



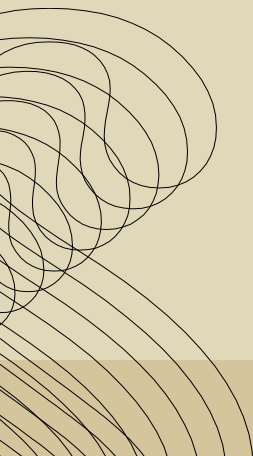
Finnmarkskommisjonens arbeid og kommisjonens første rapport

Norsk forening for landbruksrett

Oslo, 2. mai 2012

v/Jon Gauslaa

leder av Finnmarkskommisjonen





Finnmarkskommisjonen

- **Alta-striden, Samerettsutvalget, finnmarksloven**
 - Stortingets Justiskomiteé (2005): nødvendig å supplere finnmarksloven med regler om rettighetskartlegging for å oppfylle ILO art 14 (ILO 2004, UDs rettsavdeling).
 - Finnmarkskommisjonen skal kartlegge rettighetsforhold på FeFos grunn (tidligere statsgrunn) i Finnmark.

- **Liknende kartlegginger er tidligere gjennomført av:**
 - Høyfjellskommisjonen (1908-1953): Rettighetsforhold på statsgrunn i Sør Norge (statsallmenningene).
 - Utmarkskommisjonen (1985-2004): Rettighetsforhold på statsgrunn i Nordland og Troms.



Historisk tilbakeblikk:

Særegen rettighetssituasjon i Finnmark utviklet seg fra ca 1850:

- *...Finnmarken har fra de ældste Tider været benævnt og behandlet som en Colonie” (Finansdept, Ot. prop. 21/1848)*
- *Finmarken ..., er som bekjendt taget i uindskrenket Besiddelse og kolonisert af selve Kronen. Den fuldt organiserede Stat ... benyttede denne Eiendom ganske som en Privatmand, der ikke er bundet av andres Ret (Regjeringsadvokaten, 1864).*
- *Den bruksrett staten saaledes har git i Finmarken, er en ret som staten kan ta tilbake, naar den vil, uden at det er at gaa nogen privatmands ret for nær (Prof. Nicolaus Gjeldsvik, 1919).*

Finnmarksloven (2005) § 5 (1) og (3):

- *Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark.*
- *For å fastslå omfanget og innholdet av de rettigheter samer og andre har på grunnlag av hevd, alders tids bruk eller på annet grunnlag, opprettes en kommisjon ... og en særdomstol ...*



Finnmarksloven § 29 første ledd

Kartlegging av eksisterende rettigheter

- ”Det opprettes en kommisjon ... som på grunnlag av *gjeldende nasjonal rett* skal utrede bruks- og eierrettigheter til *den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar.*”
 - Grunn fradelt til private før 1. juli 2006 faller utenfor
 - Kartleggingen gjelder *eksisterende*, men ikke formelt anerkjente bruks- og eierrettigheter. Nye rettigheter skal ikke tildeles.
 - Utøvd bruk skal kartlegges. Er bruken av en slik art at den har gitt grunnlag for selvstendige rettsdannelser?
 - Kartlegging på grunnlag av ”*gjeldende nasjonal rett*”
 - I hvilken grad og i hvilket omfang er det med grunnlag i langvarig bruk (hevd, alders tids bruk, lokal sedvanerett, festnet bruk) ervervet rettigheter som ikke tidligere er formelt rettslig anerkjent?



”Gjeldende nasjonal rett”

- Kommisjonen skal bygge på alminnelige tingsrettslige prinsipper for rettserverv ved langvarig bruk, slik de er utviklet av Høyesterett, bl.a. i Rt. 2001 s. 769 og s. 1229.
- ”Gjeldende nasjonal rett” er brukt i § 29 (1) for å markere at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger er relevante rettskilder, jf. Innst. O. nr. 80 (2004-05) s. 18-19.
- Folkeretten gir ikke *selvstendig grunnlag* for å anerkjenne rettigheter, men kan få betydning ved anvendelsen av ”*gjeldende nasjonal rett*” i konkrete tilfeller.
 - Presumsjonsprinsippet, jf. Innst. O. nr. 80 (2004-05) s. 19
 - Finnmarksloven § 3: ”*Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO 169, og skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.*”
 - ”*Begrenset inkorporasjon*”. § 3 skal ”*ikke brukes til å bygge ut finnmarksloven*”. Dette er lovgivers oppgave, ikke kommisjonens eller domstolenes, jf. Innst. O. nr. 80 (2004-05) s. 33.



Hvem kan få anerkjent rettigheter?

