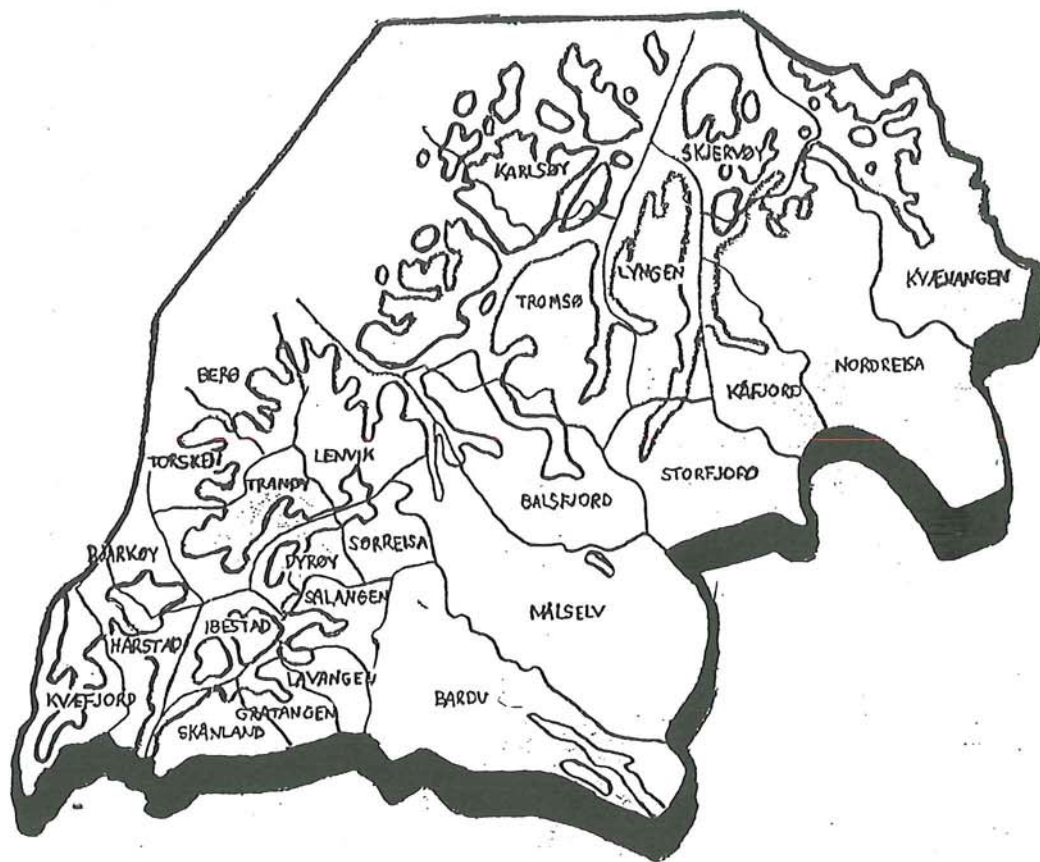


# Forvaltning av statsallmenninger i Troms fylke

- Statskog SF eller fjellstyreordningen?




Peter Kristiansen

Hovedoppgave ved Norges Landbrukshøgskole

Institutt for landskapsplanlegging

Ås - NLH 1998

**HOVEDOPPGAVE**

<p><b>TITTEL</b></p> <p>Forvaltning av statsallmenninger i Troms fylke. - Statskog SF eller fjellstyreordningen?</p>	<p><b>IDENTIFIKASJON/DATERING</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">  Norges landbrukshøgskole  15 MAI 1998         </div>
<p><b>FORFATTER</b></p> <p>Peter Kristiansen</p>	
<p><b>EKSTRAKT PÅ NORSK</b></p> <p>Oppgaven tar for seg forvaltningen av opprinnelig statsgrunn i Troms fylke. I dag er det Statskog SF som forvalter og administrerer bruken av opprinnelig statsgrunn i både Nordland og Troms. I statsallmenninger i Sør-Norge er det fjellstyrene som har disse oppgavene etter fjelloven. Fordi myndighetene har antatt at det ikke finnes statallmenninger i Nordland og Troms, har fjelloven ikke vært gjort gjeldende her. Etter at Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, med tilslutning av Høyesterett, har karakterisert opprinnelig statsgrunn i disse to fylkene som statsallmenning, har det oppstått en debatt om fjelloven skal gjøres gjeldende også her på lik linje med fylkene i Sør-Norge. Problemstillingene er særlig knyttet til likheter og forskjeller ved dagens forvaltningsordning og fjellstyreordningen med hensyn på rettighetsspørsmål og organisatoriske og forvaltningsmessige forhold. Videre gjøres det en undersøkelse av argumentasjon i fjellovdebatten, og holdninger blant ulike aktører og brukergrupper til å gjøre fjelloven gjeldende.</p>	
<p><b>ENGLISH ABSTRACT</b></p> <p>In the latest century all the state land in the counties of Nordland and Troms in the northern parts of Norway, has been excluded from being characterized as state commons. In 1990, however, a special commission, which was working to clarify borderlines and rights between state land and private land, characterized some of this land as state common land. This was settled by the norwegian supreme court the year after This thesis deals with the management of these commons in the county of Troms. Today these commons are managed by a state company called State owned Land and Forest Company of Norway. In the southern parts of Norway the commons are underlying an Act called "fjelloven", which gives the local population the authority to manage the use that is based on the rights of common. This difference between north and south has created a debate whether or not "fjelloven" is to be put into force in these two counties as well. This thesis compares the two management arrangements, and gives a report on the most central participants, the arguments used in the debate and the attitudes among the users.</p>	
<p><b>4 EMNEORD PÅ NORSK</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fjelloven</li> <li>2. Allmenningsrett</li> <li>3. Statsallmenninger</li> <li>4. Statskog SF</li> </ol>	<p><b>4 EMNEORD PÅ ENGELSK</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Right of common</li> <li>2. State common land</li> <li>3. State owned Land and Forest Company of Norway</li> <li>4. Outlying Field Commission</li> </ol>

Bibliografisk referanse i fortløpende tekst:

ETTERNAVN, FORNAVN. Trykkeår. Tittel. Utgiver. Utgiversted. Antall sider. Evt. ISBN-nr.  
KRISTIANSEN, PETER. 1998. Forvaltning av statsallmenninger i Troms fylke. NLH, Institutt for landskapsplanlegging. ÅS. 112 s.

## FORORD

Denne hovedoppgaven avslutter mitt femårige studium ved Norges landbrukshøgskole, studieretning planfag, standard studieplan eiendomsutforming/jordskifte. Arbeidet utgjør 10 av i alt 100 vekttall.

Oppgaven ble valgt våren 1997. Hovedvekten av arbeidet har vært lagt til vårsemesteret 1998, og har vart i ca. 4 ½ måned. Utgangspunktet for oppgaven var en generell interesse for eiendoms- og rettighetsforhold i Nord-Norge og for allmenningsrett som juridisk disiplin.

Veileder for oppgaven har vært professor Hans Sevatdal ved Institutt for landskapsplanlegging. Det rettes herved en stor takk til ham for imøtekommenhet og god veiledning. Videre vil jeg rette en stor takk til alle som har bidratt med opplysninger til oppgaven. Alle har vist stor velvillighet. Til slutt vil jeg takke min morfar, Martinus Mathisen, for at jeg fikk bo hos ham mens feltundersøkelsene pågikk, og min onkel, Jens Mathisen, for lån av bil under feltarbeidet. Feltarbeidet hadde vært svært vanskelig å gjennomføre uten dere.

