
Saksnummer:
23-101553SIV-HRET og 23-101689SIV-HRET

Oslo, 22.01.2024
2023-0885 HVA/HVA

Skriftlig innlegg etter tvl. § 15-8 til Norges Høyesterett

Avsender: Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/advokat Henrik Vaaler
Postboks 8012 Dep
0030 OSLO

1 INNLEDNING

Det vises til ankeutvalgets beslutning 28. september 2023 der både ankene fra Finnmarkseiendommen og fra Guttormgruppen, Reinbeitedistrikt 13 og Reinbeitedistrikt 16 ble fremmet til behandling, og justitarius beslutning av samme dato om at saken skal behandles i storkammer.

Det er, så langt vi har bragt på det rene, ikke satt noen frist for avsluttet saksforberedelse eller lignende i saken. Vi er imidlertid kjent med at sluttinnleggsfristen er satt til 24. januar 2024 og legger til grunn at innlegget er inngitt i tilstrekkelig tid før ankeforhandlingen, jf. HR-2017-1917-F.

Staten ønsker med dette å benytte muligheten til å gi et skriftlig innlegg etter tvisteloven § 15-8 for å belyse allmenne interesser som gjør seg gjeldende i saken. Saken er prinsipiell og spesiell, blant annet fordi den gjelder store arealer. Tvistefeltet i Karasjok er på ca. 5361 kvadratkilometer, dvs. ca. 1,66 % av Norges fastlandsareal. Utfallet av saken kan få betydelige samfunnmessige konsekvenser, særlig ettersom utfallet av saken kan få betydning for flere av de gjenværende felter som Finnmarkskommisjonen skal kartlegge. Selv om betydningen av sakens utfall for andre felter vil kunne variere, nevnes det at Finnmarkseiendommens grunn i Karasjok og de gjenværende feltene utgjør ca. 8,56 % av Norges fastlandsareal.

I tråd med rammene for et skriftlig innlegg etter tvl. § 15-8 vil staten ikke kommentere anvendelsen av rettsreglene på det konkrete faktum i denne saken. Staten tar ikke stilling til de konkrete rettighetsforholdene i Karasjok, og vil derfor heller ikke kommentere de historiske kildene som belyser dette. Staten er opptatt av at interessene til alle som berøres av saken ivaretas, herunder befolkningen i Karasjok, reindriften og andre samiske interesser og innbyggerne i Finnmark generelt. Selv om de fremtidige konsekvensene er av begrenset betydning når en skal vurdere hvem som per i dag har etablert eiendomsrett til grunnen, er det etter statens syn viktig at enkelte konsekvenser av de mulige utfallene i saken belyses.

Dersom Utmarksdomstolens dom stadfestes, eller Guttormgruppen m.fl. gis medhold i sin anke, medfører det i praksis at Finnmarksloven ikke lenger regulerer Finnmarkseiendommens tidligere grunn i Karasjok kommune. Ettersom konsekvensene av at Finnmarkseiendommens anke eventuelt fører frem er at grunnforvaltningen fortsetter som før innenfor rammene av Finnmarksloven, finner vi grunn til primært å omtale den situasjonen at Høyesterett måtte stadfeste Utmarksdomstolens dom.

2 KONSEKVENSER FOR IVARETAKELSEN AV OVERORDNEDE HENSYN BAK FINNMARKSLOVEN

Da Finnmarksloven ble vedtatt etter en omfattende demokratisk prosess i 2005, hadde retten til land og vann i Finnmark i lengre tid vært gjenstand for debatt, og ulike grupper

innad og utenfor fylket hadde fremmet ulike syn.¹ Finnmarksloven søkte ikke å avklare endelig hvem som har eier- eller bruksrettigheter til grunnen i Finnmark, men la opp til at eksisterende individuelle eller kollektive rettigheter skulle kartlegges og anerkjennes i tråd med ILO nr. 169 artikkel 14. Loven skulle rette opp for gammel urett og stadfestet samenes eksisterende rettigheter til land og vann i Finnmark.² Samtidig søkte loven gjennom opprettelsen av Finnmarkseiendommen å etablere en forvaltningsordning hvor ulike hensyn ble ivaretatt på en balansert måte og i tråd med folkeretten, og med et hovedformål om å ivareta samiske interesser og ressursgrunnet i hele Finnmark.³ Loven bygger altså på en grundig avveining av ulike hensyn. Disse hensynene kommer primært til uttrykk gjennom lovens § 1:

Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Hensynene som loven skal ivareta, drøftes i de ulike lovforarbeidene. For eksempel uttales følgende i Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) på side 103:

