

# Bruksordning etter jordskifteloven på Finnmarkseiendommens grunn

Øyvind Ravna

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Øyvind Ravna: Legal regulation of land use in accordance with the Land Consolidation Act on the Finnmark Estate*

KART OG PLAN, Vol. 74, pp. 186–197, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The particular property structure in Finnmark, the Northernmost county of Norway, where the Government has been considered the owner of all unsold land, has limited the possibility to use land consolidation measures to improve use and ownership situations in outlying areas. When the 2005 Finnmark Act came into force, a new legal situation arose, in which State lands were transferred to an ownership body chaired by the Finnmark County Council and the Sámi Parliament, while the Sámi and others were recognized as having acquired rights to lands in Finnmark through prolonged use of land and water.

The aim of this article is to examine to what extent land consolidation measures can be applied on outlying fields of Finnmark under the new property regime that occurred after inhabitants of Finnmark acquired title to the outlying fields. The article concludes that there are still some obstacles before such measures can be applied as they are in other parts of Norway.

*Key words:* Land consolidation, Finnmark Act, Sami, Finnmark Commission, legal clarification

*Øyvind Ravna.* Professor dr.juris, Faculty of Law, University of Tromsø, NO-9037 Tromsø, e-post: oyvind.ravna@uit.no

## 1. Innledning\*

### 1.1. Jordskifte i Finnmark fram til 1. juli 2006

Jordskifteloven<sup>1</sup> innehar virkemidler for å skape mer tjenlige eiendoms- og bruksrettsforhold. Loven har også virkemidler for å fastsette uklare retts- og eierforhold, med fastlegging av bruks- og eiendomsgrenser gjennom grensegang som det mest typiske eksempel. Disse virkemidlene kan nyttes etter begjæring framsatt for jordskifteretten, som må ta stilling til om bestemte prosessu-

elle og materielle vilkår er tilstede før sak kan fremmes.<sup>2</sup>

Hvis vi forholder oss fjellviddene og utmarksstrekningene i Finnmark, har muligheten for å nytte jordskiftevirkemidler for å skape mer tjenlige bruks- og eierforhold vært svært begrensede. Dette kan først og fremst forklares ut fra at staten har vært hjemmelshaver og dermed grunneier for all usolgt grunn i Finnmark – uten ansvar for å hefte for andre rettigheter enn de som måtte fremkomme av de utmålte eiendommers skjøte. Selv om rettighetenes omfang og grenser tid-

\* Artikkelen er basert på et foredrag under markeringen av at Finnmark Jordskifterett var 75 år, Alta 7. nov. 2013. Takk til Magne Reitan, Dagfinn Kleveland og to anonyme fagfeller for gjennomlesing og nyttige innspill.

1. Lov 21. desember 1979 om jordskifte o.a. (jordskifteloven – jskl.). Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m. (jordskiftelova) vil trå ikraft 1. januar 2016. Reglene av interesse for drøftingen i denne artikkelen vil i liten grad bli berørt av lovoppdateringen, noe som gjør at denne fremstillingen er basert på den ennå gjeldende 1979-jordskifteloven.
2. De grunnleggende materielle vilkårene for jordskifte er gitt i jskl. §§ 1–3 bokstav a og er kort fortalt: 1) Det må foreligge utjenlige eiendomsforhold, 2) jordskifteloven må ha positiv hjemmel i lov for å gjøre forholdene mer tjenlige, og 3) kostnadene må ikke bli større enn nytten for eiendommene til de som er parter i saken. For de rettsfastsettende sakene er utgangspunktet at det må foreligge rettslig eller faktisk uklarhet – om f.eks. en eiendomsgrense. For rettsutgreiingssaker etter jskl. § 88 a er det i tillegg også et vilkår at det foreligger sambruk mellom eiendommer og at rettsutgreiinga er nødvendig «av omsyn til ein rasjonell bruk av området eller for registrering av uregistrert jordsameige». Om ikke annet positivt følger av lov, gjelder jordskifteloven for alle eiendommer i landet, jf. jskl. § 1 a.

vis kan ha vært uklare, har rettighetenes innhold i liten grad blitt betraktet som uklare eller utjenlige. I den grad det har vært behov for å regulere bruk, har statens egne organer, slik som Finnmark jordsalgskontor eller reindriftsforvaltningen,<sup>3</sup> ansett seg å stå rimelig fritt til dette innen lovgivningens rammer – uten at det er vurdert som nødvendig å gå til jordskifteretten for slikt arbeid. I realiteten har disse statlige institusjonene påtatt seg «jordskiftefunksjonene» i Finnmarks utmark. Vilkårene for å fremme sak for jordskifteretten har således ikke vært til stede for potensielle eller reelle bruksberettigede. Det gjelder både i forhold til krav til utjenlighet og det formelle krav om at rekvirenten må være bruksrettsshaver eller eier, jf. jskl. § 5.

Jordskiftearbeid i Finnmark fram til i dag kan således deles opp i to hovedgrupper. Det er store innmarksjordskifter, noe som preget jordskifterettens arbeid fra gjenreisningstiden etter andre verdenskrig frem til ca. 1990, hvor det bl.a. ble gitt en egen midlertidig lov for å effektivisere slikt jordskiftearbeid i de krigsrammede områdene lengst nord i landet.<sup>4</sup> Den andre hovedgruppen er grensegangssaker for å fastlegge uklare grenser mellom statens grunn og private eiendommer, som i stor grad har omfattet den nære utmarka. De siste årene har det i tillegg blitt avholdt en del saker med hjemmel i reindriftsloven.<sup>5</sup>

Utmarksjordskifter har således ikke forekommet i Finnmark. Med slike sikter jeg til oppløsning av sameie eller bruksordning regulert i jordskifteloven § 2 bokstav c. De sistnevnte sakene har tradisjonelt hatt sitt utgangspunkt i behov for å ordne og fordele bruk av områder flere har rettigheter i, basert på de enkelte eiendommens verdi eller andel i rettighetene.

## **1.2. Finnmarksloven, rettskartleggingsprosessen og nye eier- og bruksrettsforhold**

Da finnmarksloven trådte i kraft 1. juli 2006<sup>6</sup> ble det etablert en ny rettssituasjon med «en ny grunnforvaltning der finnmarkingene selv får eierrådigheten og ansvaret for forvaltningen av ressursene, mens staten trekker seg ut av grunneierrollen i Finnmark», slik det ble uttrykt i Regjeringen Bondeviks lovproposisjon.<sup>7</sup> Den nye grunnforvaltningen innebar at statsgrunnen ble overført til eierorganet *Finnmarkseiendommen (FeFo)*,<sup>8</sup> samtidig som det i § 5, første ledd ble slått fast at samer kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark. I annet ledd ble det lovfestet et vern mot at loven kan gjøre inngrep i rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Til grunn for finnmarksloven lå det videre også en klar oppfatning om at det reelt sett kunne foreligge en mer broket eiendomsstruktur enn den som kom til uttrykk gjennom loven. Justiskomiteens flertall uttalte bl.a. at:

*Finnmarkskommisjonen gjennom sin utredning kan komme til at det eksisterer bruksrettigheter på Finnmarkseiendommens grunn, at grunn som Finnmarkseiendommen står som eier av i realiteten eies av andre, eventuelt at det i tillegg eksisterer bruksrettigheter for tredjepersoner på den samme grunnen.<sup>9</sup>*