Ås - NLH 14. mai 1998

  
Peter Kristiansen



# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN.....	1
1.2 PROBLEMSTILLING .....	2
1.3 FRAMGANGSMÅTE.....	3
1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN .....	4
1.5 NOEN BEGREPER .....	4
<b>2. GENERELT OM ALLMENNINGSRETT .....</b>	<b>6</b>
2.1 ALLMENNINGSRETT SOM INSTITUSJON .....	6
2.2 HISTORISK OPPRINNELSE .....	8
2.3 BEGREPET ALLMENNING.....	10
2.4 BEGREPET BYGDELAG .....	12
<b>3. STATSGRUNN I NORDLAND OG TROMS.....</b>	<b>15</b>
3.1 HISTORIE .....	15
3.1.1 Eiendomshistorisk utvikling i Nordland og Troms .....	15
3.1.2 Bosetning, næringsveier og eier-brukerrelasjoner i allmenninger.....	17
3.2 UTMARKSKOMMISSJONEN FOR NORDLAND OG TROMS .....	18
3.3 DAGENS RETTSTILSTAND.....	19
3.3.1 Statsallmenning og innkjøpt statsgrunn .....	19
3.3.2 Bruksrettighetene i statsallmenningene i Troms.....	22
3.3.2.1 Hogstrett.....	22
3.3.2.2 Beiterett.....	23
3.3.2.3 Jakt, fangst og fiske .....	24
3.3.2.4 Reindrifftsretten.....	25
<b>4. DAGENS FORVALTNING AV STATSGRUNN I TROMS.....</b>	<b>27</b>
4.1 STATSKOG SF .....	27
4.1.1 HISTORIE.....	27
4.1.2 ORGANISERING .....	28
4.1.2.1 Organisasjonsstruktur .....	28
4.1.2.2 Rettslig status .....	29
4.1.2.3 Økonomi.....	30
4.1.3 Statskogs rolle i forvaltningen i Troms .....	30
4.1.3.1 Statskog SF's formål .....	30
4.1.3.2 Naturforvaltning vs. næringsvirksomhet .....	31
4.1.3.3 Grunneierrollen .....	32
4.1.3.4 Arealbruk og arealbruksendring .....	36
4.1.3.5 Forvaltning og organisering av bruken med basis bruksrettene.....	37
4.1.3.6 Statskog SF's rolle som offentlig myndighet .....	40
4.1.3.7 Fjelltjenesten i Troms og oppsynsordningen .....	41
4.1.4 Statskog SF's inntekter i Troms .....	43
4.2 FYLKESMANNENS MILJØVERNAVDELING .....	44
4.3 BARDU KOMMUNE .....	45
4.3.1 Politisk organisering.....	45
4.3.2 Kommunestyret .....	45
4.3.3 Formannskapet.....	45
4.3.4 Viltnemnda.....	46
4.3.5 Motorferdselnemnda .....	47
4.4 REINDRIFTSFORVALTNINGEN .....	48
<b>5. KONSEKVENSER VED Å INNFØRE FJELLOVEN I TROMS.....</b>	<b>50</b>
5.1 FJELLOVENS VIRKEOMRÅDE .....	50
5.1.1 Geografisk virkeområde .....	50
5.1.2 Materielt virkeområde.....	52
5.2 INNENBYGDSBOENDE OG UTENBYGDSBOENDE.....	53



5.3 FJELLSTYRET .....	54
5.4 FJELLSTYRETS KOMPETANSE OG ARBEIDSOPPGAVER .....	54
5.4.1 Administrasjon og forvaltning av bruksutøvelsen.....	55
5.4.1.1 Beitebruken .....	55
5.4.1.2 Jakt og fangst.....	56
5.4.1.3 Fiske.....	58
5.4.2 Fjellstyret som representant for de bruksberettigede .....	60
5.4.3 Oppsynsordningen.....	61
5.5 FORHOLDET TIL ANDRE OFFENTLIGE MYNDIGHETER .....	63
5.5.1 Viltnemnda.....	63
5.5.2 Motorferdselnemnda .....	64
5.5.3 Reindriftsforvaltningen.....	64
5.6 STATSKOGS ROLLE I FORVALTNINGEN .....	65
5.6.1 Statskog som grunneier .....	65
5.6.2 Statskog som offentlig myndighet .....	65
5.7 INNTEKTENE FRA STATSALLMENNINGENE.....	67
5.7.1 Fjellkassa.....	67
5.7.2 Grunneierfondet.....	68
5.8 ALLMENNHETENS ADGANG TIL JAKT, FANGST OG FISKE .....	68
5.9 HVIS FJELLOVEN IKKE BLIR GJORT GJELDENE FOR JAKT OG FISKE? .....	69
<b>6. FJELLOVDEBATTEN.....</b>	<b>70</b>
6.1 FORHOLDET MELLOM JUS OG POLITIKK .....	70
6.2 BAKGRUNN .....	73
6.2.1 Bardu kommune .....	73
6.2.2 Arenaer for fjellovdebatten .....	74
6.2.3 Utnærskommisjonens arbeid i Bardu kommune .....	74
6.2.4 "Båtopplagssaken" .....	75
6.2.5 Bardu kommunes behandling av fjellov-spørsmålet .....	76
6.2.6 Voksenås-erklæringen og Stortingets spørretime .....	76
6.2.7 Troms fylkestings behandling av fjellov-spørsmålet.....	76
6.3 ARGUMENTASJON OG HOLDNINGER.....	77
6.3.1 Ulike aktører/ interessegrupper.....	77
6.3.1.1 Norges Bondelag.....	77
6.3.1.2 Utnærskommunenes Sammenslutning (USS) og Bardu kommune.....	81
6.3.1.3 Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF).....	83
6.3.1.4 Statskog SF og Landbruksdepartementet .....	84
6.3.1.5 Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL).....	87
6.3.2 Brukere i Bardu kommune.....	90
6.3.2.1 Jordbrukerne.....	90
6.3.2.2 Jegere og fiskere .....	92
6.3.2.3 Reineierne .....	94
6.3.2.4 Forsvaret.....	96
6.3.3 Viltnemnda.....	96
6.3.4 Motorferdselnemnda .....	97
6.3.5 Reindriftsforvaltningen.....	98
<b>7. OPPSUMMERING OG EGNE REFLEKSJONER .....</b>	<b>99</b>
7.1 LOKAL STYRING VS. SENTRAL STYRING .....	99
7.2 RETTFERDIGHETSARGUMENTET .....	100
7.3 TILBAKEFØRING AV VERDIER .....	101
7.4 "BUKKEN OG HAVRESEKKEN" .....	102
7.5 "FJELLOVEN GJELDER AUTOMATISK" .....	104
7.6 ALLMENNHETENS ADGANG TIL JAKT, FANGST OG FISKE .....	106
7.7 FORHOLDET TIL REINDRIFTSNÆRINGEN.....	107
<b>8. KILDER.....</b>	<b>109</b>

## ILLUSTRASJONER

### Figurer:

- Fig. 1 : Kartskisse over statsallmenning og innkjøpt statsgrunn i Troms.
- Fig. 2 : Organisasjonskart for Statskog SF.
- Fig. 3 : Eiendomsretten som en "restrett".
- Fig. 4 : Statskog SF's grunneierrolle.
- Fig. 5 : Maktbasis for arealbruk og arealbruksendring.
- Fig. 6 : Organisasjonsmodell for Statskog Troms.
- Fig. 7 : Politisk organisering i Bardu kommune.
- Fig. 8 : Reindriftsforvaltningens organisering.
- Fig. 9 : Skisse over myndighetsfordeling i statsallmenning, med angivelse av hvordan en avgjørelse kan angripes.
- Fig. 10: Hvordan skapes holdninger til, og hva er forholdet mellom "er" og "bør" (jus og politikk) i gjeldende rett.
- Fig. 11: Bardu kommune.

### Tabeller:

- Tab. 1 : Korttyper og priser for småviltjakt.
- Tab. 2 : Korttyper og priser for innlandsfiske.
- Tab. 3 : Prorammer for småviltjakt i Sør-Norge.
- Tab. 4 : Prirammer for innlandsfiske i Sør-Norge.
- Tab. 5 : Inntektene til fjellkassa.
- Tab. 6 : Inntektene til grunneierfondet.