Folk i Finnmark ("samer og andre"), jf. finnml. § 5, 3

- Kommisjonen er et virkemiddel for å oppfylle Norges forpliktelser etter ILO 169 artikkel 14, jf. Innst. O. nr. 80 (2004-2005) s. 28.
 - Staten plikter å sørge for kartlegging av eksisterende rettigheter på grunnlag av gjeldende rett.
 - Forpliktelsen sier **ikke** noe om utfallet av kartleggingen (vil også bero konkrete forhold i vedkommende stat, jf. art 34), men kartleggingen må være grundig.
- Avgjørende for om rettigheter vil bli anerkjent, er den utøvde bruken, og de rettsoppfatningene som ligger til grunn for bruken. **Ikke** brukernes etnisitet.



Utlysning og kunngjøring av felt

- **§ 30;** Kommisjonen avgrensner utredningsfelt og fastlegger rekkefølgen feltene utredes i, ut fra behovet for rettsavklaring og hva som anses ”*naturlig og hensiktsmessig*”.
 - Fem felt er avgrenset og kunngjort:
 - Felt 1: Stjernøya/Seiland, kunngjort feb. 2009, avsluttet mars 2012
 - Felt 2: Nesseby kommune, kunngjort februar 2009, august 2012?
 - Felt 3: Sørøya, kunngjort mars 2010, avsluttes vinteren 2012/13.
 - Felt 4: Karasjok, kunngjort våren 2011, avsluttes ??
 - Felt 5: Varangerhalvøya øst kunngjort høst 2011, avsluttes ??
 - To nye felt planlagt (kunngjøring usikkert)

- **§ 31;** Feltene skal kunngjøres med oppfordring til rettighetshavere om å melde seg; særskilt varsel til nærmere angitte grupper
 - Særskilt varsel er sendt til langt flere enn de som er angitt i loven.
 - Skjemaer for melding av rettigheter på www.finnmarkskommisjonen.no. Mottatte meldinger om rettigheter publiseres (kontradiksjonshensyn).



Ansvaret for sakens opplysning

Påligger kommisjonen, ikke partene (finnmarksloven § 32)

- Kommisjonen plikter å kartlegge rettighetsforholdene i et felt enten det er fremsatt krav eller ikke. Den må også ta stilling til aktuelle rettighetsspørsmål som *ikke* er fremmet av en part.
 - Typisk kollektive rettsdannelser (bygdelag, beitebruk, reindrifftsrett). I prinsippet også alle aktuelle spørsmål om individuelle rettigheter, enten krav er fremmet eller ikke (i praksis ikke gjennomførbart).
- Kommisjonen har selv ansvaret for sakens opplysning, og for å fremskaffe det faktiske og historiske grunnlaget for avgjørelsene.
 - Inkvisisjonsprosess, ikke partsprosess.



Ansvar for sakens opplysning

Innhenting av materiale

- **Skriftlig dokumentasjon, muntlige forklaringer, sakkyndige utredninger (historie, antropologi, faktisk bruk)**

- **Sakkyndige feltutredninger:**
 - Brede og konkrete utredninger av bruk og rettsoppfatninger i feltet i historisk perspektiv og frem til i dag.
 - Oppdrag utlyst i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser.

- **Sakkyndige tematiske utredninger**
 - Sjølaksefiske, Allmennhetens bruk, Rettshistorisk gjennomgang av lovgivningen om statens grunn i Finnmark 1775 - 1965, interne rettsforhold i reindriften (Indre Finnmark, problemer og årsaksforhold), pilotprosjekt for sikring av bevis (muntlige kilder).

- Kommisjonen har ikke selv hatt noen innvirkning på eller deltakelse underveis i de sakkyndiges arbeid. En ønsker å stå mest mulig fritt.



Ansvaret for sakens opplysning

Parter og interesserepresentanter

- Partene i saker for kommisjonen har rett til å føre bevis (muntlig og skriftlig) om forhold av betydning for deres krav.
- Loven forutsetter at advokatmedvirkning/partsprosess først inntreffer hvis/når sakene behandles for utmarksdomstolen.
- Finnmarkskommisjonen ”kan” oppnevne interesserepresentanter.
 - ”Retts hjelpslignende tiltak” hvor utgiftene dekkes av staten.
 - Bidrag til saksopplysningen.
 - Gir de aktuelle interessegruppene økt innsyn i kommisjonens virke.
- Kommisjonen har vedtatt retningslinjer for interesserepresentantene
- Interesserepresentanter for felt 1 og 2 oppnevnt august 2010. Ordningen er videreført i andre felt.
 - Interesserepresentantene får tilgang på alt materiale som legges frem for kommisjonen, og kan kommentere dette. Deltar på befaringer og møter med parter og offentlige høringsmøter. Bidrar med innspill.



