtene som driver med konvensjonelle redskaper i kystnære farvann er fritatt fra kvoteregulering. Synspunktene er fulgt opp i Sametingsplanen for 1994-97, der det om fiskeri blant annet sies (s. 45):

> «I planperioden vil Sametinget arbeide for at det materielle grunnlaget for samisk bosetting i kyst- og fjordområdene i Finnmark, Troms og Nordland sikres og utvikles. Fisket er den viktigste faktoren for dette, og Sametinget vil arbeide aktivt for å oppfylle dette mål.
> – Samiske fiskeres rettigheter til utnyttelse av ressursene må sikres og vernes.
> – Fiske som samisk primærnæring må revitaliseres og sikres fremtidige utviklingsmuligheter.
> – Samiske fiskere må sikres sin rettmessige andel av fiskeressursene. Denne andelen skal være av en slik størrelse at deltagerne og deres familie får et utkomme av sitt fiske som er til å leve av. Det skal også være mulig å kombinere fiske med andre næringer der det er høvelig og ønskelig.
> – Sametinget vil gå inn for å prioritere økte andeler til kystflåte fremfor en prioritering til trålerflåten. I reguleringssammenheng må det finnes åpning for fritt fiske for for eksempel den minste delen av kystflåten.
> – Sametinget vil også initiere overfor miljøvernmyndighetene at samiske interesser m.h.t. laksefiske i sjøen og i elvene raskest mulig utredes, avklares og sikres.
> – Sametinget, som samenes høyeste organ, må sikres betydelig medinnflytelse i norsk fiskeripolitikk og ha et avgjørende ord i forvaltningen av fiskeriene innenfor den samiske fiskerisonen.

Ellers nevnes også sikring av leverings- og omsetningsmulighetene, medinnflytelse over forvaltningen og rekrutteringsordninger.

St. meld. nr. 58 (1991-92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen) ble behandlet i Sametingsrådet og Sametinget (henholdsvis sak R 127/92 og 33/92). Sametinget sier i sin konklusjon blant annet:

> «Sametinget er av den bestemte oppfatning at det i dag er nødvendig med særtiltak for den samiske kystbefolkninga. Med hensyn til å ivareta samiske interesser i fiskeriene må en finne frem til ordninger som gir et rettferdig utfall av reguleringene, og som oppfyller forpliktelsene med å sikre det materielle grunnlag for kulturen.»

Et konkret tiltak som tinget foreslår i sin uttalelse, er å opprette en egen samisk fiskerisone i fjordområdene i Nordre Nordland, Troms og Finnmark, der bare konvensjonelle redskaper (ikke trålredskaper, not og snurrevad) skal være tillatt. Videre mener Sametinget at alle i samiske bosettingsområder som driver tradisjonelt fiske med passive redskaper, bør får anledning til slikt fiske. Dessuten må det etter tingets syn etableres et reguleringssystem som baserer seg på økologiske og bærekraftige prinsipper og som sikrer maksimal sysselsetting.

Sametinget har også uttalt seg i forbindelse med at forslag til reguleringer er blitt forelagt til uttalelse. I sak 8/90 betegnes torskereguleringene for 1990 som dypt urettferdig fordi utøverne av konvensjonelt kyst- og fjordfiske i Finnmark, som er uten skyld i fiskerikrisen, rammes hardest av reguleringene. Kvotefordelingen med-

førte at om lag to tredjedeler av fiskerne hjemmehørende i Finnmark ikke fikk egen torskekvote. Dette rammet ikke bare fiskere, men også selve den sjøsamiske kulturen, ettersom fjordfisket er særdeles viktig for bosetningsgrunnlaget i sjøsamiske områder. Man fant dette uholdbart og krevde både at fjordfiskerne fikk tildelt en rettmessig del av torskekvoten for 1990 og at fremtidige kvoteordninger må sikre varig drift av Finnmarks kyst- og fjordflåte. Man krevde videre lovfestet regional styring av fiskeriforvaltningen, hvor Sametinget gis innflytelse. For å sikre lokale interesser krevde man å få en representant i det sentrale Reguleringsrådet, at målsettingen om økologisk høsting av ressursene i havet lovfestes og at det utarbeides egne bruksplaner for fjordene.

Torskereguleringene for 1991 ble av Sametingsrådet betegnet som et steg i riktig retning. Man hadde likevel en del innvendinger, blant annet at maksimalkvoten for mindre fartøy var satt for lavt (sak R 225/90, jf. R 258/90). Det ble ellers uttrykt tilfredshet med at sentrale myndigheter i økende grad har trukket Sametinget inn i arbeidet med fiskerireguleringene (sak R 260/90). Også uttalelsene om regulering av torskefisket i 1993 (R 211/92), 1994 (R 112/93) og 1996 (R 113/95), og vurderingen av reguleringene for 1994 (sak R 20/94) kan nevnes her.

Fremtidig fiskeriforvaltningen i samiske områder er utredet i Samiske fiskerier mot år 2000 og den overfor nevnte Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder. Den først nevnte rapporten er utført av et utvalg oppnevnt av Samisk næringsråd og har som formål å konkretisere innholdet i Sametingets krav om samisk fiskerisone. Utredningen ble lagt frem i januar 1995. Handlingsplanen er på sin side en plan over aktuelle tiltak – på flere områder – rettet mot kyst- og fjordområder med samisk befolkning. For fiskeri nevnes følgende tiltak (s. 10):

> «1. Det foreslås opprettet et eget virkeområde for samisk fiskeripolitikk.
> 2. Det forslås opprettet forsøksområder for forvaltning av kyst- og fjordsystemer.
> 3. Det foreslås utbygd mottaksstasjoner innenfor virkeområdet for samisk fiskeripolitikk.
> 4. Det foreslås utarbeidet og igangsatt rekrutteringsopplegg innenfor virkeområdet for samisk fiskeripolitikk.
> 5. Det foreslås igangsatt en utredning om laksefiske og dets betydning for bosetting i samiske kyst- og fjordområder.»

Utmarksnæringer omtales i Sametingsplan for 1994-97 på følgende måte (s. 47):

> «Sametinget vil i planperioden arbeide for at høsting av utmarksressurser revitaliseres som en viktig del av næringsgrunnlaget i samiske områder. Innlandsfiske i elver og vann, jakt og fangst av små- og storvilt, bærplukking, eggsanking og hogst av vinterbrensel har tidligere vært viktige deler av næringsgrunnlaget for vårt folk. Med de muligheter som finnes idag for videreforedling av disse ressursene, vil det være mulig å tenke seg sysselsetting av dette.
> – Sametinget tar sikte på å være en sentral part i kommisjonsarbeidet mellom Norge og Finland vedrørende laksefiske i Tanavassdraget.
> – Sametinget vil også arbeide aktivt for å avdekke trusler mot de nordlige laksestammene og selv foreslå tiltak for å verne om disse. Idag er trusselen overhengende, spesielt ved spredningen av gyrodactilus salaris.
> – Lokalbefolkningens rettmessige andeler av utmarksressursene må sikres og vernes.
> – Lokalbefolkningens styring med utnyttelse av disse ressursene må styrkes.
> – Videreforedling av ressursene må utvikles og omsetningen av produk-

tene må styrkes.
– Sametinget, som samenes høyeste organ, må ha det overordnede ansvaret for forvaltningen av disse ressursene i samiske områder.

Om det pågående næringskombinasjonsprosjektet sier Sametinget (s. 48):

> «- Sametinget vil evaluere prøveprosjektet og vurdere ordningen i forhold til eksisterende næringspolitiske målsettinger.
> - Sametinget tar sikte på å videreføre næringskombinasjonsprosjektet og gjøre det til en fast støtteordning innenfor de definerte samiske bosettingsområder.»

Næringskombinasjoner blir også omtalt i Handlingsplan for samiske kyst- og fjordområder, og det fokuseres spesielt på å bedre rammevilkårene for ulike næringskombinasjoner. Rekruttering og næringsutvikling er andre viktige stikkord.

Sametingets syn på naturinngrep kommer til uttrykk i en rekke saker der hovedtrekkene er sammenfallende. Sametingsrådets synspunkter i sak 205/91 i anledning av at forslag til utredningsprogram for Snøhvit-feltet ble forelagt Sametinget, kan tjene som illustrasjon på tingets prinsipielle holdning:

> «Sametingets primære oppgave i alle henseende er å bidra til at forholdene legges til rette for at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv får de best mulige vilkår for fortsatt eksistens og utvikling.
> Sametinget vil derfor prinsipielt gi uttrykk for reservasjon ved utbygginger og naturinngrep som er til hinder for samisk næringsutøvelse og som kan gi negative konsekvenser for samisk kultur for øvrig. ...
> Det er i særlig grad reindriftssamene og den sjøsamiske befolkning som vil merke de direkte konsekvensene av en eventuell utbygging. Sosiale forhold som familie- og gruppesamhold i lokalsamfunnet, bosetningsmønster og verdinormer er faktorer som det bør legges vekt på i en slik sammenheng. Også sammenhengen mellom næringsutøvelse og kulturelt selvbilde er viktig.
> For det samiske samfunn er det viktig at det i forbindelse med en eventuell utbygging søkes å motvirke negative irreversible konsekvenser. En utbygging må gi positive ringvirkninger, og en større del av verdiskapningen må legges igjen i de berørte lokale samfunn.»

Medinnflytelse for Sametinget, både i saker som angår næringspolitikk og ved naturinngrep i samiske områder, er et krav som opp gjennom årene er gjentatt i en rekke sammenhenger. I årsmeldingen for 1995 s. 25 omtales ordningen med forhandlingsplikt mellom finske myndigheter og det finske Sametinget ved naturinngrep i samiske områder, som ble innført i 1995. Etter at Sametinget har uttrykt stor tilfredshet med rettsutviklingen i Finland, kreves det at lignende bestemmelser blir nedfelt også i det norske lovverket.

Fra *fylkeskommunalt* hold er det generelt gitt uttrykk for at forvaltningen av ressursene i Finnmark må gjøres mer lokal og i større grad tilgodese de lokale brukere. Dette er også hovedtrekk i Fylkesplan for Finnmark 1996-99. I *"Rett til og forvaltning av utmarksgoder i bygdene"* i punkt 5.3 Retten til land og vann påpekes fylkeskommunens ansvar for å bidra til at naturgrunnlaget for samisk kultur sikres (s. 49):

> «For reindriften er arealgrunnlagets betydning innlysende. Arealene har vært og er fortsatt viktige også for annen samisk næringsvirksomhet, høstingsaktivitet og levevis. Stedsnavn, sagn og kulturminner er dessuten deler av lokalbefokningens identitet. Utbygging i form av hyttefelter, veier, bergverksvirksomhet m.m. utgjør et stadig press på reindriften og annen

tradisjonell samisk bruk. Presset skapes både av forskjellige aktører i kommunen og av aktører utenfra med forskjellige interesser. Reindriften er sikret medbestemmelse gjennom reindriftsloven og reindriftsmyndighetenes innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven, men har ingen vetorett. Øvrige samiske interesser er i liten grad sikret i arealdisponeringen. Norges ansvar for å sikre det samiske kulturgrunnlaget, forplikter oss til å etablere ordninger som sikrer en mer helhetlig vurdering av arealinngrep/-disponeringer i forhold til de samiske interessene. Slike vurderinger må skje på grunnlag av analyser av hva de samiske interessene består i, og hvordan de påvirkes av aktuelle arealinngrep/-disponeringer.»

For disse spørsmålene trekkes følgende konklusjon (s. 50):

«Det er behov for å klargjøre de samiske arealbruksinteressene utenom reindrift og å få innarbeidet disse i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.»

Om utmarksforvaltningen sies det (s. 49):

«I dag har Finnmarks befolkning tilnærmet den samme adgang til rekreasjonsmessig høsting av utmarksressurser i alle deler av fylket og prisen på jakt og fiske er på et rimelig nivå. Dette er et gode som ofte framheves når man vil trekke folk til fylket.

Det samiske samfunnet har, i enda sterkere grad enn det norske, endret seg i dette århundret. Fra å være et samfunn basert på høsting av naturen har primærnæringene fått mindre og mindre omfang. De fleste samer er i dag tilknyttet sekundær- eller tertiærnæringer. Utmarksressursene utgjør derfor ikke den viktige delen av næringsgrunnlaget som tidligere. Selv om høstingen har en kulturell verdi, er den nå for de fleste samer som for den øvrige befolkningen, en trivselsfaktor framfor en næringsmessig faktor. Høstinga kan imidlertid bidra betydelig til egen husholdning. Pris- og kostnadsutviklingen tilsier ikke at høsting av utmarksressursene vil få den samme næringsmessige betydningen som tidligere. Også dette må det tas hensyn til ved utformingen av framtidig forvaltningsordning.»