Flertallet la derfor til grunn at det var behov for en rettskartlegging for å følge opp forpliktelsene i § 5, noe som ble annonsert i bestemmelsens tredje ledd, hvor det framgår at slike

3. Finnmark jordsalgskontor og jordsalgsstyret var opprettet i medhold av forskrift 15. juli 1966 nr. 3418 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn, Finnmark, §§ 11 og 12. Reindriftsforvaltningen har vært opprettet i medhold av reindriftslovene av henholdsvis 12. mai 1933 nr. 3 og 9. juni 1978 nr. 49 og er nå hjemlet i reindriftslov 15. juni 2007 nr. 40.
4. Midlertidig lov 26. april 1947 om utskifting i krigsrammede områder i Finnmark og Nord-Troms.
5. I medhold av reindriftsloven (15. juli 2007 nr. 40) § 59, fjerde ledd, er det gjennomført seks saker (epost fra jordskifterettsleder i Finnmark Dagfinn Kleveland 25. november 2013).
6. Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven – finnml.).
7. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* s. 7 sp. 1.
8. Finnmarkseiendommen (FeFo) er hjemlet i finnml. § 6. Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer; tre valgt av henholdsvis Finnmark fylkesting og Sametinget, se finnml. § 7, første og annet ledd.
9. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)* s. 18 sp. 2.

rettigheter skal identifiseres, anerkjennes og nedtegnes i bindende form.<sup>10</sup> Komiteflertallet la også visse rettslige føringer på denne rettskartleggingen, idet det viste til at den gang nyere rettspraksis, og da særlig Selbu- og Svartskog-dommene, hadde gitt verdifull «anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv»<sup>11</sup> og at disse dommene ville «være viktige rettskilder for kommisjonen og domstolen».

Den 14. mars 2008 ble Finnmarkskommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon med mandat å utrede omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk, herunder lokal sedvanerett. I oktober 2013 hadde Finnmarkskommisjonen avgitt tre utredninger.<sup>12</sup> I samtlige har kommisjonen kommet til at FeFo, med helt marginale unntak, eier all grunn i utredningsfeltene.<sup>13</sup> Samtidig er lokalbefolkningen erkjent å ha opprinnelige bruksrettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag.<sup>14</sup>

Selv om Finnmarkskommisjonen erkjenner at lokalbefolkningen har selvstendige bruksrettigheter, har den ikke gått inn på å avklare hvem som har rettigheter til bruk på bestemte områder. Med henblikk på beiterettigheter uttales det for felt 1:

*Det er ikke Finnmarkskommisjonens oppgave å gå inn på hvordan beitebruken på Stjernøya og Seiland mer konkret skal utøves med antall beitedyr og i hvilke områder, ut over den begrensningen som ligger i at dyrene må kunne vinterføs på de aktuelle eiendommene og at bruken må foregå i samsvar med gammel stedfunnen bruk.<sup>15</sup>*

Videre het det:

*Dette er spørsmål som krever en type kompetanse kommisjonen ikke innehar, og som i den grad de kan anses som rettighets-spørsmål åpenbart er uegnet for behandling i kommisjonen, jf. finnmarksloven § 30 tredje ledd.<sup>16</sup>*

Finnmarkskommisjonen legger for øvrig til grunn at disse rettighetene har et innhold og omfang som samsvarer med de rettighetene som er definert i finnmarksloven §§ 22 og 23, noe som i følge kommisjonen innebærer at det er FeFo, og ikke rettshaverne som kan regulere og forvalte bruken av disse rettighetene.

*Selv om disse rettighetene i noen grad har et selvstendig rettsgrunnlag, er de kodifisert i finnmarksloven, og dermed også omfattet av FeFos disponeringshjemler.<sup>17</sup>*

### 1.3. Problemstillingen

Problemstillingen for denne artikkelen er å vurdere i hvilken grad det kan gjennomføres utmarksjordskifter, og da særlig bruksordninger, under de nye eierforholdene som er etablert etter FeFo overtok eiendomsretten til grunnen i Finnmark. Av praktiske årsaker vil det være hensiktsmessig å drøfte dette i forhold til den eiendomssituasjon som er avdekket av Finnmarkskommisjonens utredninger, som per i dag dekker tre utredningsfelter.<sup>18</sup>

Drøftingen avgrenses fra å omfatte regelen i jordskifteloven § 2, første ledd bokstav c nr. 3, som omfatter bruksordning «i område i det samiske reinbeiteområdet der det går føre seg reindrift».<sup>19</sup>

10. Ibid. s. 37 sp. 2.

11. Ibid. s. 36 sp. 2.

12. Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 1 Stjernøya og Seiland, 20. mars 2012 (Rapport 1), Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 2 Nesseby, 13. februar 2013 (Rapport 2) og Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 3 Sørøya, 16. oktober 2013 (Rapport 3).

13. Finnmarkskommisjonen har kommet til at FeFo eier all grunn som omfattes av utredningen (tidl. statsgrunn) i samtlige utredningsfelter, med unntak av en parsell på 0,02 km<sup>2</sup>, ervervet ved skifteoppgjør, subsidiært ved hevd på Seiland og parsell med to hytter og et uthus på 0,007 km<sup>2</sup> i Nesseby (Se Rapport 1 og Rapport 2, hhv. s. 128 og s. 190).

14. Rapport 1 s. 104 sp. 1, Rapport 2 s. 139 sp. 1 og Rapport 3 s. 93 sp. 2.

15. Rapport 1 s. 77 sp. 2. Tilsvarende for Rapport 2 på s. 78 sp. 2 og Rapport 3 på s. 65–66.

16. Ibid. (alle tre rapporter).

17. Rapport 1 s. 104 sp. 1, Rapport 2 s. 122 sp. 2 og Rapport 3 s. 93 sp. 2.

18. Jf. fotnote 12 ovenfor.

19. Regelen, som kom inn ved en lovendring i 1996, åpner for at det kan gis regler for bruk mellom reindrifutøvere og andre – mest praktisk grunneiere som også jordbrukere. Det er ikke tvilsomt at jordskifteretten har saklig kompetanse til å holde slik sak på Finnmarkseiendommens grunn. Samtidig må man være oppmerksom på at jordskifteretten «ikkje [kan] regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift», jf. andre setning i samme bestemmelse. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifsområder*, Gyldendal 2008.

## 2. Bruksordning med hjemmel i jordskifteloven

### 2.1. Lovhjemmel

Før vi går inn på å vurdere situasjonen konkret på Finnmarkseiendommens grunn med tanke på bruk av jordskiftevirkemidler, er det naturlig å se nærmere på hva reglene i jordskifteloven, og da særlig reglene om bruksordning omfatter. Bruksordning er en reguleringsforretning basert på at eksisterende eiendomsforhold, gjerne med påhvillende bruksrettigheter, er utjenlige – og at de kan gjøres mer tjenlige ved at det gis regler for bruk innen de rammer som er stilt opp i jskl. § 2, første ledd bokstav c. Slik bruksordning kan gå ut på å fordele bruk av beiter for bufe, jaktarealer, arealer til utbyggingsformål o.a.