## SAMMENDRAG

Fjelloven av 6. juni 1975 har fram til i dag ikke vært brakt til anvendelse i Nordland og Troms, fordi opprinnelig statsgrunn i disse to fylkene ikke har vært ansett som statsallmenning. Rettsforholdene mellom staten og private grunneiere har imidlertid vært uklare, og i 1985 ble Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms opprettet for å avklare disse rettsforholdene. I en dom avsagt av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, og stadfestet av Høyesterett i Rt. 1991 s. 1311, fikk opprinnelig statsgrunn betegnelsen statsallmenning, og beiterett ble tilkjent gårdsbrukene på allmenningsrettslig grunnlag. Denne dommen har hatt prinsipiell betydning, og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har lagt den til grunn i en rekke dommer senere.

Utmarka i Nordland og Troms har store jakt- og fiskeressurser. I dag er det Statskog SF som forvalter all opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, og som har alle inntektene fra disse områdene. Statskog SF har flere roller i utmarksforvaltningen, men grunneirolleren er den mest fremtredende. En stor del av kontrollen over bruk av arealer og naturressurser foretas i dag av lokale organer i kommunen og fylkeskommunen, og Statskog SF må som grunneier forholde seg til rammene som disse organene setter.

Fjelloven er i dag gjort gjeldende i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag. Med fjelloven vil man i Troms få enda et lokalt styringsorgan, nemlig fjellstyret. Fjellstyrets oppgaver er å administrere bruken (beite, jakt, fangst og fiske) som de bruksberettigede utøver i allmenningene, samt være de bruksberettigedes representant overfor andre aktører. Den viktigste oppgaven for fjellstyrene vil nok bli å administrere jakt- og fiskeordningen, dersom fjellovens regler om dette skulle komme til anvendelse. Innføring av fjelloven vil innebære en funksjonsdeling mellom Statskog SF og fjellstyrene. Med innføring av fjelloven innføres det prinsipp at inntektene fra statsallmenningene skal føres tilbake til området hvor de kom fra, enten gjennom fjellkassa eller gjennom grunneierfondet. Unntatt her er inntektene fra skogsdrifta

De rettslige avklaringene til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har satt i gang en politisk prosess for å gjøre fjelloven gjeldende i disse to fylkene på lik linje med Sør-Norge. Flere aktører som har engasjert seg i debatten, og argumentasjonen har vært omfattende.

Særlig har ulike representanter for bygdefolket, med Norges Bondelag i spissen, arbeidet for innføring av fjelloven. Sentralt i argumentasjonen har hensynet til lokal styring, rettferdighet, likhet for loven og verdiskapning i distriktene stått. Blant motstanderne av fjelloven finner vi Norges Jeger- og Fiskerforbund og Norske Reindriftssamers Landsforbund. Sentrale argumenter på denne siden har vært hensynet til allmennhetens adgang til jakt og fiske, og samenes rett til land og vann.



## 1. INNLEDNING

### 1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN

Emnet for oppgaven er forvaltning av statsallmenninger i Nordland og Troms. Det har vært en del uenighet om hvordan og av hvem disse arealene skal forvaltes. Denne uenigheten har bl.a. sitt utspring i ulike oppfatninger av allmenningsretten. Allmenningsretten er ved siden av odelsretten en av våre eldste rettsinstitusjoner. Et viktig spørsmål som det har hersket uenighet om opp i gjennom tidene, er om det noensinne har eksistert allmenning i Nordland og Troms. Robberstad (1970) skriver i vedlegg 1 til innstillingen fra Fjellovkomitéen (sitat s. 87 sp. mål 2):

*"Det er eit hovudspørsmål om det i Nordland og Troms har vore allmenningsrett av liknande slag som sør i landet, og om allmenningslovreglane har vore nytta der. Somme meiner at det ikkje er og aldri har vore allmenning i Nord-Noreg. Andre meiner at det har vore allmenning der, men at allmenningskarakteren har falle bort og at det ikkje lenger finst allmenning der. Det er og nokon som meiner at det har vore og framleis finst allmenning i Nord-Noreg."*

Myndighetene har vært av den oppfatning at det ikke finnes allmenninger i Nordland og Troms. Dette ble lagt til grunn ved innføringen av den første fjelloven av 12. mars 1920. Denne loven innførte ordningen med kommuneoppnevnte fjellstyrer, som sammen med staten skulle administrere utøvelsen av bruksrettighetene til beite, sæterdrift, jakt, fangst og fiske etc. i statsallmenninger. Dette skapte reaksjoner blant folk i disse to fylkene, og har siden vært et omstridt tema. Fjelloven av 1920 ble i 1975 avløst av en ny fjellov<sup>1</sup> uten at noen vesentlige prinsipielle endringer ble innført. Diskusjonene skjøt imidlertid fart igjen etter at Høyesterett 19. november 1991 stadfestet den såkalte Skjerstaddommen<sup>2</sup>, som ble avsagt av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Denne dommen fastslo at det finnes statsallmenninger i Nordland og Troms, og tilkjente beiterett for gårdsbrukene på allmenningsrettslig grunnlag.

<sup>1</sup> Lov 6. juni 1975 nr.31.

<sup>2</sup> Rt. 1991 s. 1311.

Skjerstaddommen har hatt prinsipiell betydning, og har medført samme resultat i flere av dommene fra Utmarkskommisjonen senere. På grunnlag av disse avklaringene er det nå politiske krefter som mener at fjelloven bør gjelde også for Nordland og Troms, noe som har medført en politisk debatt både lokalt og sentralt. Dette har resultert i at det i to kommuner har blitt vedtatt at fjellstyre skal opprettes. Først ute var Beiarn kommune, dernest Bardu kommunestyre. Når det gjelder spørsmålet om fjelloven skal bringes til anvendelse i Nordland og Troms, så regnes det i dag for i stor grad å være et politisk spørsmål. Debatten om innføring av fjelloven dreier seg imidlertid ikke bare om allmenningsrett. Uenigheten har også satt lys på to ulike forvaltningsordninger: dagens ordning der Statskog SF som grunneier forvalter utøvelsen av bruksrettighetene og den såkalte fjellstyreordningen slik den foregår i Sør-Norge.

## **1.2 PROBLEMSTILLING**

Når det nå eksisterer et ønske om å gjøre fjelloven gjeldende også for Nordland og Troms, har det utgangspunkt i både juridiske og politiske oppfatninger.

På den juridiske siden skaper uenigheten en interesse om selve opprinnelsen til og meningsinnholdet i begrepene allmenningsrett, allmenning og bygdelag. Jeg vil derfor begynne med å foreta en teoretisk tilnærming til disse begrepene. Først vil jeg knytte sammen teori om allmenningsrett og generell institusjonell teori, og forsøke å beskrive allmenningsretten som institusjon. Videre må jeg kort gjøre rede for eiendomshistorien for statseid grunn i Nordland og Troms, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, samt dagens rettstilstand for denne grunnen.

På den politiske siden knytter det seg en del oppfatninger om måten forvaltningen av statsallmenningene i Nordland og Troms foregår på i dag. I denne forbindelse må jeg gjøre rede for dagens forvaltningsordning i Nordland og Troms, hvilke aktører som deltar i denne forvaltningen og hvilke roller disse aktørene spiller i forhold til hverandre. Videre vil jeg, ut fra de kunnskaper vi har om fjellstyreordningen i Sør-Norge, forsøke å gjøre rede for hvilke endringer denne ordningen vil kunne medføre i Nordland og Troms, dersom den ble innført. Jeg vil også gjøre rede for selve fjellovdebatten, d.v.s. de mest sentrale aktørene og deres synspunkt på saken. Videre vil jeg gjøre en undersøkelse blant brukere av



statsallmenningene og folk i forvaltningen for å finne ut hvilke holdninger som eksisterer om dagens forvaltning, og hvilke forventninger man har til en eventuell forvaltning etter fjelloven.

Et annet spørsmål jeg ønsker å få svar på er hva som er hovedmotivasjonen for de standpunkter som inntas. Til slutt vil jeg forsøke å strukturere argumentasjonen i noen hovedpunkter, og komme med noen egne refleksjoner over det jeg har funnet ut. Oppgaven er altså dels beskrivende og dels analyserende.