For den fremtidige ressursforvaltningen konkluderes det slik (s. 50):

«Gode muligheter for fiske, jakt og bærplukking er et aktivum for hele fylkets befolkning. Prisene på jakt og fiske må holdes på et rimelig nivå. Det blir en stor utfordring å finne fram til ordninger som på den ene siden fører til at lokalmiljøet tar større ansvar for ressursforvaltningen, og på den annen side sikrer fylkes innbyggere gode muligheter til rekreasjonsmessig høsting av ressursene.

Den framtidige forvaltningsordning og fordeling av bruksrettigheter som jakt, fiske og bærplukking, må ta hensyn til at Finnmark i flere hundre år har vært et flerkulturelt samfunn. Fylkets befolkning må sikres retten til og styringa av naturressursene i Finnmark. Den framtidige forvaltninga må basere seg på prinsippet om like rettigheter for alle etniske grupper, og forvaltningsorganene må være representative for hele befolkningen i forvaltningsområdet.

Den samiske befolkningens muligheter til kulturell og materiell utvikling på egne premisser må sikres. Det må ikke gjøres inngrep i bruksområdene på en slik måte at samiske primærnæringer blir svekket. Statens lov- og regelverk samt andre politiske avgjørelser må ta utgangspunkt i de avtaler og konvensjoner Norge har anerkjent om urfolks rettigheter.»

Reindrift og arealforvaltning omtales på s. 50, hvor det sies:

> «Framtidig reindrift, både som næring og kulturbærer, er helt avhengig av at arealgrunnlaget sikres. Her vil plan- og bygningsloven være sentral for reindriften. Dette fordi reindriftsloven bare gir direkte rettsvern for flytteleier, mens øvrig arealbruk må sikres gjennom kommunens arealplanlegging. Arealplansamarbeidet mellom reindriften og kommunene er ikke særlig godt i mange finnmarkskommuner, og på lang sikt utgjør dette en fare for reindriftens arealgrunnlag.
>
> For kommuner som opplever at reindriften setter sterke begrensninger på deres arealdisponering, skaper det frustrasjon at kommunene selv har små muligheter til å påvirke reindriftens egne naturinngrep, som for eksempel sperregjerder, slakteanlegg og gjeterhytter. Dersom kommunene skal få bedre forståelse for reindriftas behov for et sterkt arealvern, må reindrifta i større grad være villig til å diskutere egne naturinngrep med kommunene.
>
> For å motvirke mekaniseringa innen reindrifta må næringa organiseres slik at behovet for anlegg og motorisert ferdsel blir minst mulig.»

Omtalen munner ut i følgende utsagn (s. 51):

> «Reindriftens bruk av sperregjerder og barmarkskjøretøyer skal reduseres. Kommunene må få sterkere styring med reindriftsanlegg, og reindriften må organiseres slik at behovet for sperregjerder og motorferdsel reduseres. Dette kan blant annet gjøres gjennom ny distriktsinndeling og samarbeid mellom utøverne/-siidaene.

I tillegg nevnes det som et delmål å «sikre en bærekraftig forvaltning av reindriftsnæringen».

Fylkesplanen har også en egen omtale av strategier for utviklingen innen de ulike næringene. For landbruket legger fylkesplanen opp til følgende utviklingsstrategi (s. 47):

> «Det må gjennom informasjon, opplæring og økonomiske virkemidler stimuleres til produksjon av landbruksprodukter fylket ikke er selvforsynt med, som egg, kjøtt av sau og svin og grønnsaker.
>
> Gjennom *Bygdeutviklingsprogrammet* må det stimuleres til etablering av virksomhet som gir bygdene flere bein å stå på.»

Fiskeri og fiskerinæringen har en sentral plass i fylkesplan for 1996-99 og omtales flere steder. Blant annet sies det på s. 28:

> «Fiskerinæringa er fylkets hovednæring. Det er også den næringa med flest usikre og minst påvirkelige rammebetingelser fra lokalt og regionalt hold. De viktigste av disse rammebetingelsene er ressurstilgang, ny teknologi, bedriftsstruktur, markedsmessige forhold og den politiske utviklingen i Russland.»

Fiskerinæringen blir, sammen med østhandel og reiseliv, trukket frem som særlige satsingsområder i planperioden. Som strategier for den fremtidige næringsutviklingen innen fiskeri og havbruk, heter det blant annet (s. 67-68):

> «Reguleringssystemet må utformes slik at Finnmarks fiskere får kvoter som gjør det mulig å drive lønnsomt. Det er bare gjennom en lønnsom helårsdreven flåte at rekrutteringen til fiskeryrket kan økes. Reguleringssystemet må også utformes slik at fiskeindustrien sikres jevne tilførsler av råstoff fra år til år og gjennom året.
>
> Finnmark har tatt mer enn sin andel av reduksjonene i fiskeflåten, og må ikke få ytterligere reduksjoner i flåtekapasiteten. Antallet helårsdrevne fartøyer i fylket må økes.»

Som konklusjon på dette punktet heter det (s. 70):

> «Et hvert tiltak innen fiskerisektoren må sees i forhold til fiskeindustriens store avhengighet av russiske leveranser.
>
> Mottakskapasiteten i fiskeindustrien bør være stor nok til at hjemmeflåten og fremmedflåten kan betjenes til enhver tid.
>
> Oppheving av kondemnerte fiskeindustribedrifter må vurderes i hvert enkelt tilfelle.»

I omtalen av reindriftsnæringen kommer en først inn på de målkonflikter som oppstår når reindrift skal være et lønnsomt eneyrke, samtidig som næringen skal beholde sin stilling som kulturbærer i det samiske samfunnet. Som konklusjon sies det (s. 74):

> «Reindriften må i større grad vurderes som en integrert del av det samiske samfunnet, og ikke som en sektorinteresse isolert. Dette forutsetter et tettere samarbeid mellom reindriftsmyndighetene, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sametinget, og en revurdering av reindriftspolitikken. Sametinget bør få sterkere innflytelse over reindriftspolitikken på sikt.
>
> Kulturaspektet må vektlegges sterkere i reindriftspolitikken. Det må satses mer på å utvikle og tilrettelegge for næringer og arbeidsplasser som kan kombineres med reindrift, framfor å omstille folk ut fra reindriften. Tiltaksarbeidet må i sterkere grad rette seg inn mot å skaffe reindriften flere ben å stå på. Som et ledd i dette arbeidet må man vurdere *«bygdeutviklingsprogram»* også tilknyttet reindriften. Det er videre viktig at kvinners arbeid innenfor reindriftshushold anerkjennes gjennom rettigheter til alderspoeng, sykepenger, vikarordning, lån og støtteordning.»

Også næringsliv basert på ikke fornybare naturressurser omtales i fylkesplanen. Etter å ha kommentert de sikkerhetsmessige og miljø- og samfunnsmessig sidene ved olje- og gassvirksomhet og de foretatte geologiske kartleggingene av fylkets mineralske forekomster, sies det (s. 75):

> «Utvinning og drift av mineralske ressurser og naturstein kan komme i konflikt med kulturminne- og miljøverninteresser, reindriftsnæringen og annen tradisjonell samisk naturbruk. Både av naturvernhensyn og av hensyn til reindrift og tradisjonell bruk av utmark, bør det stilles strenge krav til både letevirksomhet og eventuell senere utvinning. Utvinning av mineralske ressurser må ikke bli til hinder for framtidig primærnæringsvirksomhet i Finnmark.»

Det påpekes også at sand- og grusforekomstene i fylket har vært dårlig forvaltet, og at kommunene i større grad bør sikre disse forekomstene gjennom plan- og bygningsloven.

Om mineralvirksomheten i fylket trekkes følgende konklusjon (s. 76):

> «Det må stilles meget strenge krav til leting og eventuell utvinning av ikke fornybare ressurser på sjø og land. Ut fra et ressursforvaltningssynspunkt og med tanke på den omstilling som pågår i Indre Finnmark, er det riktig å kartlegge ressursene.
>
> Mindre inngrep må klareres i forhold til berørte interesser, og forut for eventuell prøvedrift eller varig drift som medfører større naturinngrep, må det foretas konsekvensutredninger. I konsekvensutredningen må blant annet hensynet til miljø, kultur og kulturminnevern og eksisterende næringsvirksomhet vurderes mot framtidig sysselsetting og verdiskapning for regionen.

Ved etablering av ny virksomhet må mest mulig av verdiskapningen komme vertskommunene til gode.

Inntil forslagene fra Samerettsutvalget og Minerallovutvalget er behandlet, må større inngrep i forbindelse med mineralvirksomhet ikke tillates.

Sand og grusressursene i fylket må sikres.»

Det kan også tas med at styret for Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark, som ligger under Finnmark fylkeskommune, i brev av 13. desember 1995 ber samerettsutvalget vurdere om reindriften bør overta forvaltningen av elgbestanden. Formelle og praktiske sider ved spørsmålet er utredet i et eget notat. Bakgrunnen for at spørsmålet tas opp, er den pågående omstillinga innen reindriftsnæringen i Finnmark som krever nye inntektsmuligheter. Det vises også til at i Sverige har reineiere og samebyene spesielle rettigheter til elgjakt.

Norske Samers Riksforbund har ofte uttalt at (utmarks)ressursene i sameområdene må forvaltes slik at næringsgrunnlaget sikres for lokale (primær)næringsutøvere. En viktig forutsetning er at ressursforvaltningen overføres til lokale organer, slik at de lokale brukere igjen får styre ressursutnyttingen i sine nærområder. Ihvertfall må det ikke gjennomføres flere innskrenkende forvaltningsordninger i sameområdene før rettighetsspørsmålene er avklart. Disse synspunktene går frem blant annet av landsmøtevedtak 9/82, arbeidsprogrammet for 1989/90 og prinsipprogrammet for arbeidet i Sametinget 1989-93.

I den forbindelse kan det vises til at NSR har gått inn for at det trekkes opp bygdelagsgrenser og opprettes organer som kan ta seg av detaljforvaltningen i hvert sitt område (styresak 47/87). I Ot.prp. nr. 68 for 1975-76 er det gjengitt et forslag fra NSR om at det opprettes en kommisjon som skal opp grensene mellom bygdelagene. Man har også uttalt at Sametinget bør spille en rolle i ressurs- og næringsforvaltningen i sameområdene, jf blant annet uttalelse til Ot. prp. nr. 33 for 1986-87 om Sameloven, forslaget til landsmøteresolusjon 7/89 og arbeidsprogrammet for 1989/90.

NSR har gjentatte ganger, både generelt og mer spesifikt, krevd at rammebetingelsene for ressursutnyttingen må endres til fordel for lokale brukere. I landsmøteresolusjon 3/88 ble det for eksempel sagt at fiskeriforvaltningen har sviktet på vesentlige punkter, fordi den verken har tatt hensyn til naturgrunnlaget eller sikret en rimelig ressursfordeling. Ettersom fisket er av grunnleggende betydning for den samiske befolkningen i kyst- og fjordområdene, krevde man at samiske interesser, representert ved Sametinget, må få delta i ressursforvaltningen. For at fiskeressursene i fjordene og i de nære havområdene skal sikres for lokalbefolkningen, ønsker NSR at fjordene totalfredes mot aktive redskaper, men slik at lokalbefolkningens næringsmuligheter ikke begrenses (prinsipprogrammet for arbeidet i Sametinget).

NSR har ellers uttalt at fritidsinteressene i dag ofte er likestilt med lokale utmarksinteresser, i enkelte tilfeller også prioritert foran. Ett eksempel er jakttidene, som man mener bør tilpasses lokale forhold og ikke starte før 1. oktober (styresakene 87/86, 47/87 og 7/88). Man har også vært misfornøyd med forvaltningen av innlandsfisket i Finnmark og krevd endring i regelverket, blant annet at reglene om at alle finnmarkinger kan fiske med tre garn hver og at utlendinger har adgang til fiske i 5-km sonen nær offentlig vei, blir opphevet (årsmeldingen for 1988).

Den betydningen sjølaksefiske med faststående redskaper har for bosetningen langs fjordene i Finnmark, også som samisk kulturbærer, er et annet forhold som NSR har tatt opp. I en uttalelse til reguleringene av laksefisket for 1985 krever NSR at forholdene legges til rette, slik at dette fisket fortsatt kan være en levedyktig næring. Derimot må drivgarnsfisket til havs stanses omgående. I årsmeldingen for

1988 uttrykkes tilfredshet med stansen i drivgarnsfisket, men kravet om bedre tilrettelegging for fisket med faststående redskaper blir opprettholdt. Det uttrykkes også sterk misnøye med forslaget til reviderte forskrifter for laksefisket i Tanaelva. Ifølge NSR har ønsket fra lokalt hold om å begrense (det finske) turistfisket, som var bakgrunnen for revisjonsarbeidet, i stedet ført til at innbyggerne i Tanadalen har får sitt fiske innskrenket.