Hjemmelen for slik regulering finnes i jskl. § 2, første ledd bokstav c, hvor det heter:

«Jordskifte kan gå ut på å: ... c)

1. gi reglar om bruken i område der det er sambruk mellom eigedomar.

2. gi reglar om bruken i område der det ikkje er sambruk mellom eigedomar, når jordskifteretten finn at det ligg føre særlege grunnar.

3. gi reglar om bruken i område i det samiske reinbeiteområdet der det går føre seg reindrift. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.

4. ...»<sup>20</sup>

I en tradisjonell bruksordningssak kan det utjenlige ligge i at det ikke foreligger regler for hvor mange beitedyr den enkelte sameier eller berettigede kan føre på beite, eller hvor mye skog vedkommende kan avvirke. Det kan også være behov for å få fastsatt regler for gjerdehold, vegvedlikehold o.l. Hvor langt

jordskifteretten rent faktisk kan gå i en ordningssak er regulert i jskl. §§ 25 og 26,<sup>21</sup> samt i de grunnleggende materielle vilkårene for jordskifte.<sup>22</sup>

At nytten av tiltaket blir rettmessig fordelt ut fra eiendommenes verdi, kontrolleres bl.a. gjennom et areal- eller «skifteregnskap» hvor verdier av bruks- og eierrettigheter «måles» før og etter ordningen for den enkelte eiendom.

### 2.2. Skiftegrunnlag

Generelt skilles det mellom to typer skifte- eller rettsgrunnlag. For det første kan dette være basert på andel i jordsameie der mer enn en eiendom har utnyttingsrett på samme området.<sup>23</sup> Bruksordning vil da som hovedregel bli gjennomført med hjemmel i jordskifteloven § 2 bokstav c nr. 1. Det forutsettes at andel (forholdstall) i sameiet eller de enkelte eiendommer er kjent. Beiteadgang, jaktadgang o.a. etter ordningen må da gjenspeile denne andelen. Dersom særskilt forholdstall ikke her kjent, skal bruk fordeles etter den *skatteskyld* hver eiendom hadde da sameiet ble etablert, jf. jskl. § 27.

Videre er åpner jordskifteloven for at det kan kreves bruksordning der det *ikke* foreligger sambruk mellom eiendommer, hvis «det ligg føre særlege grunner». Forslaget er begrunnet ut fra hensyn til å kunne ordne jakt, fiske, beite og friluftsmål på areal som tidligere var skiftet til individuelle eiendommer.<sup>24</sup> Tross status som «unntaksregel» har jskl. § 2 første ledd bokstav c nr. 2 fått forholdsvis bred anvendelse.<sup>25</sup>

For ordningssaker behandlet etter jordskifteloven § 2 bokstav c nr. 2 vil skiftegrunnlaget bli avspeilet i verdien den enkelte eiendom går inn med i ordningen, i jakt- og beiteordningssaker vanligvis målt ut fra eiendommens biologiske produksjonspotensial.

20. Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova) har tilsvarende bestemmelse i § 3-8 første ledd. Selv om ordlyden er endret, innebærer det ingen realitetsendring, se Prop. 101 L (2012 – 2013) Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova) s. 427 sp. 2.

21. Jskl. §§ 25 og 26, begge første ledd sier henholdsvis at «[s]kiftefeltet skal til vanleg avgrensast i samsvar med jordskiftekravet» og «[j]ordskifteretten skal endre eigedoms- og brukstilhøva ved ny eigedomsutforming, sams tiltak, ordning av bruk og sambruk og avløyning eller ordning av bruksrettar, så langt han meiner det er nødvendig etter kravet. Det kan settast fram krav om meir omfattande skifte. Skal kravet i saker etter § 2 første ledd bokstavane h og i endrast, må partane vere samde».

22. Se note 2 ovenfor.

23. Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal, *Jordskifteloven med kommentarer*, 3. utg., Universitetsforlaget 2000 s. 35.

Bruksordning kan gå ut på å etablere felles beite mellom flere gårdsbruk som har individuelle utmarkseiendommer. Utgangspunktet kan være at kostnader til gjerdehold mellom eiendommene ikke står i forhold verdien av beite. Ved å gi regler for bruk kan beiteadgangen fordeles i beitedøgn eller beitedyr, framfor kostbart gjerdehold. Bruksordning kan også gå ut på å fordele beiteleie der grunneiere går sammen om å etablere beitelag med utleieformål. Omfanget av den enkelte beiteadgang vil være en funksjon av eiendoms grunnverdi eller produksjonspotensial, jf. jskl. § 28, første ledd, som da måles ut i beitedyr, beitedøgn eller beiteleie.

Et annet praktisk bruksordningseksempel etter jskl. § 2 c nr. 2 er ordning og fordeling av storviltjakt der de enkelte eiendommene alene ikke fyller krav til valdstørrelse. Her kan jordskifteretten fordele jaktrett basert på eiendommenes verdiforhold. På liknende måte kan fiskerett i vassdrag fordeles.

### 2.3. Rettsavklaring er en forutsetning for bruksordning

Som nevnt innledningsvis har jordskifte- loven selvstendig hjemler for å fastsette uklare retts- og eierforhold, hvor grensegang etter jskl. § 88 er det mest nærliggende ek-

sempel. Avklarte bruksretts- og eierforhold er også vilkår for å kunne gjennomføre jordskifte eller bruksordninger. Uklare rettsforhold vil vanskeliggjøre fastsetting av skiftegrunnlag i slik grad at det ikke lar seg gjøre å gi regler for (fordeling av) bruk med basis i eiendommens verdi. Bruksordningsaker vil under slike situasjoner bestå av to trinn: Først må rettsforholdene avklares, jf. jskl. § 16, hvoretter det kan det kan gis regler for bruk. Den første delen, som går ut på å slå fast hvem som har beiterett på et bestemt område og innhold og omfang av denne, herunder avklare omtvistede rettsforholdene, er i sin karakter av rettslig art, lik saker som kan fremmes etter jskl. § 88 eller tvister om eiendom som fremmes for alminnelige domstoler.

Den neste delen, selve bruksordningen, kan for individuelle eiendommer omfatte beitebotaniske og verdsettingsmessige vurderinger av det arealgrunnlag som ble rettslig fastsatt i første del, hvor verdien danner grunnlag for utforming av bruksregler. Disse materielle vurderingene er av ikke-rettslig art.