Ansvaret for sakens opplysning

Andre forhold av betydning

- Parter og andre må få vite hvilke krav som er fremmet, og kunne kommentere disse (kontradiksjon). Nettsiden brukes aktivt i den forbindelse:
 - Innkomne krav om anerkjennelse av rettigheter publiseres fortløpende.
 - Sakkyndige utredninger publiseres etter hvert som de ferdigstilles.
 - Kommisjonens møteprotokoller og medlemmenes innlegg på seminarer og aviskronikker legges ut.
- Kommisjonen får svært mange innsynbegjæringer (offentleglova gjelder). Liberal praksis bidrar til saksopplysning. Omtale i media gir større kunnskap om arbeidet – og kommisjonen får tilbakemeldinger og innspill.
- Kommisjonen avholder åpne folkemøter i felt etter at disse er utlyst. Gir informasjon til befolkningen og bidrar til saksopplysningen.
- En har etter at arbeidet i feltet er i gang og sakkyndige utredninger er fullført også hatt åpne høringsmøter i feltet (ikke lovpålagt) der parter og andre (vitner) avgir muntlig forklaring.
 - Kan minne om et rettsmøte. Men kommisjonen er ingen domstol.



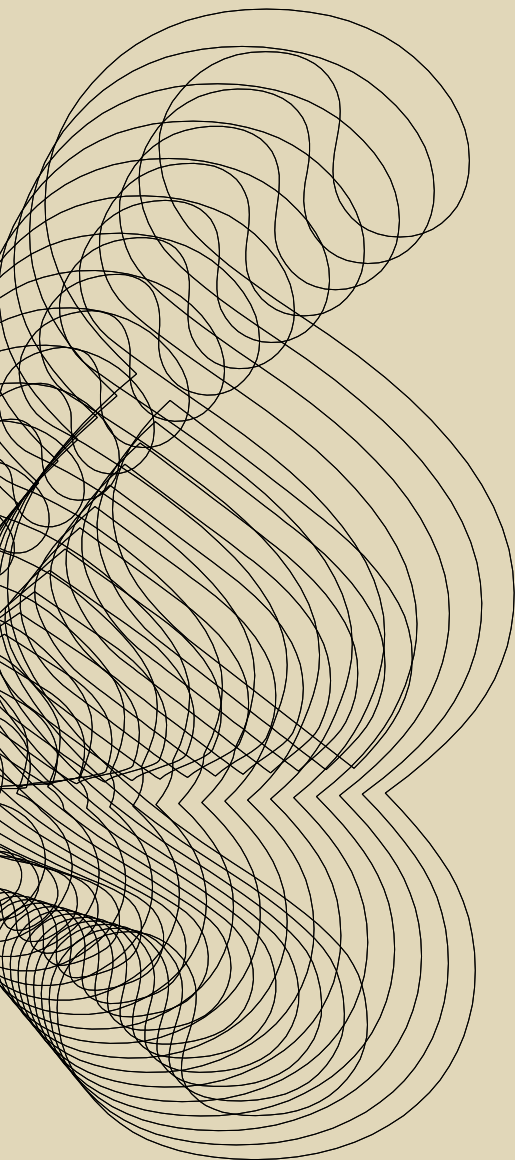
”Standard saksgang”

- Feltutlysning (26. februar 2009)
- Sakkyndig feltutredning, og gjennomføring av andre utredninger og undersøkelser (november 2009-januar 2011)
- Oppnevning av interesserepresentanter (august 2010, utsatt et halvt år pga kommisjonens økonomi)
- Undersøkelser av innkomne krav og andre aktuelle rettighetsspørsmål som identifiseres i vedkommende felt (juni 2009 – høst 2011)
- Høringsmøter, bevisopptak, befaringer (mai til oktober 2011)
- Utforming av kommisjonens rapport (høst 2011/vinter 2012).
- Offentliggjøring (20. mars 2012)



Arbeidet i felt 1 Stjernøya/Seiland

- Feltet omfatter all FeFo-grunn (**ikke** privat grunn) på Stjernøya og Seiland. Det ble utlyst 26. februar 2009 i samsvar med finnmarksloven §§ 30 og 31.
 - Utlysningen av feltet skapte en del rabalder særlig i felt 1.
- Muntlige kilder: Folkemøter, høringsmøter, befaringer, partsmedvirkning, interesserepresentanter.
- Kommisjonen har gjennomført sakkyndige utredninger:
 - feltutredning om bruk og rettsoppfatninger (februar 2011)
 - Tematiske utredninger (allmennhetens ressursbruk, sjølaksefiske generelt og i feltet, rettshistorie)
- Arkivundersøkelser (FeFo, statsarkivet, Riksarkivet).
- Andre kilder (historisk litteratur, bygdebøker, rettspraksis, tidligere utredninger om lokal bruk, juridisk litteratur).