På bakgrunn av analysen som er foretatt har det blitt klargjort at loven må ivareta flere overordnede hensyn. Den nye loven må for det første legge grunnlaget for en bevaring av naturgrunnet for den samiske kulturen. Sametinget, som representativt organ for det samiske folk, må dessuten sikres innflytelse over arealforvaltningen. Videre må loven danne grunnlag for at også andre viktige samfunnshensyn i Finnmark kan ivaretas, og skape grobunn for en positiv næringsutvikling i fylket. Innbyggerne i fylket skal sammen ha kontroll over arealforvaltningen, uten at det skilles individuelt på grunnlag av etnisk tilhørighet. Grunn og naturressurser i Finnmark må forvaltes etter prinsipper som legger opp til likebehandling av alle som bor i samme område. Dette tilsier lik representasjon i styrende organer. Videre må et nytt organ som skal forvalte grunn og naturressurser i Finnmark, ha en ikke ubetydelig grad av selvstendighet i forhold til sentrale myndigheter. I forhold til enkeltpersoners og gruppers rettigheter, er det et selvsagt utgangspunkt at loven ikke skal gjøre inngrep i opparbeidede rettigheter som bygger på et tingsrettslig eller avtalerettslig grunnlag. Det er imidlertid også lovens formål at alle utmarksbrukere i Finnmark skal være sikret fortsatt adgang til å utnytte utmarksressursene [4]. Forvaltningen av utmarksressursene må også sikre en bærekraftig og økologisk forsvarlig bruk av ressursene. Hensynet til vern av den samiske kultur, til lik behandling av innbyggerne i fylket, til en økologisk bærekraftig utvikling og til en avklaring som kan legge grunnlaget for en positiv næringsutvikling, er de fire grunnleggende hensynene som loven bygger på.

Også Justiskomiteen trekker frem ulike hensyn i Innst.O nr. 80 (2004-2005) s. 48:

¹ Se Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) kap. 2.

² Se f.eks. Knut Storbergets hovedinnlegg under debatten i Odelstinget 24. mai 2005.

³ Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 95, sammenholdt med Innst.O. nr. 80 (2004-2005) punkt 7.2.1 og 7.2.2.

⁴ Ved justiskomiteens behandling ble henvisningen til «allmennheten» tatt ut av lovens formål, se Innst.O nr. 80 (2004-2005) s. 32. Forslaget om å sikre allmenheten rett til utnyttelse av fornybare ressurser ble imidlertid beholdt (Finnmarksloven § 25).

Dette flertallet vil avslutningsvis fremheve at formålet med finnmarksloven er tredelt. For det første er loven et viktig ledd i arbeidet med å avklare og sikre samenes rettsstilling i Norge. For det andre er målet å skape ro og stabilitet rundt rettsforholdene knyttet til land og vann i fylket. For det tredje ønsker dette flertallet å legge til rette for løsninger som motiverer til samarbeid og verdiskapning.

At Finnmarksloven nettopp søker å ivareta ulike, og til dels kryssende, hensyn og interesser vises tydelig gjennom blant annet den lovmessige forankringen av Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark (§ 4), styresammensetningen i Finnmarkseiendommen (§ 7), de særlige flertallsreglene ved vedtak som medfører endret bruk av utmark m.m. (§ 10) og reglene i kapittel 3 om hvilke brukergrupper som kan utnytte hvilke utmarksressurser på Finnmarkseiendommens grunn (se punkt 4 nedenfor).

Oppsummert innebærer Finnmarkslovens forvaltningsordning at relevante interesser ivaretas, og at samiske interesser, kultur og tradisjon sikres eksplisitt. Dersom det vesentlige av Finnmarkslovens bestemmelser ikke lenger gjelder for utmarka i en så stor kommune som Karasjok, vil det kunne innebære en endring i balansen mellom ulike interesser, sammenliknet med lovens system. Avveiningen av ulike hensyn som Finnmarksloven bygger på vil falle bort til fordel for privat organiserte systemer – en prosess som vil forsterkes dersom dommen får presedensvirkninger for andre områder.

3 KONSEKVENSER FOR REGULERING OG LOVGIVERS FREMTIDIGE HANDLINGSROM

Finnmarksloven kapittel 2, 3 og 5 gjelder kun for Finnmarkseiendommen og Finnmarkseiendommens grunn. Selv om det følger av Finnmarksloven § 2 at loven også gjelder på annen fast eiendom i Finnmark, har dette i praksis kun betydning i den forstand at offentlige myndigheter plikter å legge Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark til grunn, jf. Finnmarksloven § 4 (2). Dersom Utmarksdomstolens dom stadfestes, eller Guttormgruppen m.fl. gis medhold i sin anke, medfører det som nevnt i punkt 1 at Finnmarksloven kap. 2 og 3 ikke lenger regulerer grunnen i Karasjok kommune.