Samenes folkeforbund (SFF) gir i sin første årsmelding (1994) uttrykk for endel prinsipielle synspunkter. Blant annet går SFF inn for at styringen av rettighetene til grunnen i Finnmark foretas av staten, Sametinget og fylkeskommunen i fellesskap, og man tar uttrykkelig avstand fra krav om samiske regioner og soner. Følgelig må Statskog trekkes ut av forvaltningen av grunnen i Finnmark. Videre ønsker SFF at kommunens innbyggere skal ha fortrinns- og sterk bruksrett til sine områder, med muligheter til å overføre forvaltningen til bygder eller grender. Begrunnelsen som gis er følgende (s. 13):

> «SFF tror at det er svært viktig med nærstyring av områdene. Lokalbefolkningen kjenner til sine områder, og de vet også å utnytte sine områder til beste for alle, men ikke minst å ta vare på naturressursene slik lokalbefolkningen har vært vant til.»

Om forvaltningen av Tanavassdraget avga Tana SFF en egen uttalelse 12. september 1994. Etter å ha konstatert at Tanavassdraget er en hovedressurs for en stor del av den samiske befolkningen i Indre Finnmark, pekes det på at konkurransen om fiskeressursene etter 1960 gradvis har tiltatt og at den fastboende befolkningen nå er skjøvet helt bort fra sine tradisjonelle bruksområder. Tana SFF krever derfor at:

> «Den forvaltningen av Tanavassdraget som utøves nå av lensmennene i Tana og Karasjok, Politimesteren i Vadsø og Fylkesmannen i Finnmark, må avvikles snarest mulig.
>
> Forvaltningen av vassdraget må overføres til den fastboende befolkningen, slik at de blir satt istand til å ivareta sine rettigheter i vassdraget.»

Samenes Landsforbund (SLF) har som sitt prinsipielle utgangspunkt at land og vann i Finnmark er et fellesgode for hele befolkningen i bygdene, uavhengig av etnisk tilhørighet. Fordi ressursforvaltningen er spredt på en rekke organer, som alle er langt unna (de lokale) brukerne, har SLF gjentatte ganger krevd at de som bor i samiske distrikter igjen må få råderetten over ressursene i nærområdet (jf SLFs samepolitiske program og landsmøteuttalelse i 1985, 1991 og 1994). I uttalelsen fra 1994 sies det blant annet:

> «Hva gjelder forvaltningen av naturgodene, står Samenes Landsforbund fast ved at forvaltningen må komme nærmest mulig brukerne. Både av prinsipielle og praktiske grunner, og for å styrke lokalbefolkningens rettigheter, er det nødvendig med en sterkere lokal forvaltning av statens grunn. Det beste organ for å forvalte arealene i den enkelte kommune er uten tvil kommunestyret eller et annet folkevalgt organ i kommunen. Det må ikke komme på tale å gi Sametinget forvaltningsretten over land og vann verken i Finnmark eller andre steder. Forvaltningen av naturressursene må utøves av organer som hele folket står bak, er SLF's soleklare mening.»

SLF har for øvrig tidligere, blant annet i en rapport om fastboendes rettigheter i samiske kyst- og fjordstrøk fra 1985, uttalt at det i tillegg til kommunale organer bør opprettes et folkevalgt organ på fylkesplan for utmarksforvaltningen, for eksempel ved at jordsalgsstyret omorganiseres til et fylkesutmarksstyre, som i tillegg til den myndigheten dagens jordsalgsstyre har, får overført myndighet fra Direktoratet for

Naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Derimot mener man at Sametinget er uegnet som forvaltningsorgan, se for eksempel uttalelsen til NOU 1987:2 om ny innlandsfiskelov.

I prinsipprogrammet, jf. landsmøteresolusjon 1994, pekes det videre på at det må iverksettes forvaltningsmessige tiltak som kan forebygge konflikter mellom reindrift og fastboende. Det foreslås i den forbindelse at reindriften gis representasjon i de kommunale landbruksstyrene, mens jordbruket blir representert i områdestyrene.

Når det gjelder fjordfisket, heter det i SLFs prinsipprogram at rovdriften i fjordene er et av de alvorligste overgrep som er gjort mot den samiske fjordbefolkningen. Man krever at fiskerimyndighetene tar fjordfiskernes situasjon alvorlig og at fiskets (og jordbrukets) avgjørende betydning for å opprettholde sjøsamisk kultur og bosetting blir anerkjent. Etter SLFs syn må fjordene i sjøsamiske områder forbeholdes de lokale fiskere og fredes mot aktive og bunnskrapende redskaper. Skulle særlige forhold tilsi at slike likevel kan benyttes i enkelte områder, må dette undergis en tidsbegrenset konsesjonsordning, som avgjøres av et politisk organ på fylkesplan. Det kan også nevnes at man i forbindelse med fiskereguleringene for 1990 uttalte at fjordbefolkningen må sikres en rettmessig andel av torskekvoten, og at SLF må komme med i reguleringsutvalget, både nasjonalt og internasjonalt.

Om rammevilkårene for ressursutnyttingen heter det i prinsippprogrammet blant annet at dagens jakttider ikke tar hensyn til forholdene i Finnmark og at viltnemndene bør få fastsette lokale jakttider. Videre bør bygder gis (større) adgang til forpakting av vann og elver i sitt nærmiljø og bærområdene må registreres og gis status som «særverdiområder» for lokalbefolkningen.

Det kreves også at reglene for utvisning av sjølakseplasser må revideres for å rette opp begåtte overgrep mot befolkningen i sjøsamiske områder. Av konkrete tiltak nevnes det at fisket med faststående redskaper igjen må tillates fra 1. mai, at inndratte lakseplasser tilbakeføres og at forbudet mot drivgarnsfiske lovfestes. Det sies dessuten at Direktoratet for naturforvaltning må få som formål å forvalte ressursene på en måte som fremmer bosettingen i sameområdene, og at lokalbefolkningen må gis representasjon i direktoratets styre og råd.

Etter sitt samepolitiske program er SLF i utgangspunktet positive til oljevirksomhet i nord. Det må imidlertid ikke iverksettes oljeutvinning før konsekvensene for fiskerinæringen som helhet er klarlagt og det er etablert et akseptabelt sikkerhetsnivå. Videre må også konsekvensene for samisk kultur, naturressurser, miljø og samfunn for øvrig i de samiske bosettingsområdene klarlegges.

Norske Reindriftsamers Landsforbund har en rekke ganger krevd at reindriften organer må gis større innflytelse både på forvaltningen av selve næringen og øvrig ressursforvaltning og arealdisponering i områder med reindrift. Man mener dette bør skje dels ved at reindriftsorganene gis større myndighet og dels ved at reindriften blir representert i ulike vedtaksorganer. Spørsmålet er omhandlet i landsmøtevedtakene 7/80, 4/82, 12/85, 7/86 m.fl. Landsmøtet for 1991 krevde at distriktsstyrene må få økt myndighet innenfor distriktets grenser. Blant annet bør de få avgjørende innflytelse på tiltak og inngrep som planlegges og medinnflytelse på utøvelsen av turisme, friluftsliv, jakt og fiske, samt andel av de inntekter dette gir. Videre må det vurderes å endre Reindriftsstyrets virksomhet og administrasjon, slik at reindriftens synspunkter bedre kan nå frem. Det ble i den forbindelse antydet at styrets flertall bør bestå av aktive reindriftsutøvere.

I landsmøtevedtak 4/82 reiste man et tilsvarende krav knyttet til områdestyrene, og la blant annet til at det ved oppnevningen av medlemmer til styret må legges stor vekt på reindriftens forslag. Ved andre anledninger har man bedt om at områdestyrene velges direkte av områdets distriktsstyre fremfor av fylkestinget. I det refererte

landsmøtevedtaket fra 1991 ble det imidlertid reist tvil om det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å beholde områdestyrene, ihvertfall bør dets mandat og arbeidsområde vurderes nærmere. I landsmøtevedtak 8/82 uttalte NRL at fastsettelsen av reintall og antall driftsenheter i distriktene normalt ikke må avvike fra distriktsstyrenes tilrådinger.

I forhold til andre næringer og annen ressursutnytting kan det nevnes at i spørsmålet om forvaltningen av den umatrikulerte grunnen i Finnmark, har NRL krevd direkte representasjon for reinbeitedistriktene i eventuelle nye grunnforvaltningsorganer (landsmøtevedtak 11/80). Videre ble det i landsmøtevedtak 5/81 forutsatt at det innføres rutiner for samordning mellom de berørte reindrifts- og landbruksorganer når områder for utmarksbeite skal reguleres. Også i forbindelse med utmål av tilleggsjord til jordbruket og fordelingen av beite mellom jordbruk og reindrift har man krevd større innflytelse. Det kan også tas med at landsmøtet for 1990 krevde medbestemmelse i forvaltningen av etablerte og eventuelt nye naturvernområder.

Finnmark Bondelag har i sine krav og uttalelser ikke i særlig grad tatt opp forvaltningen av jordbruksnæringen. Imidlertid er det, blant annet i et notat til samerettsutvalget av 13. april 1989, krevd at jordbruksorganene bør gis en sterkere rolle i forvaltningen av utmarksressursene i Finnmark. Slik Bondelaget ser det, bør retten til disse ressursene reguleres av en egen allmenningslov, se nedenfor. Allmenningene kan styres av de kommunale landbruksnemndene og jordsalgskontoret kan legges under fylkeslandbruksstyret og gis en overordnet rolle i forvaltningen. Videre bør landbruksorganene tillegges myndigheten til å bortforpakte fiskevann, multemyrer osv, og primærnæringsutøvere bør i den sammenhengen prioriteres.

Man kommer også inn på laksefisket knyttet til eiendommene langs elvene og fjordene i Finnmark, og krever at forvaltningen bringes nærmere rettshaverne, det vil si de lokale jordbrukere. Dagens forvaltning av fisket i Tana og forslaget til ny lakselov (NOU 1987:2) nevnes som eksempler på hvordan forvaltningen overføres fra de berettigede til offentlige organer, noe som betyr at bygdene mister inntektene fra laksefisket og at lokalbefolkningens rettigheter svekkes. Det nevnes også at landbruksorganene bør høres før det foretas utvisning av sjølakseplasser og bortforpaktning av lakseelver.

Når det gjelder forholdet til reindriften, har Bondelaget flere ganger uttalt at det i for stor grad tas hensyn til reindriften ved utmål av tilleggsjord til jordbruket. Videre har man, sammen med NRL, foreslått at det opprettes et samarbeidsorgan mellom jordbruk og reindrift. Dette vil kunne løse konflikter om arealbruk og beiteforvaltning, samtidig som det vil gjøre det lettere å ta opp spørsmål overfor myndighetene der næringene har sammenfallende interesser (årsmeldingen for 1982). Det er senere opprettet et slikt organ på fylkesnivå.

Finnmark Fiskarlag har i sine uttalelser først og fremst tatt opp spørsmål som angår egen næring. I 1986 ble det krevd at snurrevad reguleres som aktivt redskap. I 1987 gikk man inn for at alle Finnmarks gytefjorder blir helårsfredet mot bruk av snurrevad innenfor de nåværende grenser, og at regulering av andre redskaper må vurderes, både av hensyn til fiskeressursene og den stedbundne flåten. I 1988 gikk man inn for et forbud mot snurrevadfiske innenfor grunnlinjene, men dette gikk man tilbake på i 1989.

Om drivgarnsfiske ble det på årsmøtet i 1989 gitt en resolusjon om at dette fisket har liten betydning for laksebestanden, og man krevde derfor umiddelbar gjenopptagelse av dette. Ikke bare er forbudet bygd på gale premisser, men det er også et «blodig urettferdig overgrep» mot fiskerne og et resultat av at myndighetene har forvaltet «ut fra antagelser og press fra sports- og elvefiskere, dollarmillionærer og andre pressgrupper», blir det sagt. Man vil ellers ikke godta flere begrensninger

i fisketiden for sjølaksefisket med faststående redskap, og man tar avstand fra de vanskeligheter myndighetene har skapt for utøvelse av dette fisket.

I tilknytning til reguleringen av torskefisket for 1990 uttalte Fiskarlaget at folk med andre hovedyrker enn fiske må få begrenset sin deltagelse i fisket og at hovedmålet for den fremtidige fiskeriforvaltningen må være å gjenskape livskraftige kystsamfunn bygd på dagens bosetningsmønster.

Et synspunkt som gikk igjen på de fleste av utvalgets *informasjonsmøter* med organer og organisasjoner i finnmarkskommunene, er at ressursene i større grad må forvaltes av lokale organer, med representasjon av lokale brukere og næringsutøvere. I Nesseby ble dette begrunnet med at slike organer lettest vil kunne finne de beste løsningene, og det ble fremhevet som et hovedproblem for disponeringen av land og vann i Finnmark at det eksisterer en konflikt mellom lokalbefolkningens bruksinteresser og staten som forvaltningsorgan og jordherre. I Kautokeino og Karasjok ble det pekt på at kommunal forvaltning i kommuner med samisk majoritet reelt sett vil innebære samisk styring med ressursene.