Grunnlaget for konklusjonene

Denne innhentede informasjonen har dannet grunnlaget for kommisjonens vurdering av:

- hvilken bruk som har vært utøvd i feltet (varighet, omfang, innhold, sammenheng, eksklusivitet/dominerende),
- hvilke rettsoppfatninger bruken har vært et utslag av, og hvilke rettsoppfatninger bruken har gitt opphav til.

Konklusjonene bygger på gjeldende rettsprinsipper om rettserverv med grunnlag i langvarig bruk

- alders tids bruk, hevd, lokal sedvanerett, festnede forhold. Den nevnte ervervsgrunnlagene stiller krav om:
 - *langvarig og sammenhengende bruk av et visst omfang, og hvor bruken er basert på en beskyttelsesverdig oppfatning om at bruken er utslag av en rettighet (god tro).*



Saker som er behandlet

Kommisjonen har i felt 1 realitetsbehandlet åtte saker

Kollektive krav:

- Reinbeitedistrikt 25; eiendomsrett til all FeFo-grunn på Stjernøya
 - ikke medhold i eiendomsrett, bruksrett stadfestet i samsvar med presumsjonen i reindriftingslovens § 4).
- Sara-gruppen; eiendomsrett til deler av FeFo-grunnen på Stjernøya
 - ikke medhold i eiendomsrett, bruksrett til reindrift i behold)
- Fjordfiskernes forening; bruksrettigheter for fastboende lokalbefolkning (beite, hogst, jakt, fangst og fiske mv.)
 - Delvis medhold, rettighetene har i hovedsak en *opprinnelig karakter* og et selvstendig rettsgrunnlag (i motsetning til statens syn på 1800-tallet), selv om de ikke går ut over finnmarkslovens rammer.

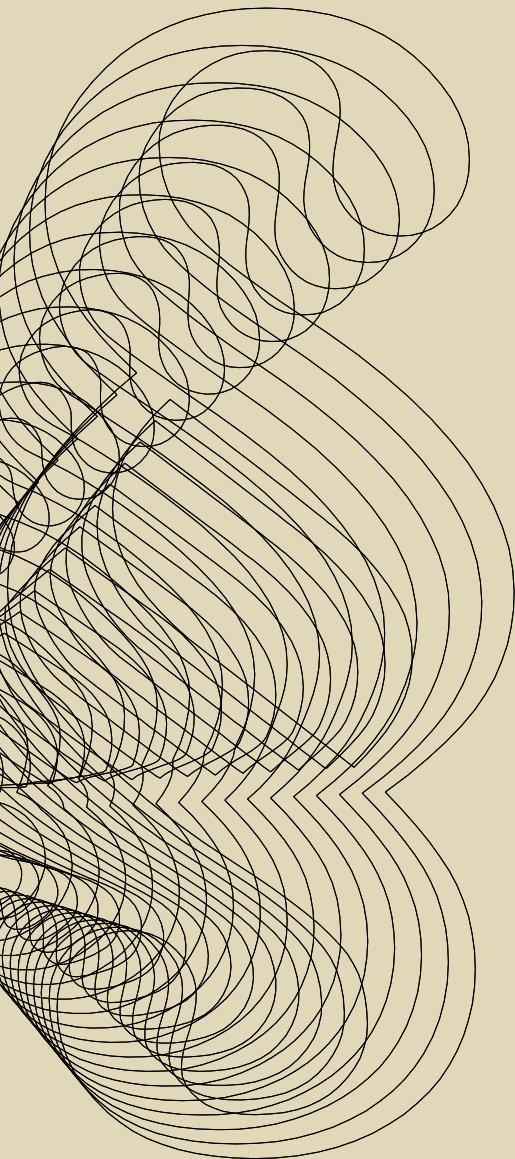


Saker som er behandlet

Kommisjonen har i felt 1 realitetsbehandlet åtte saker

■ **Individuelle krav:**

- Aslak Loso (eiendomsrett til 0,02 km² i Store Bekkarfjord, Seiland; medhold).
- Rolf Hagder Pedersen (eiendomsrett til 0,02 km² på Stjernøya, ikke medhold).
- Knut Mørk (bruksrett til garnfeste ved Bårdfjordnes, Seiland, medhold).
- Tor Mikkola (diverse bruksrettigheter, delvis fanget opp av kravet til Fjordfiskernes forening, delvis utenfor mandatet).
- Jorunn og Sigrun Elden (eiendomsrett til 0,01 km² på Altneset, Seiland, ikke medhold).