Utmarksdomstolen finner at «eiendomsretten ... ligger kollektivt til alle som til enhver tid har registrert bostedsadresse i Kárášjoga gielda/Karasjok kommune», jf. domsslutningen i saken mellom Finnmarkseiendommen og Karasjok kommune m.fl. punkt 1. Dette er, så langt staten har kunnet bringe på det rene, første gang befolkningen i en kommune – i egenskap av innbyggere i kommunen – anses som eiere av utmarka i kommunen.

I Rt-2001-1229 (Svartskog) fant Høyesterett at oppsitterne i Manndalen i Kåfjord kommune var eiere av et utmarksområde på 116 km². I vår sak gjelder det imidlertid innbyggerne i en hel kommune og et vesentlig større område. Selv om tingsrettens regler om stiftelsesgrunnlag i hovedsak er ulovfestede, er forvaltningen av eiendom som eies av flere i dag i stor grad lovregulert (om enn til dels deklatorisk). Ingen av disse lovene passer særlig godt på eiendomsforholdene som følger av Utmarksdomstolens dom.

Sameieloven antas å passe dårlig, da antallet innbyggere vil kunne variere, slik at det vanskelig kan snakkes om retter «rekna i parter etter delings- eller høvetall», jf. sameieloven

§ 1 (1). Det er også tvilsomt om den type automatiske medlemskap i et sameie det eventuelt her er tale om kan danne grunnlag for at den enkelte plikter å dekke eventuelle kostnader som påløper (§ 9). Det er heller neppe mulig for den enkelte innbygger i Karasjok å avhende sin andel (§ 10) eller kreve oppløsning av det eventuelle sameiet (§ 15).

Heller ikke lov om bygdeallmenning passer, da det er tale om personlige og ikke reelle rettigheter, jf. bygdeallmenningsloven § 1 (1).⁵ Lovens regler om bruksretter i kapittel 2 passer heller ikke på Karasjoks tilfelle ettersom ikke alle innbyggerne driver jordbruksmessig drift.

Kommer Høyesterett til at Finnmarkseiendommens anke forkastes, står man samlet sett overfor en ny type rettighetsforhold hvor det ikke foreligger passende regulering i dag. Utmarksdomstolens flertall har reelt fastsatt at rettighetsforholdene i kommunen må betraktes *sui generis*, og hvor det i liten grad gir mening å jevnføre med den privatrettslige forekomsten av eiendomsrett andre steder. Til det sedvanlige begrepet om «eiendomsrett» hører bl.a. friheten til å avhende, friheten til å la rettighetsposisjonen gå i arv, muligheten til å pantsette rettighetsposisjonen m.v. All den tid slike beføyelser neppe kan sies å ligge til den enkelte innbygger i Karasjok så langt det gjelder utmarka (eller en andel av den), kan det neppe sies å være en «eiendomsrett» i tradisjonell, privatrettslig forstand som er fastslått av Utmarksdomstolens flertall.

I forlengelsen oppstår det spørsmål om hvilke prinsipper som skal gjelde for styring av «Karasjokeiendommen», hvilke plikter medlemskap i en slik eiendom eventuelt medfører, hvordan bruk skal koordineres og avpasses, hvordan og av hvem flertallsvedtak skal fattes, hvilket eventuelt mindretallsvern som skal etableres m.v. Ytterligere oppstår det spørsmål om begrensinger på adgangen til å omsette eller på annen måte disponere over andel eller eiendommen som helhet (og i tilfelle hvilke). Det oppstår også sivilprosessuelle spørsmål om hvem som kan saksøke og saksøkes om forhold som gjelder utmarka i kommunen.

Videre vil ikke Finnmarksloven § 20 lenger komme til anvendelse på utmarka i Karasjok kommune, dersom Utmarksdomstolens dom stadfestes. Rettsvirkningene av dette for lovgivers handlefrihet, herunder forholdet til Grunnloven § 105 og EMK P1-1, fremstår som uklare gitt eiendomsforholdenes *sui generis* karakter.

4 KONSEKVENSER FOR FORVALTNINGEN OG UTNYTTELSEN AV FORNYBARE RESSURSER

Etter Finnmarkslovens § 21 skal Finnmarkseiendommen forvalte naturressursene i tråd med formålene i § 1. Dette innebærer en plikt til å forvalte naturressursene til det beste for befolkningen i hele Finnmark og en plikt til å sikre at naturressursene kan tjene som grunnlag for utøvelse av samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv på en bærekraftig måte. Disse pliktene, og de nærmere reglene for

⁵ I Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) på side 103-104 uttaler departementet at: «Ut fra en ren tingsrettslig analyse har Finnmarkseiendommen slik den nå foreslås slik den nå foreslås opprettet, sammenholdt med det system som fastsettes for forvaltningen av utmarksressursene, store likhetstrekk med en bygdeallmenning».

forvaltningen i lovens kapittel 3, skaper forutsigbare rammer for å sikre alle relevante interesser og bærekraftig utnyttelse av naturressursene. Ifølge forarbeidene var det videre ønskelig og hensiktsmessig at ressursene forvaltes enhetlig og samlet, se Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 99.