### **1.3FRAMGANGSMÅTE**

Det finnes mye litteratur som omhandler allmenningsrett. Med den mengden av litteratur som finnes sier det seg selv at det ikke lar seg gjøre å sette seg inn i alt som er skrevet om dette temaet på de drøye 4 månedene som hovedoppgavearbeidet varer. Jeg har derfor i samråd med veileder foretatt et utvalg i den litteraturen som finnes.

Når det gjelder min redegjørelse av dagens forvaltningsordning er den knyttet til Troms fylke. Denne redegjørelsen er basert på lovverk, juridisk litteratur og innsamlet skriftlig og muntlig materiale av ulike slag. Når det gjelder den forvaltningsordningen som fjelloven representerer, har kildematerialet vært fjelloven selv med forarbeider, samt ulike rapporter og artikler som er skrevet om denne forvaltningsordningen.

Når det gjelder selve fjellovdebatten og argumentasjonen i denne debatten, har kildene i hovedsak vært en mengde avisartikler, korrespondanse og utredninger. Det har imidlertid vært nødvendig å supplere og utdype dette bildet gjennom spørreundersøkelser med de ulike aktørene. For undersøkelsen min har jeg valgt å ta utgangspunkt i Bardu kommune i Troms fylke. Som nevnt har Bardu kommune, ut fra en forestilling om at fjelloven allerede gjelder for statsallmenninger i Nordland og Troms, gjort et prinsippvedtak om at det skal opprettes et fjellstyre. Det som har skjedd her, har engasjert alle interessegruppene i saken, og har medført en omfattende saksbehandling og debatt både i mediene og på andre mer formelle arenaer. Det som har kommet fram i denne forbindelse skulle derfor fange opp alle sider av saken. Tankegangen er altså at Bardu kommune må ha vært en brukbar arena for hele fjellovdebatten, og dermed et greit utgangspunkt for min undersøkelse. En praktisk side ved

dette, som også gjorde det fordelaktig å ta for seg Bardu kommune, var det at flere av aktørene/interessegruppene i saken befinner seg i eller i nærheten av kommunen. Dette var med på å gjøre feltarbeidet lettere. Feltarbeidet ble foretatt i perioden 2. til 13. mars.

Undersøkelsene blant brukerne i statsallmenninger i Bardu kommune omfattet først og fremst jordbrukere, medlemmer av jeger- og fiskerforeninger og reindriftssamer. Det må imidlertid påpekes at undersøkelsen ikke er noen statistisk "survey-undersøkelse". Jeg foretok derfor et utvalg med utgangspunkt i sentrale personer innen de ulike gruppene.

#### **1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN**

Som nevnt konsentrerer oppgaven seg om Troms fylke, men store deler av materien er også aktuell for Nordland. Derfor vil begge fylker nevnes i mange tilfeller.

Det finnes i dag to lover som regulerer bruken av statsallmenningene: fjelloven<sup>3</sup> og statsallmenningsloven<sup>4</sup>. Statsallmenningsloven regulerer bl.a. skogsdriften i statsallmenningene, og etter § 1-2 skal det være allmenningsstyre for statsallmenninger hvor virkesrett ligger til jordbrukseiendommer. Allmenningsstyret har til oppgave å representere og ivareta de virkesberettigedes interesser. I Troms ligger det meste av opprinnelig statsgrunn over tregrensen og virkesrett har heller ikke blitt tilkjent gårdbrukere på allmenningsrettslig grunnlag. Interessen for statsallmenningsloven har nok derfor ikke vært like stor som interessen for fjelloven. Denne oppgaven begrenser seg til de forhold som har med fjelloven å gjøre, og befatter seg dermed ikke med statsallmenningsloven og allmenningsstyret. Videre tar heller ikke oppgaven opp spørsmålet om tilkjenning av hogstrettigheter på allmenningsrettslig grunnlag. Det vises her bare til rettstilstanden når det gjelder disse rettighetene (se kap. 3.3.2.1).

#### **1.5 NOEN BEGREPER**

Når en leser denne oppgaven vil en finne at ordet forvaltning er brukt flere steder. Ordet er ofte brukt i det daglige språket, og det kan variere fra person til person og fra situasjon til situasjon hvilket meningsinnhold som legges i ordet. En betydning av ordet kan være

---

<sup>3</sup> Lov 6 juni. Nr. 31. 1975.

<sup>4</sup> Lov 19 juni. Nr. 60. 1992.

myndighetsutøvelse som er underlagt forvaltningslovens<sup>5</sup> regler. Slik myndighetsutøvelse har jeg også kalt for offentlig myndighetsutøvelse, og avgjørelsene har jeg kalt for offentligrettslige avgjørelser. I andre tilfeller brukes ordet om å ta vare på, administrere eller styre noe. Ofte vil en også finne ordet brukt som en fellesbetegnelse for alt dette. Ordet er altså brukt med ulike betydninger både i litteratur og blant folk jeg har snakket med. Dette har også gjort det problematisk for meg selv å gjennomføre en presis bruk av ordet i denne oppgaven. Ordet er derfor tidvis brukt i en upresis betydning i mangel av et mer dekkende uttrykk.

I noen tilfeller har jeg brukt betegnelsen privatrettslige avgjørelser. Med dette mener jeg avgjørelser som ikke er offentligrettslige. Det vil si avgjørelser som man kan ta i kraft av å være en juridisk person. Det kan f.eks. være utøvelse av grunneiermyndighet, slik som salg eller utleie av grunn eller rettigheter.

---

<sup>5</sup> Lov 10 feb. 1967.



## 2.GENERELT OM ALLMENNINGSRETT

### 2.1 ALLMENNINGSRETT SOM INSTITUSJON

Begrepet institusjon kan ha ulikt meningsinnhold. I dagligtalen brukes f.eks ordet ofte i betydningen organisasjon eller etablissement. I sosiologien brukes begrepet om en spesiell tilstand i samkvemmet mellom mennesker. Når samkvemmet mellom mennesker foregår i henhold til uuttalte og underforståtte normer, danner samkvemmet en struktur eller et system. Når dette samkvemmet har utviklet seg til fastsatte normer og regler for den innbyrdes atferd, har det gått over til å være en institusjon. Denne overgangen til "fastere former" kalles for institusjonering<sup>6</sup>. Sevattal (1996) bruker begrepet institusjon om allmenningsrett, og i denne sammenheng tillegger han begrepet følgende meningsinnhold (sitat s. 101):

*"...formelle og uformelle lover, regler, tradisjoner, avtaler med eller utan permanente styringsorgan osv., som tilsaman gir rammer for den einskilde aktørens atferd, i dette tilfelle for bruken av fellesressursar."*

Han beskriver videre institusjonen som et regel- og normsystem. Institusjonsbegrepet kan grovt deles inn i formelle juridiske regler og uformelle sosiale normer. I stor grad kjenner vi til de formelle institusjonene (lover og rettssaker) gjennom tidene, og hva den enkelte ut fra disse hadde rett til å gjøre. Videre skriver han at vi kjenner mindre til de andre elementene i det institusjonelle rammeverket. Dette gjelder avtaler og særlig de uformelle institusjonene, de uformelle lokale organer og hvordan disse var organisert innbyrdes og i forhold til omverdenen. Hva de uformelle sosiale normene for den enkeltes rådighet i allmenninger gikk ut på kan det neppe uttales noe sikkert om. Solnørdal (1958 s. 41) hevder imidlertid at den rene selvrådighet har vært det primære, men at det ved sedvane eller gjennom tingbeslutning ble satt visse grenser for egenrådigheten. Sedvane representerer her uformelle sosiale normer, mens tingbeslutningene representerer de formelle juridiske reglene. Han fortsetter med å beskrive hvordan den "frie" utnytting instituerte seg til en juridisk rett (sitat s. 41):

---

<sup>6</sup> Østerberg 1997 s. 90.