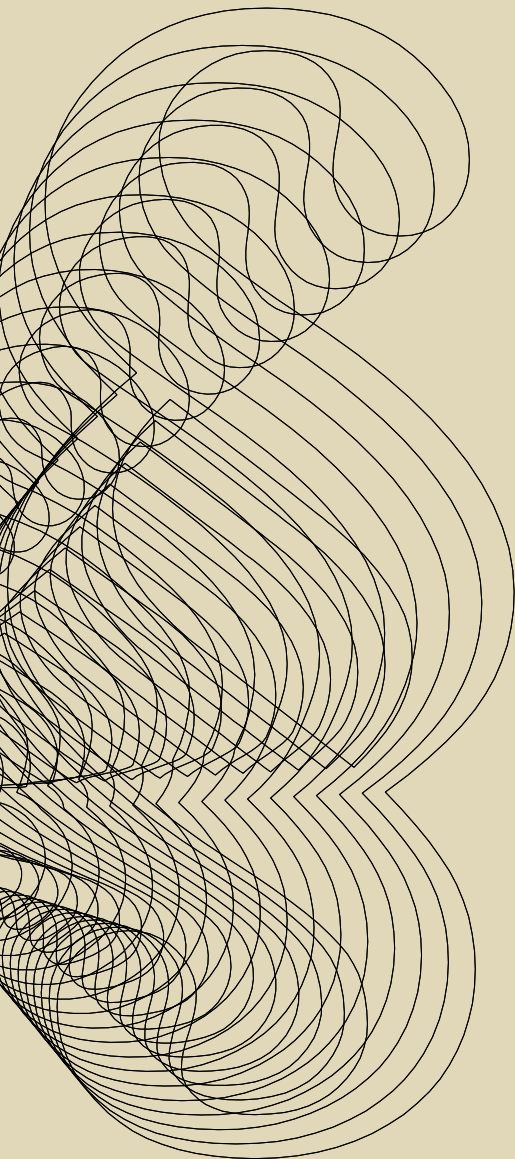




Saker som ikke er behandlet

Kommisjonen har mottatt 11 meldinger/krav om mulige rettigheter som ikke er realitetsbehandlet fordi:

- Spørsmålet faller utenfor kommisjonens mandat
 - Grenser mellom private eiendommer, rettigheter som gjelder privateid grunn (f.eks. laksefiske i sjø på privat grunn).
- Spørsmålene er ikke egnet for behandling i kommisjonen, jf. finnmarksloven § 30 tredje ledd:
 - Grensedragnin mellom FeFo-grunn og tilstøtende privat grunn (kommisjonen kan ikke avgjøre slike spørsmål med rettslig bindende virkning, jordskifteverket er bedre egnet).
- Nærmere undersøkelser har vist at det ikke påstås ervervet rettigheter som har et selvstendig grunnlag ved siden av – eller som går lenger enn – finnmarksloven.





Spørsmål behandlet uavhengig av krav

- Kommisjonen skal etter finnmarksl. § 33 bokstav a), jf. § 32 uttale seg om hvem som er grunneier i feltet, og hvilke bruksretter som gjelder der uavhengig av fremsatte krav.
- En har derfor også behandlet visse spørsmål om mulige kollektive rettsdannelser som det ikke er fremsatt krav om
 - Reindriftsrettigheter på Seiland
 - Laksefiske i sjø på/utenfor FeFos sjøgrunn
- Spørsmål om mulige *individuelle rettighetserverv* som ikke er brakt inn for kommisjonen, er ikke vurdert.
 - Slike spørsmål kan bringes inn for de alminnelige domstolene. Det samme gjelder andre spørsmål som kommisjonen ikke har behandlet.



Nærmere om konklusjonene

Eiendomsrett

- Den grunnen som ble overdratt til FeFo fra Statskog ved finnmarkslovens ikraftreden utgjør noe under 800 km²
- Grunnen er eid av FeFo med unntak av 0,02 km² i Store Bekkarfjord som er eid av Aslak Loso
- Reindriftens krav om *eiendomsrett* til hele eller deler av Stjernøya har ikke ført frem (men reindriften har bruksrett).
 - Vilkåret om eksklusiv/dominerende bruk anses ikke oppfylt.
 - Lokalbefolkningens bruk har over tid vært vel så omfattende som reindriftens. Staten har dessuten disponert som grunneier siden før innlandssamene tok i bruk øya som sommerbeite.
 - Det har heller ikke over tid eksistert noen rettsoppfatning blant reineierne om at de er grunneiere.