De fleste av kravene om sterkere lokal forvaltning refererte seg til ressursforvaltningen generelt, men enkelte gjaldt bestemte ressurser eller bruksmåter. Flere steder kom det frem synspunkter på fiske. I Karasjok og Kautokeino ble det sagt at myndigheten til å gi dispensasjoner for innlandsfiske bør legges til kommunene. I Porsanger ønsket man at en større del av inntektene fra de ulike avgiftene på innlandsfiske bør føres tilbake til lokalmiljøet. I Tana ble det sagt at fiskereguleringene i vassdraget vedtas over hodet på lokalbefolkningen og at garnbegrensningene ødelegger muligheten til å drive innlandsfiske som næring. For å rette opp dette bør blant annet øvrige finnmarkingers rett til å fiske med inntil tre garn i kommunen, oppheves. For lokale utmarksnæringsutøvere bør det derimot bli lettere bør få utvist fast sjølakseplass i sjøen. Også i Porsanger ble det påpekt at reduksjonen i antall laksefiskeplasser har svekket muligheten til å drive tradisjonell kombinasjonsnæring.

Om kyst- og fjordfisket ble det i Tana hevdet at fisket med snurrevad rammer lokalbefolkningens line-, garn- og juksafiske i Tanafjorden. Både i Tana, Porsanger, Gamvik og Lebesby ble det sagt at drivgarnsfisket overbeskatter fiskeressursene. I Nesseby var synspunktet at alle i utgangspunktet bør ha lik rett til fisket, men at det er nødvendig med forvaltningsmessige reguleringer til fordel for lokale fiskere, slik at fiske kan beholdes som binæring for folk i Varangerfjorden. På møtene for Porsanger, Nordkapp, Måsøy og Gamvik ble konflikten mellom lokale og tilreisende fiskere trukket frem som et økende problem. På møtet for Hammerfest og Sørøysund ble det sagt at smittefaren fra oppdrettsanlegg er farligere for laksebestanden enn drivgarnsfisket og at forbudet mot drivgarnfiske bør oppheves.

Om jakt ble det i Tana og i Nesseby hevdet at dagens regler tar lite hensyn til de som driver næringsfangst av ryper. I Porsanger fremholdt man at kommunens viktigste oppvekstområder for ryper bør fredes for rypejakt, eventuelt all jakt, og at starten for høstjakta må utsettes til 1. oktober. Utsetting av jakta ble også nevnt i Berlevåg og på møtet med reineiere i Gamvik, Lebesby og Porsanger, hvor det også ble sagt at reindriftens slakteområder må fredes for jakt.

Flere steder ble det foreslått tiltak for å løse eller i alle fall dempe konfliktene mellom jordbruk og reindrift. Både i Tana, Gamvik og Lebesby var man inne på at utmarka kan deles inn i soner for rein- og sauebeite. I Tana ble det hevdet at fordelingen av beite mellom rein og bufe ordnes greiest av et lokalt organ. Det ble også sagt at en desentralisering av forvaltningen vil kunne dempe motsetningene mellom næringene. Det siste gikk man inn for også i Porsanger, men man var skeptiske til å gi kommunen råderett over grunnforvaltningen, da det kan gi et skille mellom reineierne bosatt i kommunen og de som bare har sommerbeite der. På møtet for Gamvik og Lebesby ble det sagt at reindriften bør gis representasjon i jordstyret,

mens man i Porsanger foreslo at det opprettes utmarksstyrer med representasjon fra de som driver reindrift i kommunen. Også en sammenslåing av jordbruks- og reindriftsadministrasjonen vil kunne dempe motsetningene mellom næringene, ble det sagt. Det ble fremholdt at bedre kontakt mellom næringene i seg selv vil virke konfliktdempende. I Porsanger ble det nevnt at det bør finnes en lokal kontaktperson for reindriften som bøndene kan henvende seg til ved problemer. Fra reindriften i Gamvik, Lebesby og Porsanger ble det foreslått å opprette et samarbeidsorgan for jordbruk og reindrift på fylkesnivå (som altså nå er opprettet).

På møtet for Alta, Kvalsund og Loppa ble det påpekt at både reindrift og jordbruk må komme tidligere inn når det skal avgjøres hva arealene skal brukes til, mens man i Karasjok og Kautokeino ga uttrykk for at reineierne bør få økt innflytelse ved disponering av beitearealene i sommerbeiteområdene. Her var det imidlertid også noen som var fornøyd med reindriftslovens system.

Også i andre sammenhenger har enkelte kommuner i Finnmark i de senere årene uttalt at de bør få større ansvar for og styring med reindriftens arealbruk, da den i dag medfører konflikter mellom reindriften og andre interessegrupper i kommunene, se for eksempel kommuneplan for Kautokeino kommune (1991). Kautokeino kommune har for øvrig også under henvisning til frikommuneforsøket, som ble godkjent igangsatt ved kgl. res. 19. desember 1986, gått inn for større lokal styring og kontroll over de lokale og naturgitte ressurser i kommunen.

Finnmark fylkeslag av Norges Jeger- og Fiskerforbund ga i et notat av 8. mai 1994 uttrykk for sitt syn på den fremtidige forvaltningen av finnmarksarealene. Hovedtrekk i notatet er at det bare bør være ett grunnforvaltningsorgan i fylket, at forvaltningsloven bør gjelde for den forvaltningen som utøves, at grunnforvaltningsorganet bør ledes av et styre på seks personer oppnevnt av fylkestinget, hvorav Sametinget og Finnmark JFF kan foreslå én representant hver, og at fylkesmannen, eventuelt Kommunaldepartementet, bør være klageinstans.

Finnmark JFF har videre i en årsmøteuttalelse fra 1996 sagt at de er bekymret for villlaksens fremtid, og at de av den grunn går mot økt oppdrettsvirkomhet i fylket. En eventuell videre ekspansjon må i alle fall bare baseres på utnytting av stedegen førstegenerasjons villlaks i det området der anlegget er lokalisert, heter det.

Fastboende samers forenings syn på omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til et statsforetak går frem av S-SAK 2/91:

> «I det samiske samfunn er det betydelig motvilje mot at Finnmark jordsalgskontor skal «privatiseres» og drives etter bedriftsøkonomiske lønnsomhetsprinsipper. Dette kan resultere i interessekonflikter mellom de tradisjonelle brukere og utenforstående kapitalkrefter.
>
> Befolkningen i Finnmark har alltid betraktet umatrikulert grunn som sitt felleseie og det kan ikke godtas omorganiseringer som svekker lokalbefolkningas rettigheter. ...
>
> Dersom Direktoratet for statens skoger blir et statsforetak, må konsekvensen bli at jordsalgsetaten i Finnmark opprettholdes som en selvstendig forvaltningsetat med jordsalgsstyret som politisk styringsorgan. Jordsalgsstyret bør i fremtida velges av fylkestinget og Sametinget med forslagsrett for landbruksnæringene (jordbruk, reindrift, skogbruk).»

Om forvaltningen av mineralressursene, som var betydelig fremme i debatten i forbindelse med at flere store internasjonale selskaper søkte om tillatelse til diamantleting i Finnmark, sier Fastboende Samers Forening i brev av 18. november 1993:

> «Fastboende Samers Forening – Sámi Dálulaccaid Searvi er i utgangspunktet positiv til tiltak som kan gi sysselsetting i samiske distrikter. En utnyt-

> telse av mineralske ressurser må skje på lokale premisser slik at de samiske distrikter ikke blir en passiv råstoffleverandør. ...
>
> Det kan være nyttig at mineralske ressurser blir registrert og kartlagt, men dette må skje på en måte som ikke skader naturmiljøet eller er til ulempe for andre tradisjonelle brukerinteresser.»

Av de *politiske partiene* har Finnmark arbeiderpartis miljøpolitiske utvalg uttalt i brev 3. desember 1989 til Finnmark Arbeiderparti at kriteriene for deltakelse i torskefisket i 1990 kan bli «dødsstøtet for en tradisjonell sjøsamisk levevei». Det fremmes derfor forslag om at et offentlig utvalg bør utrede en mannskvoteordning for hele eller deler av kystfiskeflåten.

Polmak arbeiderlag fastslår i sin årsmøteuttalelse 17. januar 1995 at befolkningen i området har grunnleggende tradisjonelle kunnskaper og en positiv praksis med å forvalte lokale ressurser, og at den kulturelle og sosiale verdien som ligger i tilknytningen til primærnæringene og bruken av utmarka fortsatt er et særdeles viktig grunnlag for bygdene i området. Dette tilsier at befolkningen får en tilfredsstillende kontroll og styring med bruken av områdene og ressursene. Videre heter det:

> «I en slik forbindelse vil årsmøtet vektlegge en bruk og styring hvor områdeaspektet står sentralt. Dermed finner man heller ikke rom for ordninger basert på etniske særrettigheter, men derimot forvaltningsordninger som bygger på et samisk rettsfundament – uten å stille noen utenfor fellesskapet. ...
>
> Uten at årsmøtet vil binde seg til noen bestemt modell, kan dette sikres ved at for eksempel kommunen får en sterk stilling i forvaltningen av de fornybare ressursene. Innenfor en slik ordning kan man også sikre interessene til bygder og grender hvor tradisjonell bruk av utmarken fortsatt er viktig. ...
>
> På fylkesnivå tilsier all politisk fornuft at Finnmark fylkesting og Sametinget går sammen om forvaltningen. Det vil redusere og eliminere grunnlaget for konflikter, og sikre at de beslutninger som treffes, virkelig gjenspeiler alle legitime interesser.
>
> En slik felles forvaltning må ha et svært vidt mandat. Polmak arbeiderlag er derfor av den oppfatning at denne nye grunnforvaltningsordningen også må ha full råderett over de mineralske ressursene, og andre undergrunnsressurser.»

Årsmøtet i Finnmark Kristelig folkeparti for 1996 uttaler at fylkeslaget går inn for ett grunnforvaltningsorgan i Finnmark som oppnevnes av Sametinget, fylkestinget og primærkommunene. Ut over dette ønsker fylkeslaget ikke en oppdeling i lokale forvaltningsorganer.

Lokale forvaltningsorganer har fra tid til annen ytret seg om ressursforvaltningen i Finnmark og hevdet at den i større grad bør tilgodese lokalbefolkningen. Det kan for eksempel nevnes at det lokale *reguleringsutvalget* for fisket i 1983 vedtok at for å opprettholde lønnsomheten i det tradisjonelle fjordfisket med mindre fartøyer og passive redskaper, må fisken i fjordene forbeholdes de som driver dette fisket. Blant annet bør det innføres helårlig totalforbud mot fiske med snurrevad, not og trål i de indre fjordene i Finnmark og en del andre steder.

De foregående punktene viser at det fra *sentralt offentlig hold*er sagt en del om hvilke mål man har for utviklingen av samisk kultur og ressursutnyttingen i samiske områder, og målene synes å være forholdsvis sammenfallende med det som er uttrykt fra samisk og lokalt hold. Den fremtidige forvaltningen av ressursene i samiske områder er imidlertid mindre fokusert på. Forklaringen på dette er antage-

lig at det offentliges syn på ressursforvaltningen kommer til uttrykk gjennom det til enhver tid gjeldende regelverk og praktiseringen av det.

Av uttalelser fra ulike offentlige utvalg og råd kan det tas med at Ressursutvalget for Finnmarksvidda i NOU 1978:18B konkluderer med at styringen av ressursutnyttingen på Finnmarksvidda primært bør komme lokalbefolkningen til gode. For å forvalte ressursene bør det opprettes kommunale utmarksnemnder og et fylkesutmarksstyre (s. 61). Dessuten er det nødvendig med klare regler for å fordele ressursutnyttingen, slik at for eksempel jakttrykket fordeles og antall jegere begrenses av hensyn til lokale brukere/næringsutøvere (s. 42).

Næringskombinasjonsutvalget mener at regelverket for utnyttingen av utmarka er dårlig i samsvar med bygdefolks tradisjonelle bruk. Derfor bør lokalbefolkningens næringsmessige utmarksutnytting styrkes ved utprøving av ulike former for lokal forvaltning, for eksempel ved at det innføres lokale reguleringer av fiske- og jakttider og jaktområder og at lokalbefolkningens forpaktningsadgang økes (NOU 1988:42 Næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder s. 93 og 109).