*" Det gjorde den "frie" utnytting til en rett i juridisk mening, men den positive side ved rettigheten har fra først av ikke sin rot i bentfram vedtatt forskrift. Den subjektive individuelle rådighet ble først legal ved at den vernedes ved sosialmakt og etter hvert ved rettsmakt. "*

Sevatdal (1996 s. 106) skriver at prinsippet om "husbehovsrett", d.v.s. at bøndene bare hadde rett til å ta ut det som trengtes til gårdsdriften, kom inn som et regulerende prinsipp senere. Dette innebar bl.a. at man bare kunne ta skogsvirke til hus, ved og gjerdefang og beite bare for den vinterfødde buskapen. Denne avgrensningen har imidlertid også vært tolket som at Kongen tilegnet seg ressurser i allmenningen ut fra vinningsmotiv.

Utnyttingen av allmenningene var og er knyttet til den enkelte aktøren - bonden, småbrukeren eller plassmannen, som går ut alene og utnytter. Det er ikke slik at aktørene opererer sammen i utnyttingen. Hver enkelt gjør det han vil, innenfor rammene av formelle lover, det hans eiendomsrettslige posisjon gir han anledning til (kvalitativt og kvantitativt), og av andres rett til å oppføre seg på tilsvarende måte. Videre skriver han at hver ressurs og tilhørende utnyttingsmåter i stor grad ser ut til å ha blitt sett på og behandlet hver for seg, muligens ut fra den samme tankegangen som ligger bak "kløyvd eigedomsrett". Altså at institusjonelle rammer, d.v.s. atferdsbestemmende arrangement, er rettet mot utøvingen av fisket, av tømmerhogsten, av setringen o.s.v., i større grad enn allmenningen som geografisk og eiendomsrettslig enhet og totalitet.<sup>7</sup>

Utviklingen av allmenningsretten som rettsinstitusjon begynner først etter at enekongedømmet ble innført ved at det blir innført faste, formelle regler om allmenninger. Solnørdal (1958 s. 27) skriver at de eldste regler om allmenningsutnyttelsen må ha blitt til litt etter litt. De ble antakelig først vedtatt på bygdenes egne ting, dernest på fylkestingene og til slutt på fylkenes felles lovting. De første skrevne regler om allmenninger stammer fra midten av det 12. århundre. De mest utførlige regler om allmenningene hadde de i

---

<sup>7</sup> Sevatdal 1996 s. 104-105.



Trondheimen, hvor det var den eldre Frostatingslov<sup>8</sup> som gjaldt. Men også Gulatingsloven hadde enkelte bestemmelser om allmenninger.

De to landsdelslovene, Frostatingsloven og Gulatingsloven ble tatt opp i Magnus Lagabøters Landslov<sup>9</sup>. Reglene om allmenninger er hovedsaklig tatt fra Frostatingsloven. Denne loven gjaldt fram til 1604 da Christian den 4. innførte den Norske Lov<sup>10</sup>, som for en stor del danner grunnlaget for vår gjeldende allmenningsrett.

Formelle styringsorganer for statsallmenningene ble først etablert med allmenningsloven i 1857, de såkalte allmenningsstyrene. Disse allmenningsstyrene ble imidlertid bare etablert for statsallmenningene dersom staten ikke hadde etablert noe organisert oppsyn allerede. Det var hensynet til å bevare skogen i allmenningene som var bakgrunnen for denne loven.<sup>11</sup> Allmenningsstyret var knyttet til formannskapet i kommunen ved at de av formennene som hadde bruksrett i allmenningen var med i styret.<sup>12</sup>

Med fjelloven av 12. mars 1920, som gjaldt til den ble avløst av någjeldende fjellov av 6. juni 1975, ble ordningen med kommuneoppnevnte fjellstyret innført. Sammen med staten skulle fjellstyret administrere utøvelsen av bruksrettighetene til beite, sæterdrift, jakt, fangst og fiske etc.<sup>13</sup> Fjellstyrene har utviklet seg til å bli kraftfulle organer, med en nasjonal overbygning i Norges Fjellstyresamband. Jeg kommer nærmere inn på fjellstyrets funksjoner i kap. 5.4

## **2.2 HISTORISK OPPRINNELSE**

De første mennesker som levde her i landet, livnærte seg ved jakt, fangst og fiske. Senere begynte folk med en mer stasjonær fedrift og åkerbruk, og ryddet og bygget gårder. Den som ryddet og bygget en gård, etablerte eksklusiv eiendomsrett til den for seg, sin familie

<sup>8</sup> Den eldre Frostatingslov ble nedskrevet i første halvdel av det 12. århundre, og inneholdt de lovregler som da gjaldt i Trondheimen. Frostatingsloven finnes i den såkalte Frostatingsboka, som var en privat samling nedskrevet i de nærmeste år etter 1260 (Solnørdal 1958 s. 28).

<sup>9</sup> Magnus Lagabøters Landslov var en enslydende lovbok for hele landet, som i 1274 ble vedtatt på hvert av de fire lovting (Frostating, Gulating, Eidsivating og Borgarting) (Solnørdal 1958 s. 28).

<sup>10</sup> Norske Lov var en dansk oversettelse av Landsloven, som visstnok skal inneholde flere feil i oversettelsen (Solnørdal 1958 s. 28).

<sup>11</sup> Rygg 1993 s. 218.

<sup>12</sup> Sevatdal 1996 s. 108.

<sup>13</sup> Rygg 1993 s. 218.



og sin slekt. Hvilke oppfatninger som har eksistert om eiendomsrett til allmenninger på denne tiden kan man nok ikke si noe sikkert om. Meinich Olsen (1928 s. 12) skriver at det mest sannsynlig har vært slik at bosetningen har bestått av små kjerner (bygder) bestående av de egentlige gårdsbruk med en meget eksklusiv eiendomsrett for oppsitterne. Utenfor disse bygdene har det vært store strekninger av fjell, sjø og skog, hvor ingen enkeltpersoner har utøvet en eksklusiv eiendomsrett, men som har ligget til felles bruk for bygden og som av den grunn allerede fra de eldste tider har vært benevnt som allmenninger. Videre skriver han at det er rimelig å anta at allmenningene i fylkeskongedømmenes tid og tidligere nærmest har vært oppfattet som "*res nullius*", hvor det stod enhver fritt til å rydde og bygge. Det vises dermed til en betenkning av riksarkivar Ebbe Hertzberg "*om allmenningsrettens historiske oprindelse og dens utvikling*", trykt i 1913 (sitat s. 13):

*"Besiddelsestagelsen av selve grunden kjendes før enevoldskongenes tid kun til fordel for den enkelte privatmand eller private sameiere av jordeiendomme, og et saadant forhold utelukket netop betegnelsen "almenning". Man maa følgelig tænke sig tingen saaledes, at almenningen opprindelig var ingens ("res nullius") og just i den egenskap allemands."*

På dette tidspunkt har det antakelig ikke vært knyttet eiendomsrett til allmenningene, bare en rett for alle til å nyte godt av allmenningenes ulike herligheter. Denne oppfatningen har antakelig vært rådende helt fram til rikskongedømmet ble innført. Da rikskongedømmet ble innført her i landet, tilegnet muligens Harald Hårfagre seg eiendomsretten til allmenningene. Senere ble det antakelig også innført ulike avgifter på bruksrettighetene, men disse ble i alle fall opphevet ved en retterbot av Magnus Barfots sønner, tatt inn som et tillegg til den eldre Frostatingslov. Her er rettighetsforholdet i allmenninger også stadfestet. I § 2 heter det at "*de har gitt dem alle almeninger saadan som de hadde dem i Hellig Olafs dage, baade de ytre og de øvre, mot syd og mot nord*". Hva som lå i dette skriver Meinich Olsen (1928) følgende om (sitat s. 15):

*"...kongen skulde ha eiendomsretten til almenningene, mens almuen der skulde ha sine bruksrettigheter som fra gammel tid. Senere har almuen ogsaa uantastet*

*beholdt disse, og som den oprindelige og ældste i tid er almuens bruksret endog blitt anset som den principale i forhold til den kongen forbeholdne eiendomsret."*

Almuens bruksrett i allmenninger har opp i gjennom tidene ligget så nært opp til eiendomsretten at lovskrivere og faglærte jurister tidvis har brukt eierbetegnelser med henblikk på bygdefolkets rettigheter i allmenning<sup>14</sup>.