Nærmere om konklusjonene

Bruksrett

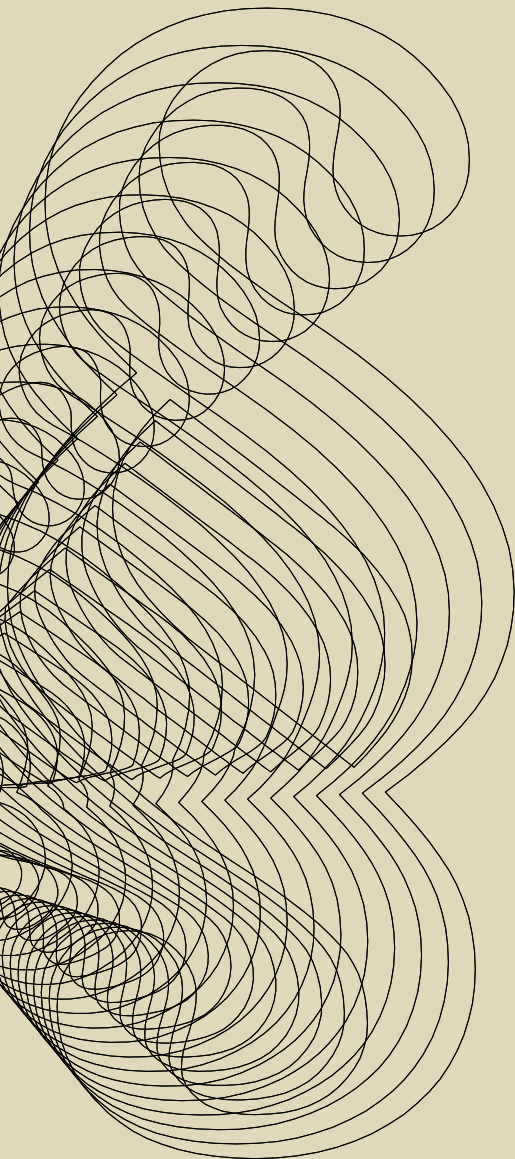
- Lokalbefolkningen i feltet har kollektive bruksrettigheter til bl.a. bufebeite, hogst og jakt, fangst og fiske.
 - Finnmarksloven stadfester/kodifiserer rettigheter som var etablert før staten begynte å regulere dem på 17- og 1800-tallet
 - Rettighetene må – som i dag – utøves innenfor de rammene som følger av finnmarksloven og annen relevant lovgivning.
 - Bruksretten har et *dobbelt rettsgrunnlag*; rettsdannelse/retts-erwerb med grunnlag i langvarig bruk og finnmarksloven.
 - Rettstilstanden er av allmenningsliknende art (bruksrettigheter ligger til lokalbefolkningen, eiendomsretten til grunnen til andre; i statsallmenningene til staten i Finnmark til FeFo).



Nærmere om konklusjonene

Bruksrett

- FeFo disponerer over rettighetene i medhold av finnmarksloven. Ikke opp til kommisjonen å vurdere om dette er *hensiktsmessig*.
 - At de bruksberettigede for visse bruksmåter må betale gebyrer til FeFo gjør ikke retten illusorisk (også bruksberettigede i statsallmenningene må betale for jakt- og fiskekort, men mindre enn andre).
 - FeFo kan ikke disponere på en måte som fortrenger de lokale brukerne fra deres tradisjonelle bruks- og høstingsområder.
 - Rettighetene har et selvstendig rettsgrunnlag, og er følgelig beskyttet mot opphevelser og sterke innskrenkinger (Grl § 105, EMK TP 1 art 1).
- Den øvrige befolkningens rettigheter i feltet (kommunens og fylkets innbyggere, andre) har kun sitt grunnlag i loven, og har ikke samme rettslige vern som den lokale bruken
 - Den bruken som alene har grunnlag i loven må stå tilbake for den lokale bruken ved ressursknapphet.





Nærmere om konklusjonene

Reindriftsrett

Det gjelder en alminnelig bruksrett til reindrift i feltet med grunnlag i alders tids bruk, jf. reindriftsloven § 4.

- Retten kan utøves innenfor reindriftslovens rammer.
- På Stjernøya har utøverne i distrikt 25 andel i denne retten.
- Det samme har Sara-gruppen. Den reindriftsretten gruppen hadde andel i da den avvirket sin reindrift i 1992 er ikke falt bort på grunnlag av klanderverdig passivitet eller ikke-bruk.
 - Ikke kommisjonens sak å vurdere hvilke grep som må gjøres for at driften gjenopptas. Men den tingsrettslige retten er i behold.
- På Seiland har utøverne i distrikt 24 A og 24 B andel i retten (innenfor de respektive distriktsgrensene).