Finnskoven §§ 22-25 regulerer hvilke utnyttelsesmåter av Finnmarkseiendommens grunn som tilkommer henholdsvis personer bosatt i kommunen, personer bosatt i Finnmark fylke og øvrige. Rettighetene, i særdeleshet retten til jakt, fangst og fiske, går vesentlig lengre enn det som gjelder på privateid grunn.

Retten til jakt, fangst og fiske inngår ikke i allemannsretten etter friluftsløvsloven. Hovedregelen er at grunneier har enerett til jakt og fangst, jf. viltloven § 27. På nærmere vilkår kan imidlertid offentlig myndighet etablerere jaktkortsalg til allmenheten eller slå sammen viltområder, jf. viltloven §§ 36-37. Grunneier har i utgangspunktet også enerett til fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag og sjøen, og innlandsfisk i vassdrag, jf. lakse- og innlandsfiskekøven § 17. Etter § 18 har barn under 16 rett til å fiske i ferskvann, foruten vassdrag som fører anadrome laksefisk. På nærmere vilkår kan det offentlige også gi pålegg om salg av fiskekort, jf. § 27.

Friluftsløvsloven § 5 oppstiller en generell høstingsrett, men annet ledd gjør unntak for muldebærland i bl.a. Finnmark i områder der det er nedlagt forbud mot plukking.

Finnskoven § 23 gir derimot alle som bor i Finnmark fylke rett til å drive storviltjakt, småviltjakt, plukke multer og utta trevirke til husflid på Finnmarkseiendommens grunn. Rettighetene går altså lenger enn det som følger av friluftsløvsloven, og går også ut over det som gjelder på statsgrunn i øvrige deler av landet, der rettigheter primært er gitt til «innenbygdsboende», dvs. de som bor i kommunen (ev. innenfor en begrenset del av kommunen i.h.t. tidligere kommunegrenser), jf. fjellova § 23 (2), viltloven § 31 og forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 3. Løsningen med å gi utvidede rettigheter til også innbyggerne i resten av Finnmark fylke er begrunnet i Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 99:

For det første er ikke alle rettighetene egnet til å forvaltes på kommunenivå. Storviltjakt og småviltjakt er praktiske eksempler. For det andre er utmarksressursene skjevt fordelt mellom de ulike kommunene. For det tredje må man i større grad respektere den adgangen til utmarksressursene som fylkets innbyggere og allmenheten for øvrig tradisjonelt har hatt.

Finnskoven § 25 gir allmenheten adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre på linje med det som gjelder på statsgrunn sør i Norge, jf. fjellova §§ 23 (1) og 28 (1), lakse- og innlandsfiskekøven § 22, viltloven § 31 og forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 3.⁶ Retten gjelder for alle som er bosatt i Norge og har vært bosatt i landet siste år. Dette er rettigheter som er viktige for allmenheten som en del av grunnlaget for å drive friluftsliv.

⁶ For Karasjoks vedkommende er de lakseførende elvestrekninger av kommunen underlagt Tanaløven, med egne bestemmelser om fiskeberettigede.

REGJERINGSADVOKATEN

Dersom Utmarksdomstolens dom stadfestes, vil de særlige rettighetene som Finnmarksloven gir innbyggerne i Finnmark fylke og allmenheten for øvrig bortfalle. Innbyggerne i Karasjok kan selvfølgelig, på linje med andre private grunneiere, beslutte at personer bosatt utenfor kommunen kan løse jakt- og fiskekort. At grunnen er privat, innebærer imidlertid at det kan innføres tydeligere forskjellsbehandling basert på bosted i form av differensiering i pris og begrensninger i tilgang av hensyn til bestandsutvikling mv. enn det Finnmarksloven § 27 (3)-(6) i dag åpner for. Personer bosatt i Karasjok kommune vil på den annen side fortsatt kunne utnytte utmarksressursene i fylkets øvrige kommuner i medhold av Finnmarksloven § 23. Dette vil særlig ha betydning for innbyggere i kyst- og fjordstrøkene i Finnmark, der Finnmarkskommisjonen i det vesentlige har ferdigstilt sitt arbeid og Finnmarkseiendommen har beholdt grunnbokshjemmelen til det vesentligste av utmarka.

• • •

Oslo, 22. januar 2024

REGJERINGSADVOKATEN

Henrik Vaaler
advokat