I Gulatingsloven art. 145 sies det følgende om rettighetsforholdet mellom almuen og kongen i allmenninger (sitat Meinich Olsen 1928 s. 15):

*" Hver mand skal kunde benytte vand og ved i almenningen. Hver skal ha sin almenning som han fra gammelt av har hat den. Men om der bygges i almenning, da eier kongen det. Om der er aker eller eng med gjærde omkring, da eier rydningsmanden saa langt fra gjærdet som han kan kaste med sin "snidel". Siden er det almenning."*

Det viktigste utslaget av at kongen fikk eiendomsretten til allmenningene, var at han fikk retten til å bortfeste jord i allmenninger til rydning av nye gårder og den dermed følgende rett til å innkreve landskyld. Resultatet var altså at alle rydningsmenn ble leilendinger under kongen. Det har allikevel vært noe uenighet om hvorvidt staten har hatt en reell eiendomsrett til de usolgte kongeallmenningene. Ved den såkalte Frondommen<sup>15</sup> ble det imidlertid endelig slått fast at staten har en reell eiendomsrett til de usolgte kongeallmenningene, og ikke bare en administrativ overhøyhetsrett slik det til dels ble hevdet før 1963.<sup>16</sup>

### **2.3 BEGREPET ALLMENNING**

I de første lovene skilte man bare mellom to typer av landeiendom: privat eiendom (noens egen jord) og allmenning. Det kan tyde på at man på dette tidlige stadium hadde en negativ avgrensning av begrepet allmenning. Etter Christian 5tes Norske Lov Norske Lov var alt

<sup>14</sup> Meinich Olsen, 1928 s. 18.

<sup>15</sup> Rt. 1963 s. 1263.

<sup>16</sup> Rygg s. 216.

det som ikke var noen egens jord allmenning.<sup>17</sup> Skal en si noe mer om oppfatningen av allmenningsbegrepet må en definere hva man mente med begrepet "noen egens jord". En kan ta utgangspunkt i den jorda som betegnes som "gården". Ordet gård var egentlig en betegnelse på et inngjerdet eiendomsområde som ble brukt av eieren eller hans leilending. Utenom inngjerdingene hadde bøndene sin egen eiendomsskog (utmark). Eiendomsrettens utstrekning i utmarka ble bestemt ut fra bruksmåtene slik de hadde vært fra gamle dager og så langt det kunne fastslås at vedkommende jord- eller markvidde hadde vært underkastet jordbrukernes enerådighet. Utenfor denne grensen, hvor grunnen hadde vært underkastet alminnelig bygderådighet, var det allmenning. Det var ikke vanlig å merke grensene mellom utmark og allmenning. Oppsto det tvil om et område var det ene eller det andre, ble det avgjort ved rettergang. Slike rettssaker har antakelig pågått ofte.

Det finnes også flere definisjoner som sier noe om substansen i allmenningsbegrepet i positiv retning. Solnørdal (1958) henviser til glossaret til Norges gamle lover hvor Hertzberg definerer allmenning som (sitat s. 58):

*"... skov-, græsgangs- el. strandstrækning, der lå til fælles brug for almuen i bestemte bygdelaag, men hvortil selve eiendomsretten ansæes at tilhøre kongen, d.e. kronen, staten."*

På samme side henvises det til en Johan Fritzners definisjon i *"Ordbog over Det gamle norske Sprog"*, som lyder slik (sitat s 58 punkt 1 a)):

*"hva der ligger til felles alminnelig benyttelse for dem der henhører til et større eller mindre samfunn; særlig større territorium, innen hvilket samfunnets medlemmer hadde rett til å nyttiggjøre seg hva deri fantes eller forekom, motsatt privat eiendom,...."*

Den definisjonen av begrepet allmenning som oftest er trukket fram i litteratur om allmenningsrett er den som Meinich Olsen (1928) gir (sitat s. 220):

---

<sup>17</sup> Solnørdal (1958 s. 57).



*"Ved almenning forstås jeg en strækning, hvor et eller flere bygdelag i kraft av loven har bruksret."*

Denne definisjonen legger ingen vekt på eiendomsforholdet i allmenningen, og omfatter etter ordene både statsallmenninger, bygdeallmenninger og privatallmenninger. Ifølge Meinich Olsen innlater definisjonen seg heller ikke på å angi hvilke bruksrettigheter som tilkommer bygdelaget, idet allmenningsretten er kjennetegnet ved at den ikke er positivt innskrenket til de og de bestemte bruksrettigheter. Allmenningsretten karakteriseres altså som et elastisk begrep ved at omfanget av bruksrettighetene ikke er bestemt en gang for alle, men kan endre seg etter bygdelagets behov. Definisjonen gir heller ikke svar på hvem innen bygdelaget som har bruksrett eller på bruksrettens omfang og lignende. Slik angivelse er heller ikke mulig, idet reglene for de forskjellige allmenningsrettigheter i disse henseender ikke er de samme.

Når det gjelder de ulike typer rettigheter i allmenningene må man skille mellom de reelle allmenningsrettighetene, som bare kan utøves av jordbrukere i bygden, slik som hogst, beite og seter, og de personlige rettighetene til jakt, fangst og fiske. Jeg kommer nærmere inn på dette i kap. 5.1.2.

## **2.4 BEGREPET BYGDELAG**

Begrepet bygdelag står sentralt i allmenningsretten, og jeg vil forsøke å klargjøre hvilket meningsinnhold begrepet kan ha hatt i eldre tider og hva begrepet innebærer i dag.

Solnørdal (1958 s. 61-73) forsøker å definere begrepet bygdelag ved å definere hver av de to ordene "*bygd*" og "*lag*". Når det gjelder ordet "*bygd*" trekker han på s. 61 fram to definisjoner av henholdsvis Fritzner og Hertzberg (sitater s. 61):

*"bygd som landsinndeling med særpreget navn....og særlig om tingkrets (som i bygdarstefna, bygdartal, bygdarprofstefna)." , og*

*"landdistrikt (motsatt by)"*

Ordet "lag" beskriver han som en samling av personer, en gruppe, et selskap eller en forening. Ved å knytte sammen disse definisjonene fikk sammensetningen "*bygdarlag*" i gammelnorsk den betydning som Hertzberg oppfører i glossariet, "*bygden som administrativ enhet*". Denne forklaringen setter han i nær sammenheng med de gammelnorske ordene bygdarstefna (bygdeting) og bygdarinsigli, som uthever bygden og bygdelaget som en samlet korporativ enhet, styrt av dem som møtte på tinget. Den geografiske grensen for bygdeområdet var bestemt av hvor de menn bodde som kunne og skulle møte når det kaltes sammen til ting. Grensene var imidlertid ikke fra gammelt av faste og lukkede.

Det hevdes at bygden hadde fullt selvstyre i sine egne anliggender, inkludert alle administrative og rettslige anliggender. Bygden var altså en selvstendig rettslig enhet, etter moderne terminologi en juridisk person. Til de administrative saker hørte også alt som vedkom utnyttningen av allmenningene og ivaretakingen av bygdenes fellesinteresser i dem. Det gjaldt både nyttiggjøringen fra de innenbygdsboendes side, og vern mot inngrep fra utenbygdsboende.

Ordet bygdelag var framover i tiden inntil utkastet til allmenningsbestemmelsene i Christian den 5tes Norske Lov (1687) ble utarbeidet, en benevnelse for kommunale administrative enheter som av folket kaltes bygder. I Hålogaland lagdømme var tingkretsene delt i fjerding og åttinger, og bygdebetegnelsen falt visstnok vesentlig sammen med en av disse siste.