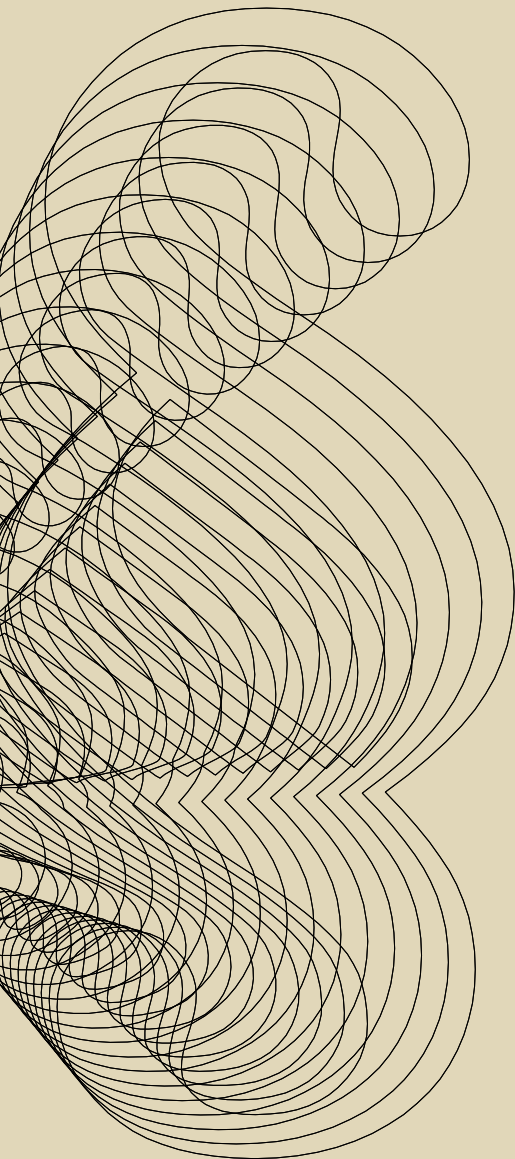
Mer om det rettslige grunnlaget

- *Alders tids bruk/lokal sedvanerett* når det gjelder kollektive rettigheter (rettsgrunnlagene glir noe over i hverandre)
- *Hevd* når det gjelder rettsdannelsene for Aslak Loso (eiendomshevd) og Knut Mørk (bruksrettshevd/langhevd).
- ILO 169 gir ikke grunnlag for andre konklusjoner enn de som følger av internrettslige kilder.
 - Artikkel 14 innebærer at det skal gjennomføres en grundig kartlegging, men gir ikke konkrete føringer for resultatet.
 - Kravet i art 14 om “dominerende” bruk er ikke ulikt kravet om “eksklusiv” bruk for å erverve eiendomsrett ved bruk i alders tid (ikke krav om absolutt eksklusivitet ved alders tids bruk).
 - Reindriftens bruk av Stjernøya som sommerbeite har ikke over tid vært dominerende i forhold til de fastboendes bruk.



Enstemmighet/dissenser

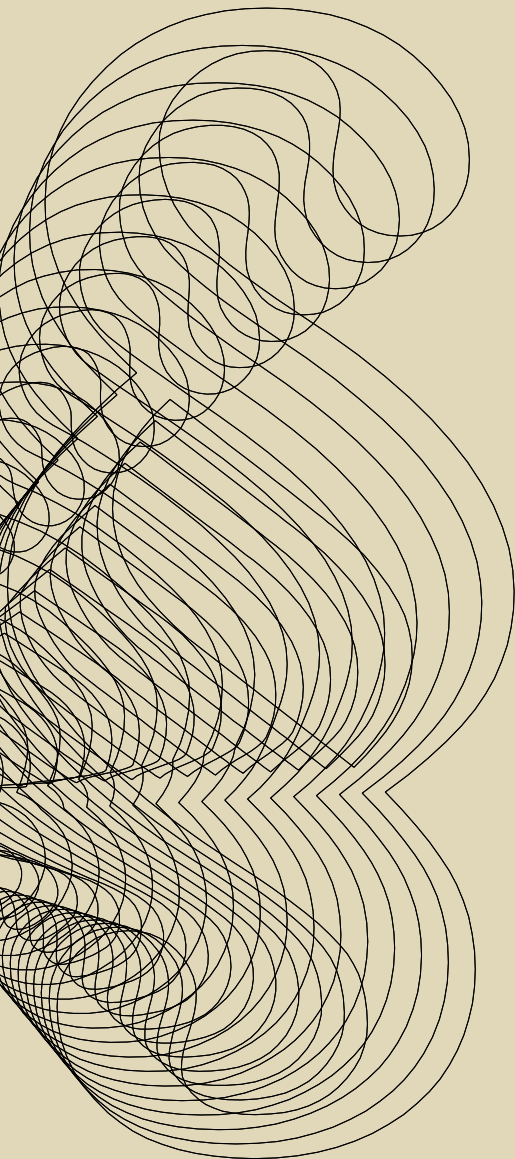
- Rapporten er enstemmig på alle punkter, så nær som spørsmålet om rettigheter for lokalbefolkningen til laksefiske i sjø med faststående redskap.
 - Dissensen gjelder uenighet om bevisvurdering (når fikk laksefisket i feltet et "rettsstiftende" omfang).
 - Liten praktisk forskjell mellom synspunktene.
 - Etter flertallets syn har FeFo ikke bare en "selvpålagt" plikt (strategidokument 2011) til å ivareta det lokale laksefisket i sjø ved konkurranse om lakseplassene (lite aktuelt i dag).
 - FeFo har også en underliggende rettslig plikt til dette.
 - Konklusjonen griper ikke inn i statens reguleringsadgang, men kan muligens tenkes en "øvre grense".