I en jordskiftesak vil det således først bli kartlagt om grenser, eiendomsrett, bruksrett o.a. er klare, hvoretter rettsavklaring vil bli

24. Se Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.* s. 47 sp. 2 hvor det foreslås at det kan kreves bruksordning der det ikke foreligger sambruk, hvis eiendomsforholdene gjør bruken særs vanskelig. Departementet vektla at «vi har store utmarksområde i landet som i dag ikkje kan brukast t.d. til beite på grunn av manglande gjerdehold. Hvis hver og en skal gjerde inn sine teiger, vil gjerdeholdskostnadene gjøre at det blir lite eller inkje att for kostnad og strev. Berre gjennom sambruk kan gjerdespørsmål og ulike andre vanskar løysast slik at bruken av utmarksjorda kan bli praktisk og økonomisk mogleg». Dette ledet til bestemmelsen i jskl. § 2 bokstav c nr. 2. Ved lov nr. 84/1998 ble vilkåret endret til *særlige grunner*. Under denne lovrevisjonen fant Landbruksdepartementet at forutsetningen om at «eigedomstilhøva gjer bruken særs vanskeleg», ikke var noen god avgrensning: «Etter departementet si vurdering må fleire tunge omsyn kunne gå inn i vurderinga. Eit hovudomsyn må vere konsekvensane som tiltaket fører med seg, både for eigen og andre sine eigedomar.» Departementet foreslo med bakgrunn i dette å endre loven til dagens ordlyd, noe som ifølge departementet innebar en «oppmjuking» i høve til gjeldende rett: «§ 2 første ledd bokstav c nr. 2 vil etter departementet sitt framlegg likevel vere ein unntaksregel.» I vurderingen av om «særlige grunner» er til stede «vil det – etter departementet si mening – vere relevant å trekke inn konsekvensane av å bruke andre virkemiddel i jordskiftelova, som arealbytte etter § 2 første ledd bokstav b. Dersom kostnadene med å bruke alternative virkemidlar vert vesentleg større enn bruksordning etter § 2 første ledd bokstav c nr. 2, vil dette vere eit døme på «særlige grunner», se Ot.prp. nr. 57 (1997–98) *Om lov om revisjon av lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og einskilde andre lover* s. 122 sp. 2. Se også Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal, *Jordskifteloven* med kommentarer, 3. utg., Oslo 2000 s. 36 flg. I Rt. 1995 s. 1474 på s. 1479 (før lovrevisjonen) uttalte førstvoterende at jordskifterettens faglige skjønn er avgjørende i vurderingen av om eiendomsforholdene gjør bruken særs vanskelig. Dette må således også gjelde for om det foreligger andre *særlige grunner*.

25. Regelen er bl.a. nyttet for å fordele utnyttingen av sand, grus og torvmasser som strekker seg over flere eiendommer. Den er også anvendt for å ordne storviltjakt. Der grunneiere hver for seg ikke oppnår minsteareal (vald) for felling av hjortevilt, må de samordne bruken av eiendommene for å oppnå arealkravet i viltloven (29. mai 1981) § 18. Bruksordning vil her gå ut på å fastsette et delingsgrunnlag med basis i verdien til eiendommene som inngår i ordningen, som igjen vil bli nyttet til å fordele jakt eller inntekt av jaktutleie, og for stemmegivning når grunneierne skal velge representanter til å administrere jakten o.l. Viltloven har analoge regler i § 38 annet og tredje ledd, hvor Direktoratet for naturforvaltning etter krav fra kommunen kan treffe vedtak om tvungen sammenslåing, hvor kommunen i mangel av minnelighet kan gi regler for fordeling av kvoter og utbytte. Erfaringen viser at slike saker er foretrukket behandlet ved jordskifteretten.

gjennomført om så ikke er tilfelle. Der rettsforholdene er uklare, men ikke er omtvistede, kan de avgjøres ved rettsfastsettende vedtak, jf. jskl. § 17 a, første ledd eller prejudisielt, jf. jskl. § 16, første og annet ledd, hvor rettsfastsettende vedtak naturlig er å foretrekke.

Om rettsforholdene er omtvistede og de ikke forlikes, skal de avgjøres ved dom, jf. jskl. § 17, første ledd. Denne rettsavklaringsen, som kan sammenliknes med en fastsettellesdom, ligger også innenfor de alminnelige domstolenes saklige kompetanse.<sup>26</sup> Selve bruksordningen ligger derimot utenfor de alminnelige domstolenes saklige kompetanse, både formelt sett da det er lagt til jordskiftedomstolene, jf. jskl. § 2, jf. kapittel 6,<sup>27</sup> og reelt sett da det forutsetter faglig kompetanse de alminnelige domstolene ikke innehar.

### 3. Bruksordning på Finnmarkseiendommens grunn

#### 3.1. Utgangspunktet

Finnmarkskommisjonens utredninger har bidratt til å avklare rettssituasjonen innen de tre feltene den har utredet. Om vi forutsetter at de bruks- og eierforhold som er anerkjent, sikres gjennom avtale og tinglysning, jf. finnml. §§ 34 og 35, eller fastlegges ved dom ved Utmarksdomstolen for Finnmark, jf. finnml. § 36, første ledd,<sup>28</sup> vil det med større sikkerhet også kunne slås fast hvilken saklig kompetanse jordskifteretten har på Finnmarkseiendommens grunn.

For den videre drøftingen er det naturlig å legge til grunn Finnmarkskommisjonens tre første rapporter. Som alt nevnt, er det i samt-

lige rapporter erkjent at lokalbefolkningen har opprinnelige bruksrettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag, samtidig som FeFos rolle som grunneier videreføres. Anerkjennelsen av bruksrettighetene har imidlertid begrenset betydning da de berettigede ikke kan disponere over disse, men må forholde seg til grunneieren FeFos disposisjoner og prioriteringer.<sup>29</sup>

I det følgende skal vi se på om den mer avklarte eiendomssituasjonen har innebåret et bedre grunnlag rettslig sett for å fremme bruksordningssaker på FeFos grunn i medhold av jordskifteloven, enn det som var tilfellet da Statskog SF var hjemmelshaver. I denne vurderingen er det naturlig å ta utgangspunkt i vilkårene for å fremme jordskifte, altså om 1) eiendomsforholdene er utjenlige, 2) det foreligger positiv lovhjemmel for å gjøre forholdene mer tjenlige, og om 3) det foreligger mulighet å prøve om partene har større nytte enn kostnad av saken. Avslutningsvis gjøres det noen betraktninger med utgangspunkt i lovgivers formodninger og reelle hensyn.

Bruk av jordskiftevirkemidler på områder som ikke er utredet av Finnmarkskommisjonen finner jeg ikke grunn til å gå inn på her. Selv om de formelle rettsendringene kan sies å være store alt da finnmarkslovens trådte i kraft 1. juli 2006 – med ny grunneier og rettslige anerkjennelse av lokal, samisk og annen bruk – sier ikke loven noe om *hvilke* rettigheter samer og andre har opparbeidet og heller ikke hvor det har skjedd. Lovgiver formodet i stedet at:

*Anerkjennelsen av de enkelte eksisterende rettighetene vil skje i det enkelte tilfellet et-*

26. På dette området var det lenge omstridt hvilken saklig kompetanse særdomstolen jordskifteretten har, se Rt. 1959 s. 1059, hvor det ble fastslått at jordskifterettens kompetanse ikke var avgrenset til kun å avgjøre eiendomsgrenser, slik jordskifteloven (1950) § 100 kunne leses. Førstvoterende, som representerte flertallet, uttalte påstand om eiendomsrett måtte avgjøres prejudisielt, og i fall en positiv vurdering av eierforholdet har jordskifteretten «både rett og plikt til å avgjøre tvisten om eiendomsretten så langt det er nødvendig for å fastsette grensen mellom eiendomsområdene» (s. 1062). Etter dette har gjeldende rett vært at jordskifteretten har tilsvarende saklig kompetanse som de alminnelige domstolene på dette området.