Oppfatningen av begrepet bygdelag har etterhvert gått over fra å betegne en personkrets (kollektiv betydning) til nærmest en territorial betegnelse, men vel på et territorium som omfatter en helt generelt kjennetegnet personmengde og utgjør en rettslig enhet. Det snakkes f.eks. om dem som bor i bygden eller bygdelaget og om at allmenningen tilligger bygden eller bygdelaget. I dette ligger det antakelig at man tilhørte bygdelaget hvis man bodde innenfor visse administrative grenser (bygden) og at man hadde allmenningsrett hvis man tilhørte bygdelaget. En finner også ordet "almuen" brukt i stedet for ordet "*bygdelag*" i dets korporative mening. Dette hadde ifølge Solnørdal (1958) dels korporativ betydning av en rettslig enhet, dels kollektiv betydning til betegnelse for de personer enkeltvis som hver

for seg inngikk under den korporative enhet, men ordet ble også brukt om en ubestemt krets eller mengde personer.

Solnørdal trekker helt til slutt fram en del eksempler på bruken av ordet bygdelag i eldre tider der hvor dette begrepet er brukt, og konkluderer med at i de fleste tilfeller har hvert av de små bygdelagene hatt sin særskilte allmenning. Han sier videre at dette sikkert har sammenheng med topografiske forhold og den innvirkningen dette har hatt på samferdselen mellom ulike bygdesamfunn. Der hvor de stedlige forholdene muliggjorde det, falt imidlertid bygdelagene oftest sammen med prestegjeldene.

Dragsten (1994 s. 2) skriver at bygdelaget på grunnlag av bruk fra gammel tid må bestemmes konkret for hver enkelt allmenningsstrekning. Dagens administrative grenser, slik som f.eks kommunegrenser eller soknegrenser, er ikke avgjørende ved denne vurderingen. Bygdelaget kan være en kommune, en eller flere grender eller deler av slike i forskjellige kommuner. Videre skriver han at bygdelaget som hovedregel utgjør et geografisk område som ligger slik i forhold til en bestemt allmenningsstrekning, at det har vært laglig for gårdene å utøve bruk i vedkommende strekning. Ifølge Rygg (1993 s. 215) vil det normalt være snakk om et sammenhengende geografisk område, men ikke nødvendigvis. Westgård (1994 s. 31) skriver imidlertid at kretsen av bruksberettigede ikke bare må bestemmes konkret for hver enkelt allmenning, men også i forhold til ulike former for bruksutøvelse. Etter dette synet kan man altså ha ulike bruksrettskretser til de enkelte bruksrettighetene i allmenningen, f.eks. en bruksrettskrets for beite, og en annen for storviltjakt. Dokumentasjon for dette synet mangler. Westgård sier imidlertid at hovedregelen ut fra rettspraksis er at bygdelaget består av alle bruk innen et geografisk avgrenset område, og at brukerne har alle former for bruksrett.



### 3.STATSGRUNN I NORDLAND OG TROMS

#### 3.1HISTORIE

Den pågående prosessen for å innføre fjelloven i Nordland og Troms må ses i lys av den eiendomshistoriske utviklingen i landsdelen. Eiendomshistorien i Nordland og Troms er både komplisert og forskjellig fra eiendomshistorien i Sør-Norge. Det er derfor nødvendig å gjøre rede for denne eiendomshistorien i grove trekk.

##### 3.1.1Eiendomshistorisk utvikling i Nordland og Troms<sup>18</sup>

Helt fra Harald Hårfagres tid har kongen vært ansett som eier av all den grunn som ikke var underlagt privat eiendomsrett. I Nordland og Troms utgjorde dette en stor del av arealene, og var i det vesentlige skog- og fjellstrekninger. Både lokalbefolkningen og statsmakten anså og behandlet disse arealene som allmenninger. Kongens fogd bygslet bort rydningsplasser i disse områdene.

Det såkalte "krongodssalget" i 1666 regnes for å være et avgjørende skille i allmenningenes historie i Nordland og Troms. Før det kan en anta at eiendomsforholdene har vært ganske lik eiendomsforholdene i Sør-Norge. Kong Fredrik III solgte ved skjøte av 12. januar 1666 fogderiene Helgeland, Salten, Senja, Andenes, Tromsø, Lofoten og Vesterålen til Joachim Irgens. Bakgrunnen for salget var at Danmark-Norge etter tre kostbare kriger og en rekke epidemier, var i stor pengegjeld til flere kapitalister, deriblant Irgens.

I 1682 kom imidlertid fogderiene Salten, Senja, Andenes, Lofoten og Vesterålen tilbake til kongen ved en gjenkjøpsavtale. Disse arealene strekker seg fra Saltfjellet til Moursundlinja (Målsfjell - Balsfjord - Tromsø). Krongodset bestod av kongens skyldsatte eiendom, og dette ble altså solgt til Irgens. Det hersker det ingen tvil om. Det som imidlertid har vært et omdiskutert spørsmål er om allmenningene, de såkalte "*Haalogalandske Almenninger*", fulgte med i dette salget eller ikke. I et brev til Direktoratet for Statens Skoger (28.06.1958) uttalte Riksarkivet at på bakgrunn av den forvaltning Rentekammeret og kongens fogder utøvde etter salget i 1666, kunne bygdefolket utøve allmenningsbruk også etter 1666. I Skjerstaddommen<sup>19</sup> uttalte Høyesterett at det i løpet av et så kort tidsrom uansett ikke

<sup>18</sup> Opplysningene er i hovedsak hentet fra Berg, Dengerud og Haugstad (1994) s. 7-8.

<sup>19</sup> Rt. 1991 s. 1311.

kunne ha skjedd noen endring av allmenningens karakter. Noen av de arealene som ikke kom tilbake til staten i 1682 ble i siste halvdel av 1800-tallet og i begynnelsen av vårt århundre kjøpt opp av staten for å hindre spekulasjonskjøp.

I 1750 solgte kong Fredrik V Rana og Vefsn allmenninger i Helgeland fogderi til Petter Dass, og i 1761 ble allmenningene i Tromsø fogderi ved skjøte solgt til Johan Hvid<sup>20</sup>. Ved lov om benefisert gods ble det i 1821 forbud mot å selge allmenninger.

Etter en omfattende rovhogst i allmenningene i hele landet utover 1700-tallet, ble det bestemt ved en forordning av 1741 at det skulle betales rekognisjon (avgift) ved hogst i allmenningene både i Sør- og Nord-Norge. Etterhvert festnet det seg det syn at staten hadde full disposisjonsrett over skogen, noe som viste seg bl.a. ved at hogsten ble avhengig av bevilling og utvisning. Denne forordningen falt helt bort i Sør-Norge til og med Sør-Trøndelag, da skatteloven av 1816 ble innført. I Nord-Trøndelag og Nord-Norge ble derimot restriksjonene ytterligere strammet inn ved at bygdefolket måtte betale full pris for alt trevirke. I 1854 ble det også innført straffesanksjoner mot de som hogde i strid med restriksjonene.

I Veikvatnet-dommen<sup>21</sup> uttalte Høyesterett at utviklingen hadde medført en rettstilstand som en ikke kunne endre, og at allmuen derfor ikke hadde hogstrett hvis det ikke forelå særlige omstendigheter. Bygdefolket hadde altså mistet sine allmenningsrettigheter til hogst som en følge av over 150 års forvaltningspraksis. I begynnelsen av vårt århundre har myndighetene det syn at det ikke finnes statsallmenninger i Nordland, Troms og Nord-Trøndelag, noe som fører til at den første fjelloven av 12. mars 1920 ikke blir gjort gjeldende her. På bakgrunn av en innstilling fra Holaker-komiteen om at det offentlige anerkjente "*umatrikulerte statsskoger*" i Nord-Trøndelag som statsallmenning, ble fjelloven ved en lovendring i 1932 gjort gjeldende for Nord-Trøndelag på lik linje med Sør-Norge.