Utvalget er også misfornøyd med at vilkårene for det lokale laksefisket ble strammet inn gjennom kortere fisketid og en reduksjon i antall sjølakseplasser, samtidig som drivgarnsfisket fikk pågå for fullt til 1989. Ved fremtidige reguleringer av laksefisket må det tas hensyn til de som tradisjonelt har livnært seg av laksefiske i sameområdene, sies det. Dessuten må reglene for utvisning av lakseplasser i sjøen praktiseres til beste for lokalbefolkningen. Stansen i drivgarnsfisket kan tilsi at man igjen bør kunne vurdere å øke antallet plasser opp mot det tidligere nivået (se s. 108-109).

Om saltvannsfisket sies det at det bør vurderes hvordan man gjennom konsesjonsordninger bedre kan sikre lokale fiskere adgang til spesielle fiskerier i deres nærområder (s. 42 og 108). Man anbefaler også at praktiseringen av jordloven drøftes nærmere med sikte på å bedre forholdene for kombinasjonstilpasninger innen jordbruket, slik at det blir lettere å etablere mindre bruk (s. 106-107).

3 OVERSIKT OVER ULIKE NATURBRUKSINTERESSER I FINNMARK

3.1 Innledning

Innstillingen om retten til land og vann i Finnmark bør av åpenbare grunner inneholde en oversikt over krav og uttalelser om ressursutnyttingen i fylket, slik det er gjort i det foregående. Derimot kan det spørres om det er nødvendig med en særskilt fremstilling av bruks- og interessemotsetninger som knytter seg til denne utnyttingen. En innvending er at en slik fremstilling lett vil kunne få et teoretisk preg og skape et inntrykk av at motsetningene er større enn de i virkeligheten er. Videre har det i begrunnelsen for utvalgets ulike forslag og tilrådinger vært naturlig å komme inn på og også til en viss grad beskrive foreliggende motsetningsforhold, noe det for øvrig også er bedt om i utvalgets oppdrag. På den måten er motsetningsforholdene, i alle fall til en viss grad, allerede belyst. Dessuten vil motstridende interesser ha gått frem av oversikten over krav og uttalelser. Et eget avsnitt om bruks- og interessemotsetninger vil dermed ikke nødvendigvis bidra til noen klarlegging av forholdene, ut over det går frem av det foregående og av utredningen for øvrig.

På tross av slike mulige innvendinger har utvalget kommet til at det kan være nyttig med en beskrivelse av ulike naturbruksinteresser i Finnmark. En generell fremstilling av bruks- og interessemotsetninger vil kunne belyse forholdene fra flere sider og på den måten gi et annet og mer objektivt bilde av forholdene enn det som tegnes ut fra de ulike partenes beskrivelser. Man vil også kunne få frem forhold

som kan forklare og utdype gjeldende bruksforhold. Videre kan det pekes på motsetninger som ikke er kommet til uttrykk i uttalelser fra berørte parter, men som likevel er så fremtredende at de bør trekkes inn når mulige endringer skal vurderes. I en slik oversikt vil en også kunne samle løse tråder i de ulike krav og uttalelser og på den måten få frem det som kan kalles hovedmotsetninger. Det er i første rekke disse som er trukket inn i forbindelse med utvalgets rettspolitiske drøftinger og forslag.

Oversikten er forholdsvis kortfattet og begrenset til hovedtrekk. I det alt vesentligste er det dagsaktuelle motsetninger som er beskrevet, men også mulige fremtidige motsetninger er omtalt, forutsatt at det virker sannsynlig at de kan oppstå i forholdsvis nær fremtid.

Beskrivelsen er til en viss grad bygget på utvalgets oppfatning av eksisterende bruks- og interessemotsetninger. På dette punktet har det selvsagt hatt betydning at et flertall av utvalgets medlemmer er hjemmehørende i eller på annen måte har sterk tilknytning til fylket. De forhold som er tatt opp har imidlertid sitt utspring i fremlagte utsagn fra forskjellige hold om bruks- og interesseforholdene. Ikke minst kom det slike innspill på de informasjonsmøter utvalget holdt for organer og organisasjoner i alle finnmarkskommunene, jf utredningens *"Annen møte- og kontaktvirksomhet"* i punkt 2.8. En del av hensikten med disse møtene var nettopp at de skulle bidra til å kartlegge hvilke naturbruksinteresser som gjorde seg gjeldende i den eller de aktuelle kommunen(e). Et forbehold som må tas i den forbindelse, er at synspunkter som kom frem da disse møtene ble holdt, ikke nødvendigvis har samme gyldighet i dag. Konflikter kan ha løst seg eller avtatt i omfang, eller det kan ha oppstått nye motsetninger. Utvalgets kunnskap om forholdene i Finnmark sammenholdt med det som i løpet av de senere år har tilflytt utvalget av informasjon gjennom krav og uttalelser fremsatt overfor utvalget og i media, tyder imidlertid på at hovedtrekkene fortsatt står ved lag.

3.2 Enkelte generelle motsetningsforhold

Ulike interesser knyttet til de ulike befolkningsgruppenes bruk av naturgodene i Finnmark er langt fra den eneste årsaken til de motsetningene man ser i dag. En del allmenne motsetningsforhold mellom ulike grupper og interesser gjør seg gjeldende i Finnmark som i andre deler av landet. Stikkord her kan være motsetninger mellom tradisjonell og moderne ressursutnytting, mellom ulike næringer, mellom bygd og tettsted eller ut fra andre geografiske størrelser, og motsetninger av etnisk karakter. Grunnlaget for motsetningene er således både sammensatt og komplisert, og det er etter utvalgets syn ikke realistisk å tro at alle motsetningene kan løses alene ved en vellykket regulering og fordeling av naturgodene.

Forholdet mellom samiske interesser og andre interesser har stått sentralt i utvalgets arbeid, jf utredningens *"Likebehandling av alle som bor i samme område"* i punkt 3.3.5, og har langt flere sider enn spørsmålene om bruken av land og vann. Utvalget drøftet i sin første utredning, blant annet gjennom forslagene til grunnlovsbestemmelse og samelov, i begrunnelsen for disse og i folkerettsutredningen, en del sentrale sider ved dette forholdet. I det følgende er det imidlertid først og fremst forholdet mellom samiske interesser og andre (ikke-samiske) interesser når det er tale om naturbruken i samiske områder, som er av interesse.

Motsetningsforholdet mellom samiske interesser og andre interesser kan komme til uttrykk i en rekke sammenhenger og på mange måter. En ytterlighet er gjennomgripende samfunnsmessige endringer. Ett eksempel er overgangen til pengehusholdning og den betydningen det har fått for visse sider av ressursforvaltningen. Dette har i praksis blant annet vist seg der manglende dokumenterte inntek-

ter fra utmarkshøsting har begrunnet avslag fra Finnmark jordsalgskontor på søknader om tillatelse til oppføring av gammer osv. I slike tilfeller er det i klagen anført at kravet om å dokumentere inntekter ikke er anvendelig på et tradisjonelt samisk levesett med kombinasjonsbruk og tilnærmet naturalhusholdning.

I forbindelse med at konkrete naturinngrep skal iverksettes, er motsetningsforholdet mellom samiske interesser og samfunnet ellers kanskje tydeligst. En planlagt industriutbygging i et samisk område vil ofte ramme (tradisjonell) samisk og lokal ressursutnytting, og kan således innebære interessekonflikter mellom storsamfunnet og den samiske minoriteten.

Bildet er imidlertid mer sammensatt enn dette. I forbindelse med konkrete naturinngrep viser det seg ofte at en del samiske interesser, blant annet lokale utmarksinteresser og reindriften, kan gå mot utbygging. Fra annet samisk hold kan det imidlertid bli argumentert for utbygging, fordi det vil styrke lokal infrastruktur og gi arbeidsplasser utenfor primærnæringene, som i sin tur vil styrke det materielle grunnlaget for samekulturen. Og på samme måte vil heller ikke storsamfunnets interesser gå entydig i retning av utbygging. Ikke bare erkjennes i dag behovet for vern av natur og miljø, men samisk kultur og næring anses i seg selv som en verdifull samfunnsressurs som er tilstått et særskilt vern blant annet i grunnloven § 110 a.

Et annet viktig aspekt i den forbindelse er at samiske interesser i mange tilfeller viser seg å være ensbetydende med lokale interesser. Ved mange industriutbygginger virker det som skillelinjen mellom tilhengere og motstandere av tiltaket kan trekkes ut fra graden av tilknytning til og avhengighet av naturressursene i det berørte området. Innvendingene mot et tiltak vil ofte komme fra de som blir direkte berørt av tiltaket, og i den sammenhengen virker det som etnisitet spiller mindre rolle.

Fordi verken den samiske minoritetens eller storsamfunnets interesser er klart avgrensede og heller ikke entydige, kan motsetningene være vanskelige å beskrive. Som et generelt trekk kan det imidlertid sies at motsetningene mellom storsamfunnet og (deler av) den samiske kulturen fortsatt må sies å være til stede i en del saker knyttet til naturbruk, og det er slike tilfeller som er av interesse i denne sammenheng. Det kan imidlertid virke som motsetningene har blitt mindre iøynefallende og trolig også reelt sett mindre enn de var tidligere.

3.3 Aktuelle naturbrukskonflikter i Finnmark

2.3.3.1 Innledning

Både deltakerne i og karakteren og omfanget av de ulike motsetningene varierer fra ressurs til ressurs og fra bruksmåte til bruksmåte. Videre kan motsetningene befinne seg på ulike geografiske nivå, og forholdet mellom ulike interesse- eller brukergruppene er ikke helt entydig, ettersom de på visse punkter kan ha motstridende og på andre punkter ha sammenfallende interesser. Dessuten griper motsetningene ofte over i hverandre, blant annet ved at ett motsetningsforhold kan være årsak til et annet. Det hevdes for eksempel ofte at når reindriften, eller for dens saks skyld jordbruket, får sine arealer innsnevret ved ulike inngrep, øker presset på jordbrukets og reindriftens respektive arealer, og dermed også motsetningene mellom de to næringene. Det er derfor sammensatte problemer en står overfor, noe som har betydning både for forståelsen av og fremstillingen av disse spørsmålene.

Motsetningene knyttet til utnyttingen av en ressurs kan grovt sett være av to typer. De kan ha karakter av å være *bruksmotsetninger*, det vil si at det er konkurranse mellom brukergrupper eller innad i en brukergruppe om den samme ressursbruken. Striden kan dreie seg om høstingstider, redskapstyper, om visse brukergrupper skal prioriteres eller andre spørsmål som går på hvem og hvordan ressursen

skal utnyttes. Motsetningen mellom lokale og tilreisende jegere er her ett eksempel. Videre kan de ha preg av å være *interessemotsetninger*, det vil si at det er delte oppfatninger mellom interessegruppene om hvordan den aktuelle ressursen skal utnyttes. For eksempel kan det stå strid om et område skal legges ut til industriformål, eller om man skal opprettholde tradisjonelle næringsdrift i området. En annen typisk situasjon er at det oppstår uenighet om et område skal fredes hvis det innebærer at tradisjonell næringsutøvelse i området må legges om, eventuelt avvikles. I mange slike tilfeller ser en at flere interessegrupper har felles interesser, men ulik begrunnelse.

Det kan ikke trekkes klare grenser mellom disse motsetningsformene og en god del motsetningsforhold har dessuten innslag av begge motsetningsformene. Det mest fremtredende eksemplet er nok forholdet mellom reindrift og jordbruk, som dels derfor og dels fordi det er et mye omtalt motsetningsforhold i Finnmark, er behandlet i et eget punkt.

Den følgende beskrivelsen av forholdene er i det vesentligste sett fra et *lokalt synspunkt*. I tråd med samerettsutvalgets oppdrag, se *"Oppdrag"* i punkt 2.3, og det grunnsynet det er redegjort for i *"Grunnsyn"* i punkt 3.3, har utvalget ikke sett det som sin oppgave å fremme forslag til fordel for for eksempel utbyggingsinteresser eller fritids- og næringsinteresser hjemmehørende utenfor Finnmark. Følgelig har man også stort sett nøyd seg med å beskrive de problemene slike interesser kan medføre for de lokale brukerne og den lokale ressursutnyttingen, og i mindre grad gått inn på de problemene som utenforstående interesser måtte få som følge av lokal bruk og lokale interesser. Der ulike lokale brukerinteresser står mot hverandre, har en derimot forsøkt å beskrive situasjonen fra begge sider.

2.3.3.2 Bruksmotsetninger

Den kanskje mest markerte og mest omtalte bruksmotsetningen de siste 20 – 30 årene er mellom lokale og utenforstående (tilreisende) brukere og dreier seg i første rekke om utnyttingen av utmarksressursene, særlig multer, vilt, innlandsfisk og til en viss grad laks. Hvem som regnes som lokalbefolkning varierer etter hvilke ressurser det er tale om, men for mange ressursers vedkommende går motsetningen mellom bygdefolk på den ene siden og utenforstående – det vil si andre innbyggere i kommunen, øvrige finnmarkinger, andre norske borgere og utlendinger – på den andre siden.