27. Se Jens Edvin A. Skoghøy, *Twistemål*, Universitetsforlaget, 2. utg., Oslo 2001 s. 215–216.

28. Utmarksdomstolen er overprøvningsinstans for tvister som oppstår som følge av Finnmarkskommisjonens utredninger. I følge finnmarksloven § 36 annet ledd kan tvister som oppstår som følge av disse utredninger, ikke bringes inn for de alminnelige domstolene eller jordskifteretten, med mindre utmarksdomstolen har avvist saken etter § 39, eller søksmålsfristen etter § 38 første ledd er løpt ut, og utmarksdomstolen heller ikke skal ta saken til behandling etter § 38 annet ledd. Partene er innvilget fri sakførsel i saker om krav om rettigheter som Finnmarkseiendommen har motsatt, jf. § finnmarksloven 43, første ledd. Utmarksdomstolens avgjørelser kan ankes til Høyesterett, jf. finnmarksloven § 42.

29. Se punkt 1.2 og henvisning i note 17 ovenfor.

ter hvert som de identifiseres under kartleggingsarbeidet og blir nedfelt i bindende form.<sup>30</sup>

Selv om rettspraksis viser at presumsjon om at bruks- eller eiendomsrett foreligger har vært tilstrekkelig grunnlag for å fremme sak for jordskifteretten,<sup>31</sup> vil usikkerheten om rettighetens eksistens, beliggenhet og omfang her reise en uoverstigelig terskel.

For rettsutgreiing og grensegang stiller dette seg annerledes. Reelle hensyn tilsier imidlertid at når lovgiver har forutsatt at slike rettigheter skal utredes og avklares av Finnmarkskommisjonen, bør man være forsiktig med å bringe slike rettsspørsmål inn for jordskifterettene før denne forutsetningen er oppfylt.

### 3.2. Lovhjemmel

I en drøfting av om en som innehar en bruksrett på Finnmarkseiendommens grunn kan kreve sak for jordskifteretten, er det naturlig først å vurdere om vedkommende har *rettslig interesse* i at sak blir fremmet. Den rettslige interessen i en jordskiftesak, ligger i følge Torgeir Austenå, ikke i om en part har behov for å få løst en rettstvist, men i «ei vurdering av om egedomstilhøva er lite tenlege, og om dette kan rettast ved å sette i verk dei tiltak § 2 gjev heimel til».<sup>32</sup>

I denne drøftingen er det midlertid praktisk å vente med vurderingen av om eiendommene eller rettighetene er utjenlige, og i stedet først vurdere om det foreligger lovhemmel som er dekkende for tiltak som kan gjøre eiendomssituasjonen mer tjenlig på Finnmarkseiendommens grunn.

Før vi går videre på drøftingen, vil jeg påpeke at det *kan* problematiseres om de bruksberettigede på Finnmarkseiendommens grunn oppfyller vilkåret til å kreve sak etter jordskifteloven § 5, første ledd. Etter ordlyden, som sier at «nokon som har alltidvarande bruksrett kan krevje jordskifte», gjør de det – selv om bruksrettighetene ikke er fastlagt i detalj med grenser o.a. Jeg problematiserer ikke dette nærmere, men leg-

ger til grunn at bruksberettigede som innehar opprinnelige rettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag, er kravkompetente.

Den saklige kompetansen til en særdomstol er regulert i den lovgivning som ligger til grunn for opprettelsen av domstolen.<sup>33</sup> Dette innebærer at den må ha positiv lovhemmel for behandling av rettsspørsmål og andre forhold. For jordskifterettene er denne kompetansen gitt i jordskifteloven, nærmere bestemt § 2, som uttømmende angir hva jordskifte kan gå ut på.<sup>34</sup> Bestemmelsen er utformet slik at den også stiller bestemte krav til eiendomsforholdene før den kan komme til anvendelse.

Som vi har sett er hovedvilkåret for å kunne gi regler om bruk i medhold av jordskifteloven § 2, første ledd bokstav c, at det enten foreligger «sambruk mellom egedomar» jf. bokstav c, nr. 1 eller at «det ligg føre særlege grunner», jf. bokstav c, nr. 2. Etter ordlyden er nr. 1, som bl.a. sikter mot en situasjon der mer enn en eiendom/eier har rett til bruk på samme område, den mest anvendelige hjemmel for ordning av bruksrettigheter på Finnmarkseiendommens grunn, slik eierforholdene er per i dag.<sup>35</sup>

Jordskifterettens saklige kompetanse i slike saker er nærmere regulert i jordskifteloven § 33, første ledd:

*Jordskifteretten kan ordne tilhøva mellom eigar og bruksrettshavar, og mellom bruksrettshavarane innbyrdes. Mellom anna kan retten avgrense feltet for utøving av ein bruksrett, gi reglar om bruksmåten og flytte bruksretten frå ein stad til ein annan eller frå ein egedom til ein annan egedom.*

Jskl. § 2 c nr 2, for situasjoner «det ligg føre særlege grunnar», er derimot lite aktuell å nytte så lenge det gjennom rettsavklaringsprosessen i finnmarksloven kapittel 5 blir slått fast at FeFo alene er grunneier. Som vi har sett viser forarbeidene at bestemmelsen er begrunnet ut fra hensyn til å kunne ordne bruk på arealer som tidligere er utskiftet;

30. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 27 sp. 1.

31. Se Rt. 1959 s. 1059 på s. 1063.

32. Torgeir Austenå, Austenå, «Partsinteresse – rettslig interesse» i *Kart og Plan*, 60, 2000 s. 198–199 på s. 198.

33. Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Universitetsforlaget 2010 s. 77.

34. Austenå og Øvstedal, *Jordskifteloven med kommentarer* S. 31.

35. Jeg ser da bort fra hjemmelen i jskl. § 2, første ledd bokstav c nr. 3, jf. del 1.3, siste setning og fotnote 19 ovenfor.

altså mellom flere individuelle eiendommer; hvor bruksordning er et alternativ til ombytte av grunn.<sup>36</sup> I den grad det i rettsavklaringsprosessen konkluderes med at det tidligere statsgrunnen består av flere eiendommer innenfor et område som brukes i fellesskap, stiller det seg imidlertid annerledes.

### 3.3. Hvordan kan bruksadgang fordeles og nytten prøves

I tillegg til spørsmålet om lovhjemmel foreligger, kan det spørres om og på hvilken måte skifte- eller fordelingsgrunnlag kan fastsettes for rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Dette er vesentlig så vel i forhold til å kunne gi regler om bruksadgang basert på et bestemt verdiforhold, som å kunne prøve om nytten er større enn kostnaden i saken.<sup>37</sup> Det siste er en forutsetning for å vurdere om bruksordning kan fremmes etter jordskifteloven.

Utover at bruksrettighetenes omfang og utstrekning ikke er fastlagt, kan det sies at det ligger et problem i at de bruksrettighetene som hviler på Finnmarkseiendommens grunn, ikke kan skiftes eller ordnes på et slikt grunnlag som foreskrevet i jskl. §§ 27 og 28, altså med utgangspunkt jordsameie eller individuelt eid grunn. Disse eiendomstypene forutsettes å ligge til grunn for jordskifte o.a., hvor fravær av så vidt presist definerte eier- og bruksrettigheter innebærer at det vil være problematisk å fastsette et skiftegrunnlag for bruksordningene. Dette grunnlaget vil igjen være viktig for å fordele bruksadgang o.a., herunder vurderingen av om

noen eiendom/eier (eller bruksrett) blir påført større kostnad enn nytte.