Anke/overprøving

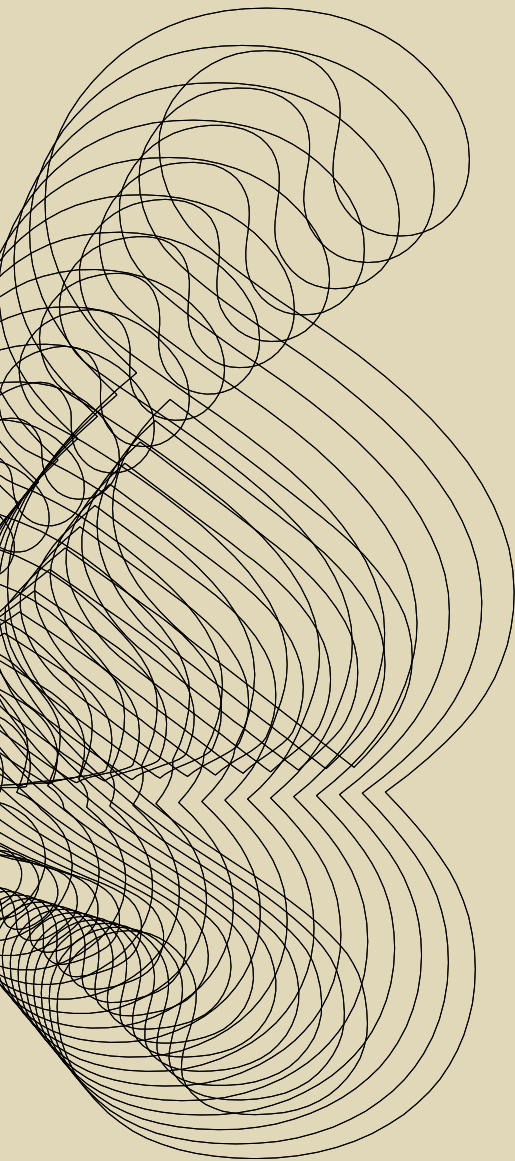
- FeFo plikter etter finnmarksloven § 34 uten ugrunnet opphold å ta stilling til kommisjonens konklusjoner, og sørge for tinglysninger mv. om man er enig i konklusjonene.
- Tvister om kommisjonens konklusjoner kan bringes inn for Utmarksdomstolen for Finnmark (ikke oppnevnt) innen 20. september 2013, jf. finnmarksloven § 38.
 - Tvister om konklusjoner i rapporten (eller spørsmål som ikke er realitetsbehandlet der), kan alternativt også bringes inn for de alminnelige domstolene.
- Partene kan som alternativ til å gjøre kommisjonens konklusjoner til gjenstand for rettslig prøving, anmode kommisjonen om å mekle, jf. finnmarksloven § 34.





Arbeidet videre i kommisjonen

- Rapporten for felt 1 trekker opp de rettslige prinsippene kommisjonen vil anvende i sitt arbeid, og dens forståelse av disse prinsippene.
- Om dette vil medføre de samme konklusjonene i andre felt, vil bero på den faktiske situasjonen i disse feltene.
 - Skulle Høyesterett (eller Utmarksdomstolen) komme til andre konklusjoner, vil kommisjonen måtte rette seg etter dette dersom dette skyldes annen forståelse av jussen.
 - Uenighet om bevisvurderingen vil ikke få tilsvarende virkning.





FINNMÁRKOKOMIŠUVDNA
FINNMARKSKOMMISJONEN

Mer informasjon

www.finnmarkskommisjonen.no

www.finnmarkskommisjonen.no

Takk for oppmerksomheten!