Bakgrunnen for denne motsetningen er å finne i at folk i bygdene inntil 1960-tallet i all hovedsak hadde utmarksressursene i sine nærområder for seg selv. Folk utenfra kom sjelden til de den gangen ofte vanskelig tilgjengelige bygdene for å høste av utmarka. Etter den tid har kommunikasjonsutvikling og hyttebygging gradvis gjort de fleste av disse områdene tilgjengelige for andre enn lokalbefolkningen, samtidig som folks behov for og muligheter til fritidsutfoldelse har økt. Denne utviklingen har ført til at bygdefolk nå må konkurrere om ressursene med en stadig større gruppe av tilreisende og utenforstående brukere.

Det blir hevdet at de lokale brukerne går tapende ut av denne konkurransen, blant annet fordi dagens regelverk for en del ressurser vedkommende angivelig favoriserer utenforstående brukerne. De oftest nevnte eksempler på dette er den i prinsippet like retten til jakt for alle, jakt- og fisketider som er til skade for lokale brukere og regelen om at alle finnmarkinger kan fiske med tre garn i de fleste av fylkets fiskevann. I tillegg hevdes det at ressurstilfanget mange steder er blitt betydelig svekket som følge av at det samlede ressursuttaket har økt. Det hevdes også at utenforstående brukere utnytter ressursene på en måte som strider mot bygdefolks egen, tradisjonelle og mer ressursvennlige bruk. For eksempel driver tilreisende

jegere, særlig de sørfra, i nokså stor grad jakt med hund. Det er en jaktform som tidligere var lite utbredt i Finnmark, i alle fall i samiske miljøer. Det påstås også at de jakter på rypekyllinger.

Ved andre ressurser går bruksmotsetningene mellom finnmarkinger og utenforstående. Motsetningene har kommet til syne blant annet i forbindelse med jakt, og skyldes for en stor del at andelen av øvrige norske og utenlandske jegere har steget betydelig de siste år. Det er likevel grunn til å tro at konkurransen om utmarksgodene er hardest innad i fylket, det vil si mellom bygdefolk og øvrige finnmarkinger, eventuelt mellom kommunens innbyggere og øvrige finnmarkinger. Dette skyldes at brukerne fra det øvrige Finnmark er langt flere, de har større lokalkunnskap, de driver i større grad utnytting til husbehov og de har både med hensyn til multer og innlandsfiske en vesentlig sterkere rettsstilling enn brukere som ikke er fra fylket.

På ett område er imidlertid konflikten mellom finnmarkinger og utenforstående iøynefallende, og det er saltvannsfiske. Konflikten skyldes ikke bare at det gjelder lokale og utenforstående næringsutøvere. Fra lokalt hold nyttes i stor grad tradisjonelle fiskeredskaper, som line, juksa, garn og lignende, mens fremmedflåten i langt større grad bruker mer moderne og effektive redskaper, som tråll og not. Moderne fiskeredskaper er ansett som betydelig mindre ressursvennlige enn de tradisjonelle. Det hevdes at havgående fartøyer har drevet sterk beskatning i fiskens beite- og oppvekstperiode til havs og fanget den før den kommer inn i fjordene. I tillegg har disse fartøyene brukt aktive redskaper i fjordene. Det er fra finnmarkshold hevdet at dette har redusert fiskeressursene så mye at grunnlaget for det tradisjonelle, konvensjonelle fisket er klart svekket. Motsetningene var særlig synlige ved ressurskrisen i fiskeriene og har ledet til en rekke krav og uttalelser fra lokalt hold.

Det nå stansede drivgarnsfisket skapte i sin tid særlig strid. Drivgarnsfisket ble stort sett ble drevet av fiskere sørfra. Fangstmetoden ble regnet som lite ressursvennlig, i alle fall sammenlignet med det lokale tradisjonelle laksefisket i elv og i sjøen med faststående redskaper. Fortsatt foreligger det en klar motsetning mellom tilhengerne av drivgarnsfisket, som vil oppheve drivgarnsforbudet, og de lokale laksefiskeinteressene. Konflikten har nok blitt forsterket av at utøverne av det tradisjonelle laksefisket i sjøen med faststående redskap har måttet finne seg i restriksjoner i sitt fiske på grunn av at ressursgrunnlaget ble svekket.

Men også internt i Finnmark har det forekommet motsetninger knyttet til redskapsbruken. Selv om fiskere hjemmehørende i fylket i mindre grad har benyttet aktive redskaper, er snurrevad i bruk, noe som ifølge de som bruker mer tradisjonelle redskaper er skadelig for en del fiskebestander.

For å ta et motsatt utgangspunkt, så kan det tenkes at utenforstående eller tilreisende brukere opplever de lokale brukerinteressene som problematiske. Det er her mest nærliggende å tenke på kyst- og tettstedsbefolkningen i Finnmark, herunder folk fra tettstedene på Finnmarksvidda. Fra flere hold er det understreket at allmennheten må beholde adgangen til å høste av utmarksressursene sammen med lokalbefolkningen, og det er da i første rekke ressursene i innlandet det siktes til. Det er spesielt tatt opp at laksefisket i de «store elvene», som lokale jordbrukere langt på vei blir ansett for å ha enerett til, bør bli mer tilgjengelig for allmennheten.

I forhold til flere naturressurser ser en visse motsetninger mellom næringsutnytting og fritidsutnytting. De siste 20-30 årene har bruksmønsteret endret seg fra i hovedsak å være nærings- og husbehovsutnytting til en mer rekreasjons- og hobbypreget utnytting. Dette trekket er særlig fremtredende for utenforstående brukere, men er også en merkbar tendens blant lokalbefolkningen.

Det virker som man her vurderer fritidstidsbruk fra utenforstående som mer inngripende enn den lokale fritidsbruken. En forklaring kan være at lokal fritidsut-

nytting totalt sett ikke representerer et like stort innhugg i ressursbestanden som de utenforståendes bruk. Videre virker det som tilreisendes nærings- eller husbehov ikke blir lettere akseptert enn deres fritidsbruk, kanskje tvert imot. Det kan derfor virke som det ikke er avgjørende om ressurshøstingen er i næringsøyemed eller som fritidsgeskjeft. Hovedmotsetningen synes uansett å gå mellom lokale og andre brukere.

Også mellom ulike grupper av lokale brukere finnes det motstridende interesser. Ofte kan det forklares som ulike næringsinteresser. De kanskje mest omtalte motsetningene er mellom reindriften og de lokale jordbrukere, og skyldes deres felles bruk av beiteressursene i utmarka og reinens inntrengen på dyrket mark. Dette forholdet er nærmere beskrevet nedenfor. Men også ellers har det i reindriftens sommerbeiteområder vært visse uoverensstemmelser mellom reindriften og de fastboende, særlig i forbindelse med utnyttingen av utmarksressursene, kanskje først og fremst innlandsfisket. I enkelte bortforpaktede vassdrag har det fra reindriften vært hevdet at (lokale) fiskeforeningers forpaktning av innlandsfisket vanskeliggjør deres fiske. Reindriftens fiske er likevel ganske beskjedent totalt sett, og det synes ikke å foreligge særlig dyptgripende motsetninger. De motsetninger som har vært når det gjelder bær, har ikke dreid seg om selve bærhøstingen, men at bærplanter og bær ødelegges i områder med konsentrert reinbeiting og i nærheten av sperregjerder og lignende anretninger.

Generelt sett virker det som lokalbefolkningen i bygdene og kyst- og tettstedsbefolkningen i Finnmark til tider opplever de hensyn man i ulike sammenhenger må ta til reindriften, blant annet i forbindelse med oppsetting av nærings- eller fritidshytter og motorferdsel i utmark, som noe tyngende. Dette har imidlertid mer karakter av interessemotsetninger enn av brukskonflikter, og er derfor omtalt i neste avsnitt.

En annen tydelig naturbrukskonflikt er motsetningen mellom statlig eller sentral styring av ressursbruken og lokalbefolkningens bruksinteresser. Fra lokalt hold betegnes det som et av hovedproblemene i forbindelse med bruken av land og vann i Finnmark. Det virker som misnøyen først og fremst retter seg mot det som kalles statens fjernforvaltning. Denne har ifølge kritikere, både på lokalt og regionalt hold, ført til at utmarksressursene i Finnmark er blitt utsatt for et sentraldirigert press, som har økt motsetningene knyttet til bruken av dem, både i fylket som helhet og på kommunenivå. Blant annet hevdes det at man på sentralt hold gjennom generelle bestemmelser om redskapsbruk, jakt- og fisketider og jaktbare arter har stått for en ressursforvaltning som går ut over de lokale bruksinteressene. Ikke minst har forholdene i for stor grad vært lagt til rette for allmennheten, blir det sagt. En annen innvending er at staten på feilaktig grunnlag hindrer lokale og tradisjonelle former for redskapsbruk og ressursutnytting. Staten har også av og til forpaktet bort elvefisket til jeger- og fiskerforeninger utenfor lokalmiljøet, noe som har fått lokalbefolkningen til å føle at den er blitt fratatt en ressurs den tidligere har rådet over. Liknende kritikk er reist mot myndighetenes forvaltning av fiskeressursene i havet, som fra lokalt og samisk hold hevdes å være årsaken til 1980-årenes ressurskrise og et alvorlig anslag mot samekulturen, særlig den sjøsamiske kulturen.

Også statens roller som forvalter av grunnen i fylket og som vedtaksmyndighet (konsesjonsmyndighet) når det er tale om naturinngrep, har ledet til kritikk, først og fremst fordi statens forvaltning har blitt opplevd som overstyring av lokale interesser. Hovedsakelig er det større tekniske inngrep, som vassdragsreguleringer, mineralvirksomhet og større industriutbygginger som har utløst slike reaksjoner fra lokalt hold.

Påstandene fra lokalbefolkningen om overstyring fremsettes til en viss grad også mot vedtak på fylkes- og kommunenivå. Stridsområder som går igjen her er motorferdsel i utmark, hyttebygging og utvikling av bygdeturisme.

Fra reindriftshold hevdes det at man ikke alltid blir tatt tilstrekkelig hensyn til i kommunenes arealplanlegging. Enkelte kommuner i Finnmark har på sin side hevdet at hensynet til reindriften gjør det vanskelig å få til en effektiv kommunal planlegging. Man har i enkelte kommuner også bedt om å få innflytelse på reindriftens arealbruk, ettersom den i dag medfører konflikter mellom reindriften og andre interessegrupper i kommunene.

Det virker som det i de senere år, særlig på fylkeskommunalt, men også kommunalt hold i Finnmark, synes å være større oppmerksomhet rettet mot hensynet til lokale utkanter og reindriften. For eksempel blir det stadig oftere påpekt at reindrift, jordbruk, lokale utmarksinteresser og andre samiske og lokale interesser må tas hensyn til, og at disse brukergruppene tidligst mulig må bringes inn i den kommunale og fylkeskommunale planleggingen.

2.3.3.3 Interessemotsetninger

En framtredende interessemotsetning i Finnmark, er at utbyggingsinteresser står mot ulike brukergrupper som – ofte med ulik begrunnelse – går mot inngrep som vil hindre eller begrense deres mulighet til å fortsette sin næring eller ressursutnytting. Mange utbygginger vil legge beslag på arealer, og motsetningen vil i slike tilfeller skyldes av ulike oppfatninger om grunnutnyttingen.

Utbyggingstiltak vil kunne umuliggjøre eller begrense tidligere ressursutnytting, og vil dermed være merkbare for en rekke brukerinteresser. Det hevdes likevel at det ofte er reindriften og næringsutøvere og brukere i bygdesamfunnene som blir hardest rammet. Reindriften er særlig sårbar, blant annet ut fra næringens store arealbehov. For lokale brukere skapes vanskelighetene av at de i stor grad er stedbundne og at de ikke uten videre vil kunne finne nye – og like gode – høstingsområder i nærheten av hjemstedet. Utenforstående brukere vil ikke bli rammet tilsvarende hardt. Tvert imot kan de nyte godt av at kommunikasjonsutbygging og andre tiltak i kjølvannet av en utbygging gjør utmarksgodene lettere tilgjengelig.