I de tre feltene Finnmarkskommisjonen har utredet, har den kommet til at disse rettighetene har et *allmenningsrettslig grunnlag*, og i omfang skal dekke gårdens behov.<sup>38</sup> At det er lovfester en «allmenningsrettslig regel» om at jordbrukseiendom har rett til beite med det antall dyr som kan vinterføs på eiendommen, jf. finnmarksloven § 23, annet ledd, underbygger en slik konklusjon. Dette innebærer at rettighetene er dynamiske og at rettsstørrelsen dermed vil variere med gårdens drift og behov, noe som understreker vanskeligheten i å fastlegge et skiftegrunnlag.<sup>39</sup> Det kan selvfølgelig drøftes om dette er en treffende karakteristikk all den stund kommisjonen også konkluderer med at disposisjonsrett for de berettigede som karakteriserer allmenningene, ikke er til stede, samtidig som lovgiver ikke har hatt intensjon om å etablere styringsorganer for slike disposisjoner.<sup>40</sup>

Uavhengig av slike innvendinger, kan det være på sin plass å gjøre oppmerksom på at jordskifteloven stiller opp en mer begrenset saklig kompetanse for jordskifterettene til å gi regler for bruk o.a. i stats- og bygdeallmenninger. Slike områder kan ikke ordnes i medhold av jordskifteloven § 2, første ledd bokstav c, nr. 1 og 2. Derimot er det åpnet for å gi jordskifteretten en begrenset kompetanse, avgrenset til å ordne beitebruk etter jordskifteloven § 33, annet ledd. Bestemmelsen lyder slik:

*Jordskifteretten kan ordne beitetilhøva i*

36. Se Ot.prp. nr. 56 (1978–79) s. 47 sp. 2 hvor det vises til at forslaget ble begrunnet ut fra hensyn til å kunne ordne jakt, fiske, beite og friluftsmål på areal som tidligere var skiftet til full eiendom. Se for øvrig note 24 ovenfor.

37. I prøving av dette vilkår ligger det tre elementer. 1) Verdiforholdet mellom partenes eiendommer og rettigheter må ikke endres, noe som innebærer at *skifteregnskapet* må vise det samme før og etter jordskifte for hver eiendom. At skifteregnskapet går i balanse er imidlertid *ikke nok* for å tilfredsstille kravet i jskl. § 3 bokstav a. Jordskiftet kan heller ikke innebære at noen eiendom økte *driftskostnader o.a.*, f.eks. som følge av lengere transportveger. Til slutt må ikke *sakskostnadene* og andre ulemper overstige nytten som framkommer av reduserte driftskostnader. Jskl. § 3 bokstav a kan også betraktes som en presisering av den beskyttelse Grunnloven § 105 gir eiendomsretten. Nærmere om dette i NOU 1976: 50 s. 95. Se Ot.prp. nr. 56 (1978–79) s. 76 og Ola Rygg, «Jordskiftelova § 3 a» i *Kart og Plan 1998* s. 179–183 på s. 180.

38. Rapport 1 s. 104, Rapport 2 s. 122 og Rapport 3 s. 93.

39. Nærmere om dette i Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder* s. 417–444 og 477–489.

40. Sml. Fjelløva 6. juni 1975 nr. 31 kapittel 3 og bygdeallmenningsloven 19. juni 1992 nr. 59 kapittel 3. I Samerettsutvalgets forslag fremmet i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur* var det foreslått en liknende forvaltningsordning i Finnmark. I Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* motsetter regjeringen seg en forvaltningsordning på kommune- eller bygdebruksnivå da «[d]ette vil kunne skade en ønsket og hensiktsmessig disponering av ressursene i sin helhet. Både de fornybare og de ikke-fornybare ressursene bør forvaltes enhetlig» (s. 99 sp. 1). Det anføres for øvrig (s. 96 sp. 1) at «[a]llmenningsrett ble aldri etablert i Finnmark,....».



*stats- eller bygdealmemming dersom styret for almenningen først har gjennomført beiteordning der, og nokon beiterettshavar som denne ordninga vedkjem, har kravt saka inn for jordskifteretten innan 6 månader.*

Selv om det er lagt til grunn at bruksrettighetene på Finnmarkseiendommens grunn er av allmennrettslig karakter, og beiterett for bufe reguleres etter en «allmenningsrettslig regel» om at jordbrukseiendom har rett til beite med det antall dyr som kan vinterføs på eiendommen, kan hjemmelen i § 33 annet ledd ikke gjøres gjeldende på Finnmarkseiendommens grunn. For at det skal kunne skje, må to vilkår være til stede. For det første kreves det positiv lovhjemmel. Dernest må det opprettes et organ som kan forestå bruksordning i første instans.<sup>41</sup>

### **3.4. Muligheten til å gjøre forholdene mer tjenlige**

Etter å ha konstatert at lovhjemmelen etter ordlyden er til stede, men at det kan være vanskelig å fastsette partenes skifte- eller fordelingsgrunnlag på Finnmarkseiendommens grunn og dermed et forutsigbart grunnlag å gi regler for bruksadgang og til å vurdere om nytten er større enn kostnadene, er tiden inne for å vurdere partenes rettslige interesse i at sak bli fremmet. I dette ligger det om partenes bruksretts- og eiendomsforhold er utjenlige og at dette kan rettes på ved å iverksette tiltakene nevnt i jordskifteloven § 2.

Umiddelbart reiser det seg spørsmål om ikke det reguleringsystemet lovgiver har fastsatt i finnmarksloven kapittel 3 for å gi regler for bruk av fornybare ressurser på FeFos grunn o.a., er mer egnet enn virkemidlene i jordskifteloven. FeFo er reguleringsmyndighet hva gjelder bruk av Finnmarkseiendommens grunn, jf. finnmarksloven § 27, første ledd, som sier at FeFo kan fastsette nærmere bestemmelser for utnyttelse av fornybare ressurser nevnt i finnmarksloven (§§ 22 og 23), innbefattet om utnyttelsen krever tillatelse og videre vilkår i

tillatelsene. I femte ledd heter det at FeFo også kan fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i første ledd dersom hensynet til ressursen tilsier det.

Vi kan imidlertid merke oss at lovgiver har lagt til grunn at dette *ikke* skal omfatte etablerte og opparbeidede rettigheter, idet det i tilknytning til finnmarksloven § 5, andre ledd uttales at «[o]pparbeidede bruksrettigheter og eiendomsrettigheter vil ... falle utenfor det forvaltningssystemet som det er lagt opp til i loven. Dersom noen har opparbeidet en bruksrett, vil det f.eks. ikke være nødvendig å få tildelt særskilt rett til utnyttelse etter § 24».<sup>42</sup>

Nettopp her kan det også være naturlig å trekke en grense for jordskifterettens saklige kompetanse: Foreligger det rettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag som ikke omfattes av finnmarkslovens forvaltnings- og reguleringsystem, kan disse danne grunnlag for å fremme krav om bruksordning etter jordskifteloven § 2, første ledd bokstav c – *ellers ikke*.

Finnmarkskommisjonen har som alt nevnt i sine tre første utredningsfelter ikke påvist opparbeidede bruksrettigheter som faller utenfor finnmarkslovens forvaltningssystem, – til tross for at de påviste rettighetene har et selvstendig rettsgrunnlag. Kommisjonen har derimot som alt nevnt lagt til grunn at rettighetene er omfattet av FeFos disponerings- reguleringsadgang hjemlet i finnmarksloven kapittel 3.