Tiltakets betydning for samiske nærings- og brukerinteresser vil være avhengig av hva slags inngrep det er tale om og hvor store omlegginger i tidligere bruk det blir behov for. Naturlig nok er det de større tiltakene som gjennomgående berører flest interesser. En større vasskraftutbygging vil for eksempel for reindriftens del kunne innebære neddemming av verdifulle reindriftsområder, og utøverne risikerer å måtte legge om flytteleier og tape godt beiteland. Tørrlagte elver kan medføre at naturlige grenser mellom beiteområdene ikke lenger fungerer, og isen på regulerte vann er ofte usikker og dermed en fare for reinen. Dessuten vil den aktiviteten som foregår i utbyggingsperioden uroe reinen, og anleggsveier vil foruten å legge beslag på areal, åpne for forstyrrende ferdsel i beiteområdene. For jordbrukets del kan en neddemming føre til tap av jordbruksområder og beiteland for bufe, og buskapen vil kunne bli forstyrret av anleggsvirksomheten. Utmarksinteressene kan bli berørt ved at bestanden av vilt, innlandsfisk og laks reduseres, blant annet ved neddemming av viltbiotoper, tørrlegging av våtmarker og elver og tap av gyteplasser. Fiskekvaliteten blir dessuten ofte redusert i regulerte vassdrag fordi produksjonen av næringsdyr avtar.

Vasskraftutbygginger i Finnmark er i dag ikke like aktuelt som tidligere, ettersom det meste av fylkets vannkraftpotensiale allerede er utbygd og mange av de gjenstående vassdrag er vernet. Konflikten er således mer aktuell i samiske bruksområder sør for Finnmark. Men også i Finnmark gjenstår det en del utbygginger

som er klarert i eksisterende planer, og særlig fra reindriftens side er det uttrykt frykt for nye utbygginger.

Også industri, bergverk og masseuttak kan skape vansker for ulike brukerinteresser i Finnmark. Foruten at mineralvirksomhet legger beslag på arealer og medfører forstyrrelser i forbindelse med leting, anleggsvirksomhet og drift, kan forurensing forringe kvaliteten på næringsgrunnlaget og hemme produksjonen av ressurser i området, både på land og i omliggende elver og sjøområder. Særlig i Sør-Varanger anses forurensing som følge av gruvedrift og annen industrivirksomhet, i første rekke på Kolahalvøya, som et problem, både for reindrift, jordbruk og utmarksinteressene. Landbaserte anlegg for olje- og gassvirksomhet kan på sin side skape problemer for reindrift og andre primærnæringer i form av tapt beiteland, driftsinnskrenkninger og driftsforstyrrelser.

Forurensing i sjøen, enten det stammer fra landbaserte anlegg eller fra virksomhet i sjøen, vil påvirke fiskens gyte- og oppvekstforhold. I sin tur kan det ha innvirkning på det konvensjonelle fisket i fjorder og nære kyststrøk. Skulle det inntre katastrofepregende utslipp, vil det ramme fiske- og sjøfuglbestanden, med de konsekvenser det får for ressurstilfanget.

Bygging og bruk av kommunikasjonsanlegg, i første rekke veier, er av de fleste betraktet som et gode. Veiutbygging kan likevel ha uheldige konsekvenser for reindrift, jordbruk og utmarksutnytting. Anleggene legger beslag på grunn, samtidig som rein og husdyr uroes av i byggeperioden. Bruken av veiene medfører dessuten tap ved påkjørsler og forstyrrelser både langs traseen og i omkringliggende områder. Slike anlegg kan også vanskeliggjøre reindriftens flyttinger. Lokale brukerinteresser i bygdene blir berørt av veiutbygging ved at utmarksressursene blir mer tilgjengelige for allmennheten, noe som igjen øker presset på ressursene og konkurransen om dem.

Også andre former for kommunikasjonsanlegg, som kraftlinjer og teleanlegg, kan medføre ulemper for reindriften. Anleggene opptar et visst areal, men problemene er likevel mest følbare under anleggsarbeidet. Som oftest er det snakk om mindre anlegg, og reinen og andre dyr venner seg fort til anleggene når de først er ferdige.

Tettstedsutbygging er annet omstridte spørsmål i Finnmark. Vanskelighetene har særlig vært fremtredende i Hammerfestområdet. Kvaløya er sterkt nedbeitet og reinen trekker inn i byens hager. Reineierne hevder at problemet skyldes utvidelsen av bebyggelsen og opplever det urettferdig at de i tillegg til å måtte tåle tap av beiteland og økt uro i de omkringliggende reindriftsområdene, også blir bøtelagt fordi reinen kommer inn på områder hvor den ikke skal være.

Også jordbruket har en del steder tapt driftsarealer som følge av tettstedsutvikling. I Alta har det gått ut over både beitearealer og dyrkingsjord. Det har vist seg at tettstedsutviklingen også kan medføre et visst press mot skogarealene. Blant annet i Alta og Karasjok er ungskog omdisponert til boligformål.

Hyttebygging i Finnmark er et annet kjent stridstema. For reindriften kan hyttebygging ramme gode beiteområder og medføre at bruken av flytteleiene vanskeliggjøres. Dessuten er bruk og ferdsel som skjer med utgangspunkt i hyttene ofte en vel så stor ulempe for reindriften som det grunnarealet hyttene legger beslag på. Etter reindriftens syn er det ønskelig at disse ulempene i størst mulig grad blir konsentrert om visse områder og at hyttene samles i felter fremfor at de bygges enkeltvis og spredt over store arealer. Dette synspunktet gjør seg for øvrig også gjeldende hos andre brukergrupper som kan oppleve hyttene som en begrensning på sin naturbruk.

Reindriften har i en rekke saker om hyttebygging pekt på at hyttene fører til økt jakt og motorferdsel, som forstyrrer reinen i perioder hvor det er viktig at den ikke

uroes. Motorferdel (snøscooterkjøring), og til en viss grad også skiutfart, er mest problematisk i kalvingstida om våren, mens høstjakta, særlig jakt med hund, er uheldig fordi den foregår i parringstida og under høstslaktinga. Disse forstyrrelsene bidrar ikke bare til merarbeid for reindriften ved at reinen må hentes inn igjen til de særskilte områdene for kalving, parring og slakting osv., men den bidrar også til dårligere avslaktning. Ringvirkningene av det er økte beitekonflikter det påfølgende år. Reinbeitene blir dessuten skadet av trafikk og ferdsel, særlig barmarkskjøring.

Hyttefelter ligger ofte skjermet til i skogområder, som ofte også er de mest produktive viltområdene. Det er spesielt økt ferdsel og uro som følger med bruken av hyttene som er forstyrrende for viltet, særlig i parringstida. Hytteområder fører dessuten til at vilt- og fiskeressursene blir mer tilgjengelige for flere, noe som igjen gir økt pågang på ressursene.

Hyttebygging, ferdsel og jakt medfører problemer også for de lokale brukerinteressene i bygdene. For jordbruken innebærer ferdsel til og fra hyttene og bruken av hyttene at buskapen forstyrres og at inn- og utmark skades av ferdselen. Til en viss grad kan hyttebygging også virke begrensende på det allmenne friluftslivet ved at folk vil kvie seg for å bevege seg for nær opp til hyttene.

Selv om hyttebygging har sine ulemper, er det en gjengs oppfatning i Finnmark at den muligheten til rekreasjon og adspredelse som hyttebygging og motorferdsel i utmarka innebærer, er svært verdifull for folk flest. Særlig gjelder det kyst- og tettstedsbefolkningen, som vanligvis ikke har utmarksressursene tett innpå seg. En del opplever det derfor som et problem at det blant annet av hensyn til reindrift, utmarksbeite og naturvern legges begrensninger på adgangen til motorferdsel og hyttebygging, herunder oppføring av næringshytter og gammer for utmarksnæring.

Forsvarets virksomhet (øvelser, skytefelt og andre innretninger) er en annen type virksomhet som kan gi ulemper for reindrift, jordbruk og andre lokale utnyttingsinteresser. Problemene har nok vært størst i Porsanger og Sør-Varanger, som har hatt de største stående avdelingene og følgelig også størst aktivitet. Det har imidlertid vært motsetninger også i Alta og Nesseby.

Det viktigste ankepunktet mot forsvarets aktivitet er at arealer som både reindrift og jordbruk ellers ville kunne hatt nytte av, blir båndlagt. I Porsanger har man blant annet ekspropriert en del områder som lokale jordbrukere ønsket å dyrke opp, og en del bønder har som følge dette måttet skaffe seg arealer andre steder for å holde driften igang, noe som i neste omgang har rammet reindriften. Samtidig skremmer forsvarets aktiviteter rein, husdyr og vilt. Det hevdes også at man ofte unnlater å rydde opp etter seg etter øvelser. Videre kan forsvarets bruk av kjøretøyer gjøre skade på beiter, reingjerder mv. Ellers kan forsvarets virksomhet virke begrensende på ressursutnyttingen i utmarka fordi det i mange tilfeller settes ferdselsbegrensninger.

Det har forekommet motsetninger mellom skogsdrift og reindrift i de områder av fylket der skogsdriften er av noe omfang. Flatehugst kan forringe beiteområder for rein, både fordi skogbrukets maskiner skader bunnvegetasjon og fordi kvister og tretopper legges igjen slik at bunnvegetasjonen ikke blir tilgjengelig for reinen. Videre kan det virke inn på utnyttingen av vinterbeitene at reinen ofte følger brøytede skogsbilveier. Reindriften blir imidlertid hørt ved byggingen av nye skogsbilveier, og det hevdes at reindriftens problemer har avtatt de siste årene. Reindriften blir ellers direkte berørt der ungskogområder fredes mot reinbeite, men fredningene har i de senere årene vært praktisert slik at det i vintre med dårlige beiteforhold er dispensert fra fredningsbestemmelsene.

Det er til tider problematisk for jordbruket at sauebeite ikke er tillatt i en del barskogområder. Videre kan moderne skogbruksmetoder ha negative virkninger, også

for deler av utmarksutnyttingen, blant annet ved at skogsbilveier og flatehugst skader viltbiotoper og reduserer viltets næringsgrunnlag.

For å ta et motsatt utgangspunkt, kan rein- og sauebeite i utsatte barskogområder medføre skader, spesielt på ungskogen. Videre kan hensynet til reindriften hindre skogbruket i å drive maskinell markberedning, som kunne bedret skogforyngelsen i områder hvor denne i utgangspunktet er dårlig. Av og til er det også gitt restriksjoner på veibygging og hogst av hensyn til reindrift, naturvern og viltstell, som går på tvers av rent skogfaglige vurderinger.

Også mellom fiskeoppdrettsnæringen og mer tradisjonelle havbruksinteresser, i første rekke representert ved lakse- og innlandsfisket, finnes det motsetninger. Oppdrettsanlegg i fjorder innebærer større fare for overføring av smittsomme laksesykdommer, som kan være en trussel for laksebestanden. Smitten kan lett bli spredt til andre elver og vann, og kan således ramme innlandsfisket. I enkelte områder er det derfor vedtatt forbud mot etablering av oppdrettsanlegg, noe oppdrettsnæringen har motsatt seg. Fiskerioppdrettsnæringen blir på sin side påvirket av annen virksomhet i havet, blant annet gjennom forurensende utslipp og oljevirksomhet.

Verne- og fredningsinteresser kan stå i motsetning til ulike brukergruppers ønske om ressursutnytting ved at den enkeltes mulighet til å fortsette sin utnytting eller næringsvirksomhet blir innskrenket. Naturfredninger etter naturvernloven og kulturminneloven kan forvanske reindriften og utmarksutnytting i området, og legge beslag på jordbruksarealer. Videre har hensynet til rovdyrvern medført tap av buskap og reinhjorder, kanskje særlig i Pasvik. Fra fiskerhold, både i Finnmark og ellers, hevdes det at de omfattende fredningene av selbestanden har gått betydelig ut over fiskebestanden.

Selv om vernevedtak kan medføre ulemper for de som berøres av slike tiltak, virker det som de fleste brukerinteressene foretrekker fredning fremfor tekniske inngrep. Både båndlegging av områder og påfølgende restriksjoner i ferdsel og lignende trygger ressurssituasjonen og er slik sett å foretrekke for de fleste brukergruppene.

2.3.3.4 Særlig om forholdet mellom reindrift og jordbruk

I foregående punkt går det frem at jordbruk og reindrift i mange tilfeller har sammenfallende interesser i en rekke tilfeller. Likevel foreligger det en næringskonflikt som stadig kommer til syne, særlig ved fradeling av arealer til jordbruksland. Disse er beskrevet på utvalgets informasjonsmøter, i uttalelser fra næringenes organisasjoner og i en rekke andre sammenhenger, og motsetningene oppleves tydeligvis som problematiske for begge parter.

Det største problemet synes å være at reinen under vårflyttingen og den første tiden på sommerbeitet ofte tar seg inn på *dyrket mark*. Det er som regel her den finner de første grønne vekster og områdene er ofte ikke (tilstrekkelig) inngjerdet. Jordbrukerne kan dermed påføres betydelige avlingstap og skader på gjerder o.l.

Et annet konfliktskapende forhold er at bønder og reineiere bruker de samme *utmarksarealer* til beite for sine dyr. I likhet med det at reinen trenger inn på innmark, kan denne bruken av utmarka sees som en bruksmotsetning, men da slik at begge gruppers bruk er rettmessig. For jordbruket virker reinbeite som en begrensende faktor på utmarka som sauebeite. Det er blant annet hevdet at det som før var gode områder, nå ofte er nedbeitet av rein når sauene slippes ut, og at sauene trekker unna når reinen kommer. Reindriften ser på sin side sauebeite i utmarka som en begrensning for sin næringsutøvelse. Et økende problem er at bøndene en del

steder gjerder inn utmarksbeitene. Motsetningene oppstår oftest og er størst ved beiteknapphet, ettersom rein og sau i utgangspunktet spiser ulike vekster.

Slike beitetvister er også uttrykk for en interessemotsetning, ettersom det i stor grad dreier seg om ulike oppfatninger av hvordan utmark skal benyttes. Fra jordbrukshold blir det sett på som et problem at reindriften ved søknader om utmål av statsgrunn jevnt over motsetter seg at søknaden innvilges eller forlanger det som oppfattes som byrdefulle vilkår, for eksempel krav om inngjerding som freder mot rein. Det hevdes at reindriften syn blir fulgt så ofte, også i saker hvor det dreier seg om nødvendig tilleggsjord, at det i realiteten er tale om en gjennomført prioritering av reindriftsinteressene.

For reindriften er problemet at slike utmål fører til tap av nødvendige beitearealer, som man normalt ikke får vederlag for, samtidig som de vanskeliggjør bruken av flytteleier. Det fremheves ofte at ett enkelt utmål kan være uproblematisk, men at summen av flere utmål i et område vil utgjøre et betydelig inngrep i reindriftens samlede ressursgrunnlag. Til dette bemerkes det ofte fra jordbrukets side at det totale jordbruksarealet i Finnmark ikke har økt de siste årene fordi det har vært et betydelig antall bruksnedleggelser. Ifølge reindriften er imidlertid dette ofte dårlig beiteland, fordi det ligger igjen skrot som kan være farlige for reinen.

Konfliktene mellom jordbruk og reindrift synes å være til stede i nesten alle kystkommunene i Finnmark, men dømt ut fra blant annet utvalgets informasjonsmøter, er det store lokale variasjoner både med hensyn til hva konfliktene dreier seg om og hvor omfattende de ser ut til å være. Problemene synes særlig fremtredende i Alta og Kvalsund, men også i Gamvik, Lebesby, Sørøysund, Vardø, Vadsø og til en viss grad i Porsanger finnes det betydelige motsetninger. Derimot synes det å være færre i Berlevåg, Sør-Varanger og på Nordkapp/Måsøy. Riktig nok er det i disse kommunene et nokså beskjedent jordbruk, men samtidig har næringene i disse kommunene etablert et samarbeid, blant annet om oppsetting av gjerder og mot interesser som truer begge næringer. Det virker også som det jevnt over er færre motsetninger mellom reindrift og jordbruk i de mer typiske same- og innlandskommunene, det vil si Kautokeino, Karasjok, Nesseby og Tana, selv om motstående næringsinteresser gjør seg gjeldende også her.

Det virker som en generell tendens at der det finnes én type motsetning av et visst omfang, blir denne gjerne forsterket hvis det finnes andre. For eksempel virker det som motsetningene knyttet til utmål av grunn til jordbruket er størst i de kommunene hvor det allerede er beiteproblemer. Et annet generelt trekk synes å være at det relativt sett er færre motsetninger i de områder hvor reinen oppholder seg hele året enn der den bare har sommerbeite.

Som årsaker til konfliktene er det fra jordbrukshold særlig pekt på det (for) høye reintallet, og dessuten at enkelte reineiere ikke tar vokteplikten alvorlig nok. Det er også trukket frem at vårflyttingene foretas tidligere enn før. Dermed kommer reinen ut til kysten når det bare er dyrket mark som er grønn. I de første vårukene er dessuten utmarksbeitene særlig sårbare for belastning.

Fra reindriftens side forklares det økte presset på innmarka med at det totale reinbeitearealet gradvis har blitt snevret inn. Dessuten har jordbruket dyrket opp og anlagt kulturbeite der det tidligere var svært gode beiteområder for reinen. Følgelig vil reinen lettere søke til dyrket mark for å finne føde.

Når omfanget av konfliktene varierer fra sted til sted, henger det blant annet sammen med driftsmessige forhold. Det sier seg selv at konfliktene blir færre i områder hvor det bare i liten grad drives jordbruk og i områder hvor reinen ikke befinner seg i de mest kritiske periodene om våren. Ellers kan spesielle klimatiske og topografiske forhold gjøre det vanskeligere å holde reinen under kontroll, og dermed bidra til økte motsetninger. Lokale variasjonene kan vel også henge sam-

men med hvor godt forholdet er mellom reineiere og jordbrukere i det akuelle området. Er forholdet godt, oppstår det sjeldnere konflikter, og de som oppstår løses også lettere og raskere, som ved at reinen omgående drives ut fra dyrket mark.

3.4 Oppsummering

Oversikten over ulike bruksinteresser i Finnmark, sammenholdt med oversikten over krav og uttalelser, viser at forholdene i Finnmark er sammensatte og mangesidige. De ulike interesser og motsetninger er som regel heller ikke entydige. Ulike interessegrupper kan således mot hverandre i en sammenheng, men ha felles interesser i en annen. For eksempel vil reindrift og jordbruk ofte stå samlet mot tekniske naturinngrep, men mot hverandre i spørsmål om utmarksbeite.

Et annet tydelig trekk er at en type motsetningsforhold ofte forårsaker andre. Økt press på reindriftens arealer gjennom ulike inngrep over tid, vil ofte i neste omgang øke reindriftens press på jordbruksarealene i området, og dermed også motsetningene mellom disse næringene.

En del brukskonflikter oppstår fordi lokale (samiske) bruksutøvere som driver tradisjonelt eller i alle fall med mindre effektivt utstyr, møter utenforstående brukere med mer moderne driftsredskaper. Ett område der dette viser seg, er kyst- og fjordfiske, der det blir hevdet at det lokale fjordfisket med passive redskaper blir fortrengt av det moderne fisket med tråll og andre effektive redskaper. Et annet eksempel er motsetningen som med tiden har oppstått mellom drivgarnsfiske etter laks og det tradisjonelle lokale laksefisket.

Også dagens utmarkshøsting, særlig jakt, fangst, fiske og bærplukking, kan komme i strid med tradisjonell, lokal (samisk) utmarksutnytting til næring og husbehov. Et stykke på vei kan dette tilskrives motsetningen mellom minoritetskultur og storsamfunn. Det som vel i første rekke skaper grobunn for uenighet i slike tilfeller, er imidlertid ikke først og fremst måten utmarkshøstingen foregår på. I så måte vil lokalbefolkningen ofte ha faktiske fortrinn gjennom lokalkunnskap og tilgjengelighet. Problemet ligger i antallet brukere. Det er naturligvis en klar sammenheng mellom antallet brukere og presset på ressursene. Der antallet øker betraktelig, er det en utbredt holdning at samiske og andre lokale brukere dermed blir fortrengt. Mange krav og uttalelser som er forelagt utvalget refererer seg nettopp til denne typen motsetninger.

Det er hevdet at konflikter mellom tradisjonell minoritetskultur og storsamfunn oppstår når naturbruken skjer på storsamfunnets premisser. Det er blant annet anført i forbindelse med reguleringen av jakt og fiske. Gjennomgangen overfor gir ikke inntrykk av at det er noe fremtredende trekk at motstridende naturbruksinteresser følger etniske skillelinjer. Riktignok kan en del av dem sies å være et utslag av et motsetningsforhold mellom storsamfunnet og den samiske minoriteten. Det synes likevel først og fremst å dreie seg om nærings og interessekonflikter, der interessegruppene består av personer både av samisk, norsk og annen etnisk herkomst. Det virker som de avgjørende skillelinjene går mellom lokalbefolkningen og utenforstående og mellom ulike næringsformer.

Motsetningene knyttet til ressursutnyttingen i Finnmark er således neppe vesensforskjellige fra de en ser ellers i landet, blant annet mellom tradisjonelle, lokale interesser og ønsket om å fremme en moderne samfunnsutvikling og mellom ulike lokale (nærings)-interesser. Den grunnleggende forskjellen mellom slike motsetninger i de samiske bosetningsområdene og ellers i landet, er at samene er en etnisk minoritet med urfolksstatus. Når den norske stat har et særlig ansvar for at denne minoriteten skal kunne sikre og utvikle sin kultur og sitt samfunnsliv, gir det en særlig plikt til å se på hva konfliktene dreier seg om og vurdere tiltak som kan

løse eller dempe disse. De hovedmotsetningene som peker seg ut, har vært blant de forhold som har påvirket utvalgets rettspolitiske forslag.

En hovedmotsetning er knyttet til bruken av de tradisjonelle utmarksressursene i Finnmark, og synes primært å foreligge mellom lokale brukerinteressene (det vil si på bygde-, tettsteds- og til dels kommunenivå) og utenforstående eller tilreisende brukere. I den sist nevnte gruppen faller fylkets øvrige befolkning, andre nordmenn og utlendinger. På noen områder går motsetningene mellom de samlede brukerinteresser i Finnmark og brukere utenfra. Dette ser en når det gjelder utmarksutnyttingen, men er særlig iøynefallende når det gjelder saltvannsfisket.

Mellom nærings- og fritidsutnytting synes det ikke å være noen klar motsetning, ettersom det også i slike tilfeller først og fremst ser ut til å være en konflikt mellom lokale og tilreisende brukere. Dessuten er det i den senere tiden i stadig større grad fremhevet at også fritidsbasert utmarkshøsting er en viktig bestanddel i og forutsetning for bevaring og videreføring av samekulturen, og at det av den grunn er viktig at det legges til rette også for (lokal) fritidsbruk.

Ut fra det som her er sagt, peker det seg ut følgende sentrale rettspolitiske spørsmål: I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, bør lokale brukerinteressene tilgodeses gjennom direkte og styrkede *rettigheter* til ressursutnyttingen?

En annen hovedmotsetning er knyttet til arealkonflikter. Ny eller utvidet bruk av grunnen eller andre naturgoder realiseres enten som tekniske inngrep, som vannkraft, bergverk, industri, oljevirksomhet, kommunikasjons- og tettstedutvikling, eller som økt ferdsel, for eksempel på grunn av hyttebygging, turisme eller forsvarets virksomhet. Slike endringer i bruksforholdene vil ofte komme i motsetning til tradisjonelle lokale bruker- og næringsinteresser, i første rekke reindriften, men også jordbruket, fjordfisket og utmarksinteresser. Slike former for naturbruk kan også komme i strid med forpliktelsen til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og levemåte.

De sentrale rettspolitiske spørsmålene i forbindelse med denne typen motsetninger blir dermed: I hvilken grad og på hvilken måte bør det innføres regler om *vern* ved utbygginger og lignende tiltak, og hvilke interesser bør i så fall nyte godt av slike skjermende tiltak?

En tredje hovedmotsetning synes å foreligge mellom lokale og samiske brukerinteresser og statens sentrale ressurs- og utmarksforvaltning. Innvendingene fra lokalt hold går på at statens forvaltning hindrer lokalbefolkningen i å utøve tradisjonelle former for ressursunytting, samtidig som forvaltningen i for stor grad har tatt hensyn til allmennheten og utenforstående brukere.

Spørsmålet blir dermed om *forvaltningen* av ressursene bør overføres til lokale og/eller samiske organer – i tilfelle på hvilken måte, i hvilket omfang og til hvilket nivå? Videre må det drøftes hvorvidt det i steden eller i tillegg bør legges bindinger på dagens forvaltningsorganer, slik at lokale og samiske brukerinteresser i større grad tilgodeses.

Videre kan det sies å foreligge en hovedmotsetning mellom reindriften og den fastboende bygde- og tettstedsbefolkningen i Finnmark, i første rekke jordbruket, men til en viss grad også fastboendes utmarksutnytting. Dette forholdet skiller seg ut fra de øvrige motsetningsforholdene som er nevnt ved at det i større grad kan sees som et motsetningsforhold mellom samiske interesser og samfunnet for øvrig, ettersom reindrift er en samisk næringsvei. Heller ikke her kan det etter utvalgets mening sies å være en renskåret og tydelig etnisk konflikt. I første rekke er det en konflikt mellom tradisjonelle næringer, som har sitt utspring i ulike måter å utnytte naturgodene på. Dette ser en tydelig ved at det i mange tilfeller er samiske jordbrukeres interesser som kolliderer med reindriftens interesser.

Det rettspolitiske spørsmålet blir på denne bakgrunnen hvordan slike næringskonflikter skal kunne dempes eller fjernes. I den forbindelse virker det naturlig å se på spørsmålet om et styrket vern for de enkelte næringsinteressene, samtidig som det fokuseres på hvilke plikter som synes påkrevd av hensyn til motinteressene.