Ut fra dette, og sammenholdt med betenkelighetene gjennomgått ovenfor, kan det stilles spørsmål ved om de bruksrettigheter som så langt er påvist på Finnmarkseiendommens grunn, er av en slik karakter at de gir innehavere kompetanse til å kreve ordningssak for jordskifteretten om forholdene er utjenlige. Endelig avklaring av dette må imidlertid gjøres av lovgiver eller domstolene. Om utmarksdomstolen eller andre rettsinstanser skulle komme til at lokalbefolkningen *har* hjemmel for å disponere over egne, opparbeidede rettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag, vil det etter

41. I stats- og bygdelammeninger er denne oppgaven lagt til henholdsvis fjellstyret og allmenningsstyret, se forrige note. Det er ikke naturlig å legge denne oppgaven til Finnmarkseiendommens styre.

42. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 122 sp. 2.

mitt syn også ha betydning for jordskifterettens kompetanse på Finnmarkseiendommens grunn.

### **3.5. Lovgivers formodning og reelle hensyn.**

Om Finnmarkskommisjonen eller utmarksdomstolen skulle avdekke rettigheter som faller utenfor finnmarkslovens forvaltnings-system må det også ta hensyn til reglene i jskl. § 16 før det kan gis regler om bruk i medhold av jordskifteloven. I første ledd stiller § 16 krav om at jordskifteretten skal klarlegge grensene for skiftefeltet, altså yttergrensen for området som skal omfattes av bruksordningen. I annet ledd heter det at jordskifteretten «må få grensene mellom eigedomane innbyrdes på det reine, og han må få klarlagt, så nøye som råd er, eigedomstilhøva og alle rettar og tyngsler som kviler på feltet».

Denne bestemmelsen stenger ikke for bruk av jordskiftevirkemidler. Slik situasjonen er i Finnmark, hvor rettsforholdene som kan danne grunnlag for bruksordningssak inntil 2005 ble betraktet som ikke-eksisterende, og hvor Finnmarkskommisjonen har definert sin oppgave til ikke å omfatte utredning av hvor beiteretten konkret kan utøves,<sup>43</sup> vil jordskifteretten imidlertid få en omfattende oppgave i å ta stilling til rettsforhold, herunder grenser for eier- og bruksrettsforhold, før den kan behandle selve bruksordningssaken.

Jordskifteretten må her ta stilling til bruksrettighetenes fysiske utstrekning og omfang før den kan gjøre seg opp en mening om fordeling og ordning av bruk. Finnmarksloven legger ikke andre føringer på dette enn det som er nedfelt i § 23, annet ledd; om at jordbrukseiendom har rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen.

Finnmarkskommisjonens bidrag til avklaring er heller ikke av stor praktisk betydning for dette formål, idet den kun fastslår «at bruken må foregå i samsvar med gammel stedfunnen bruk.»<sup>44</sup> For å utrede omfanget

av rettigheter som ligger til de enkelte brukere eller mindre sammenslutninger slik som bygdelag, vil «gammel stedfunnen bruk» være et utgangspunkt for utredningen eller som «alders tids bruk»; en rettsregel framfor et svar.

Slik utredning må imidlertid være gjennomført før bruksordning i medhold av jordskifteloven kan gjennomføres, noe som i realiteten innebærer at jordskifteretten må utføre denne oppgaven om det framsettes krav om bruksordning på Finnmarkseiendommens grunn. Dette har neppe vært lovgivers formodning, jf. formuleringen i finnmarksloven § 5, tredje ledd om at det «opprettes en kommisjon som skal utrede rettigheter til land og vann i Finnmark» for «å fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag».

Det er unødvendig å nevne at dette også vil være en svært krevende og omfattende jobb, noe Finnmarkskommisjonen trolig allerede har erfart. Lovgiver har ment at denne oppgaven hører hjemme hos Finnmarkskommisjonen; herunder også avsatt betydelige økonomiske midler til dette, samtidig som partene ikke pålegges rettsgebyrer o.a. for saker ført for Finnmarkskommisjonen. Reelle hensyn tilsier dermed at lovgivers formodning bør følges, selv om slike hensyn formelt sett ikke står i veien for at jordskifteretten å fremme slike saker.

### **4. Avslutning**

Som vi har sett har Finnmarkskommisjonen lagt til grunn at det ikke er dens oppgave å gå inn på å fastlegge på hvilke områder de enkelte rettshavere har beiterett, ut over at bruken må foregå i samsvar med gammel stedfunnen bruk. Kommisjonen fremmet første gang standpunktet i mars 2012 i dens Rapport 1 for Stjernøya og Seiland i Vest-Finnmark og det er senere gjentatt det i de to påfølgende utredningene.<sup>45</sup> Standpunktet synes i stor grad å ha sin opprinnelse i en beitetvist mellom reineiere og sauebrukere som nettopp hadde sitt ut-

43. Se det siterte fra Finnmarkskommisjonens Rapport 1 i innledningen, jf. fotnote 15 ovenfor.

44. Finnmarkskommisjonens rapport for felt 1 Stjernøya/Seiland (Rapport 1) s. 77 sp. 2. Hakeparentesen gjelder

Finnmarkskommisjonens rapport for felt 2 Nesseby (Rapport 2), hvor det samme er uttalt på s. 78 sp. 2.

45. Rapport 1 s. 77 sp. 2, Rapport 2 s. 78 sp. 2 og Rapport 3 s. 65–66.

spring i et område i utredningsfelt 1; nærmere bestemt *Store Bekkarfjord på Seiland*. Saken ble behandlet av Alta herredsrett hvor det etter avklaring av beiterettsforholdene bl.a. ble uttalt at andre instanser må «vurdere eventuelle begrensninger i beitebruken hva angår antall dyr og tidsperioden sauene kan beite i området». <sup>46</sup> Den ble senere anket til Hålogaland lagmannsrett hvor det ble slått fast at det forelå «en beitekonflikt som ikke hensiktsmessig kan løses ved dom». <sup>47</sup> Beitekonflikten, eller rettere sagt beitebruken, ble etter dette ordnet av Finnmark Jordskifterett etter jordskiftelovens regler om bruksordning. <sup>48</sup>

I Finnmarkskommisjonens henvisning til dette saksforløpet kan det ligge en formodning om at regler for beitebruk og annen utnyttelse av fornybare naturressurser på FeFos grunn om påkrevd, kan og bør ordnes av jordskifteretten. Formodningen styrkes, i alle fall der det er behov for bruksordning mellom bufeholdere og reineiere, av Finnmarkskommisjonens Rapport 2 (Nesseby), hvor det med henvisning til Selbu-dommen inntatt i Rt. 2001 s. 769, anføres: «Kommissjonen legger derfor til grunn at i den grad det oppstår beitekonflikter mellom jordbrukere og reineiere i felt 2 Nesseby, må konfliktene løses av jordskifteretten med grunnlag i prinsippene i reindriftsloven § 63...» <sup>49</sup>

Gjennomgangen ovenfor viser derimot at så vel forarbeider, lovgivning som reelle hensyn, peker på at vilkårene for å fremme bruksordning etter jordskifteloven nødvendigvis ikke er tilstede under de eiendoms- og bruksrettsforhold Finnmarkskommisjonen har avdekket. <sup>50</sup> Samtidig stiller ikke jordskifteloven opp noe positivt lovforbud mot å fremme slike saker.

Formodentlig kan det tenkes andre utfall av Finnmarkskommisjonens utredninger i fremtiden, herunder også endringer i fullførte utredninger som følge av at rettsspørsmålene behandles av domstolene. I den grad det

avdekkes eiendommer som ikke tilhører FeFo, eller bruksrettigheter med et rettslig innhold som gir de berettigede adgang til å forvalte og disponere over rettighetene (innen rammene av generell lovgivning), vil det som er lagt til grunn ovenfor, naturlig bli endret. Under slike forutsetninger har jordskifteretten utvilsomt kompetanse til å gi regler om bruk av beite og andre utmarksressurser.

For øvrig må det påpekes at det standpunkt Finnmarkskommisjonen har inntatt hva gjelder dens oppgaver relatert til hvor og hvordan beiterett konkret skal utøves, ikke bare innebærer at den anser det som andres oppgave å forestå bruksordning. Det innebærer også at den anser det å ligge utenfor dens kompetanse å utrede omfang og innhold av bruks- og beiterettigheter som ligger til de enkelte jordbrukseiendommer eller bygdelag. <sup>51</sup>

Dette kan innebære at jordskifterettens oppgaver i kjølvannet av Finnmarkskommisjonens utredninger, ikke kun vil bli å forestå grenseoppmerking av rettigheter kommissjonen har fastlagt, slik finnmarksloven § 45, første ledd forutsetter. Oppgavene vil i første omgang heller ikke i vesentlig grad omfatte bruksordninger o.a. på FeFos grunn, noe som naturlig kunne ha hørt hjemme under jordskifterettene. Med den tilnærming Finnmarkskommisjonen har valgt når det gjelder å ta stilling til konkrete bruksrettigheter på FeFos grunn, kan jordskifterettens viktigste oppgave i kjølvannet av Finnmarkskommisjonens utredninger, tross lovgivers formodninger og ressursdisponering, bli å *utrede og fastlegge uklare rettsforhold* på Finnmarkseiendommens grunn med utgangspunkt i de selvstendige bruksrettighetene Finnmarkskommisjonen har funnet at er til stede på denne eiendommen. I tillegg vil Finnmarkskommisjonens mandattolkning, hvor den har kommet til at den ikke

46. Rapport 1 s. 70 sp. 1 med henvisning til Alta herredsrett, sak 95-00296 A s. 23.

47. Ibid. 1 s. 70 sp. 1 med henvisning til Hålogaland lagmannsrett, sak nr. 96-735 A.

48. Ibid. 1 s. 70 sp. 1 med henvisning til Finnmark jordskifterett, sak nr. 6/1998.

49. Rapport 2 s. 79–80.

50. Beitebruksordning i områder hvor det foregår reindrift etter jordskifteloven § 3, bokstav c nr. 3 for å ordne beitebruk mellom reindriftsutøvere og andre er ikke tema for drøftingen, jf. del 1.1 ovenfor. Som der nevnt er det ikke utvilsomt at slik bruksordning kan avholdes på Finnmarkseiendommens grunn. Hjemmelen er imidlertid ikke anvendelige for å ordne beitebruk mellom bufeholdere seg imellom, eller tilsvarende mellom reindriftsutøvere.

51. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, «Utredning av beiterettigheter på Finnmarkseiendommens grunn» i *Kritisk Juss* 2014 s. 6–25.

skal fastlegge uklare eiendomsgrenser mellom FeFos grunn og private eiendommer,<sup>52</sup> innebære at antall grensegangssaker i Finnmark høyst sannsynlig vil øke. Samlet innebærer det at saksinngangen for Finnmark jordskifterett neppe vil være nedadgående som følge av kommisjonens kartlegging og utredninger av eksisterende rettigheter, men trolig heller det motsatte.

I forhold til Finnmarks befolkning, og da særlig de som har behov for å få avklar sine bruks- og eierrettigheter i fylkets fjell- og utmarksområder, bør bevilgende myndigheter ta innover seg denne høyst mulige og samtidig noe uventede utviklingen, og vurdere å avhjelpe denne ekstra økonomiske byrden Finnmarkinger her kan bli pålagt for å få sine rettigheter på FeFos grunn identifisert, anerkjent og fastlagt. Det kan skje ved at finnmarksloven § 43 om utgifter ved saken, gjøres gjeldende for tilsvarende behandling ved jordskifterettene

Sett i forhold til at staten tidligere har stilt til disposisjon ordninger for å fastlegge bruks- og eierforhold for grunneiere o.a. i andre deler av landet, innbefattet fastlegging av rettighetenes utstrekning, omfang og grenser,<sup>53</sup> vil det innebære en urimelig forskjellsbehandling av folk i Finnmark om de må ta byrdene og kostnadene ved selv å føre sine saker for jordskifterettene eller de alminnelige domstolene, med alle de ulempene dette innebærer.<sup>54</sup>

#### Referanser:

Austenå, Torgeir og Sverre Øvstedal, *Jordskifteloven med kommentarer*, 3. utg., Universitetsforlaget 2000.

Austenå, Torgeir, «Partsinteresse – rettslig interesse» i *Kart og Plan* 2000 s. 198–199.

Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 1 Stjernøya og Seiland, 20. mars 2012 (Rapport 1). Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 2 Nesseby, 13. februar 2013 (Rapport 2). Finnmarkskommisjonen, Rapport Felt 3 Sørøya, 16. oktober 2013 (Rapport 3).

Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*.

NOU 1976:50 *Revisjon av jordskifteloven*.

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

Ot.prp. nr. 57 (1997–98) *Om lov om revisjon av lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i enskilde andre lover*.

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

Prop. 101 L (2012–2013) *Lov om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)*

Ravna, Øyvind, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*, Gyldendal 2008.

Ravna, Øyvind «Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av Finnmarkskommisjonens mandat-tolkning,» *Lov og Rett* 2012 s. 612–631.

Ravna, Øyvind, «Utredning av beiterettigheter på Finnmarkseiendommens grunn» i *Kritisk Juss* 2014 s. 6–25.

Rygg, Ola, «Jordskiftelova § 3 a» i *Kart og Plan*, 1998 s. 179–183.

Skoghøy, Jens Edvin A., *Twistemål*, 2. utg., Oslo 2001 s. 215–216.

Skoghøy, Jens Edvin A., *Twisteløsning*, Universitetsforlaget 2010.

52. Rapport 1s. 15 sp. 2, Rapport 2 s. 18 sp. 2 og Rapport 3 s. 20 sp. 2. Sml. Øyvind Ravna, «Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av Finnmarkskommisjonens mandat-tolkning» i *Lov og Rett* 2012 s. 612–631 hvor motsatt standpunkt er inntatt.

53. Høyfjellskommisjonen tok i perioden 1908 til 1953 for seg de sentrale høyfjellsområdene i Sør-Norge. Utmarks-kommisjonen for Nordland og Troms hadde i perioden 1985 til 2004 til oppgave å ordne rettsforholdene mellom staten og andre i høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms.

54. Slik også uttalt av lovgiver i Innst.O. nr. 80 (2004–2005) s. 28.