Den offentlige administrasjon hadde med denne endringen og endringen i jaktloven samme år et tilsynelatende grunnlag i lov og rettspraksis for å kunne hevde at det ikke fantes statsallmenninger i Nordland og Troms. Det ble fra nå av ikke lenger tale om allmenning i

<sup>20</sup> Se Stormheim-dommen, Rt. 1986 s. 1122.

<sup>21</sup> Rt. 1918 s. 454.



Nordland og Troms, men om "*umatrikulerte statskoger*". Denne benevnelsen ble senere gjennomført i lovspråket og i administrativ praksis.<sup>22</sup>

### 3.1.2 Bosetning, næringsveier og eier-brukerrelasjoner i allmenninger<sup>23</sup>

Fra middelalderen og utover var befolkningen i Nordland og Troms bosatt på gårder på en tynn landstripe langs kysten. I denne tynt befolkede landsdelen var det fiske og jordbruk som var hovednæringsveiene, men da med hovedvekt på fiske. Sannsynligvis var det for en stor del kombinasjonsbruk der det ble drevet fiske på vinteren og jordbruk på sommeren. De største inntektene har nok kommet fra fisket, men antakelig har jordbruk og fedrift vært eldre og hatt en større betydning enn tidligere antatt. En regner med at binæringene jakt, fangst, innlandsfiske og bærplukking m.v., har hatt en sterkere posisjon enn de fleste andre steder i landet.

Bøndene på kysten måtte slå gras alle steder der det var å finne. Trevirke til hus- og båtbygging hentet befolkningen i skogene i fjordbotnene.

Etter at Nord-Norge opplevde befolkningskrise og krise i fiskeriene på 1600-tallet, startet en folkeflytting innover i fjordene hvor det ble satset mer på jordbruk i vanlig forstand. Myndighetene satset etterhvert bevisst på å utvikle jordbruket i landsdelen. Som en følge av dette startet det sist på 1700-tallet en omfattende folkeflytting fra Sør-Norge til dalstrøkene i Nord-Norge, som fortsatte gjennom mesteparten av 1800-tallet. Disse slo seg hovedsakelig ned i Målselv og Bardu, og ellers spredt i andre bygder i landsdelen. Det finnes også eksempler på at svenske flyttsamer ("Bygdefinnene") ga opp reindriften og slo seg ned som bønder på sine "finnerydninger" i Norge, gjerne oppe i dalene mot fjellet eller i de store fjordene i Nordland og Troms.

Fra middelalderen var de aller fleste bøndene i Nord-Norge leilendinger. Eiendomsretten til jorda var det Kongen, kirken eller private godseiere (proprietærer) som hadde. Ved reformasjonen tok staten over en god del av kirkegodset, og ble dermed den desidert største jordeieren i Nordland og Troms. Leilendingsvesenet sto sterkt i Nord-Norge, og fram til

<sup>22</sup> Se Skjerstaddommen s. 82.

<sup>23</sup> Opplysningene er i hovedsak hentet fra Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms 1977 s. 5 ff.



andre halvdel av 1800-tallet var fremdeles flertallet av bøndene leilendinger. Sevatdal (1996 s. 105-106) trekker fram dette i sin drøfting av institusjonelle rammer for allmenninger, og poengterer at staten på denne tiden formelt hadde to ulike eiermessige posisjoner i ett og samme område, for det første som eier til allmenningene bøndene hadde utmarksbruk i, og for det andre som eier av gårdene som bøndene sat på. Med bakgrunn i dette reiser han spørsmålet om det kan tenkes at en ikke skilte så skarpt mellom staten som allmenningseier og staten som skyldeliger. Kan det tenkes at statens tjenestemenn dro med seg praksis fra forvaltningen av statens gårder over i forvaltningen av allmenningene? Det har vist seg at rettsforholdene mellom staten og private i Nordland og Troms har vært uklare. Dermed reiser det også et spørsmål om bonden som hugget i skogen og slapp dyra sine ut på beite på statsgrunn så på seg selv som leilendingsbruker eller som allmenningsbruker.

### **3.2 UTMARKSKOMMISSJONEN FOR NORDLAND OG TROMS<sup>24</sup>**

Etter initiativ fra Norges Bondelag ble Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms opprettet ved lov av 7. juni 1985 nr. 51. Denne kommisjonen er en særdomstol som tilsvarende Høyfjellskommisjonen som arbeidet fra 1908 til 1953 med å avklare rettsforholdene omkring statens høyfjellsgrunn. Kommisjonens mandat er nedfelt i lovens § 2; den har myndighet til å fastslå om staten er eier av grunnarealer eller ikke og om det eksisterer bruksretter, herunder allmenningsretter, på statens grunnarealer, og i tilfelle hvem som har bruksrett. Videre skal den fastsette grenser mellom statens grunnarealer og tilstøtende grunnarealer. Kommisjonen skal altså bare treffe avgjørelser hvor staten opptrer som part på den ene siden. Rettstvister mellom private parter faller utenfor kommisjonens kompetanseområde. Slike tvister må de private grunneierne få avgjort av de ordinære domstolene eller jordskifterettene. Kommisjonen har heller ikke mandat til å avklare forholdet mellom ulike typer statlig eiendom, f.eks grensen mellom statsallmenning og eiendommer som tilhører Opplysningsvesenets Fond.<sup>25</sup>

Utmarkskommisjonen har etter § 15 eksklusiv kompetanse. D.v.s. at saker som hører inn under kommisjonen ikke kan bringes inn for de allminnelige domstoler eller jordskifteretten,

<sup>24</sup> Brekken 1994 s. 28-29.

<sup>25</sup> Se Beiarn-dommen s.8.

med mindre kommisjonen har avvist saken. Utmarkskommisjonens realitetsavgjørelser treffes ved dom. Dommene kan påankes direkte til Høyesterett.

### **3.3 DAGENS RETTSTILSTAND**

#### **3.3.1 Statsallmenning og innkjøpt statsgrunn**

Som nevnt antok myndighetene tidligere at det ikke fantes statsallmenninger i Nord-Norge. I stedet for begrepet statsallmenning brukte man begrepet statens umatrikulerte grunn om all opprinnelig statsgrunn, altså statsgrunn som aldri var blitt skyldsatt. Statsgrunn som var skyldsatt kaltes for statens matrikulerte grunn. Man skilte altså mellom statens matrikulerte og umatrikulerte grunn i Nord-Norge. I den såkalte Skjerstaddommen fastslår Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms for første gang at det allikevel finnes statsallmenning i Nordland. Utmarkskommisjonen definerer begrepet statsallmenning på følgende måte i Skjerstaddommen (sitat s. 71):

*"Etter Utmarkskommisjonens mening vil det riktige være å betegne all grunn i vårt land som staten er blitt ansett for å eie i kraft av opprinnelig eiendomsrett, og som uavbrutt og fortsatt er i statens eie, for statsallmenning."*

Videre sies det følgende om den rettslige karakteren til statsgrunn i Nordland og Troms (sitat s. 86):

*"Etter Utmarkskommisjonens mening må det være riktig å si at statsgrunn i Nordland og Troms fortsatt er statsallmenning så langt slik grunn ikke ved eller via salg eller andre rettsendrende omstendigheter har mistet sin karakter av allmenning."*

Utmarkskommisjonen mener også at dette vil være i tråd med det som synes å framgå av de gamle norske lover og Christian 5tes Norske Lov hvor det skilles mellom "alminding" og "nogens egen jord". Vårt gamle lovverk synes klart å forutsette at grunnen enten er det ene eller det andre. Derfor mener Utmarkskommisjonen at det vil være riktig å operere med to typer statsgrunn: allmenning og innkjøpt eiendom. Begrepene statens umatrikulerte grunn og statsallmenning er altså ikke sammenfallende. Heller ikke begrepene statens matrikulerte

grunn og innkjøpt statsgrunn er sammenfallende.<sup>26</sup> Begrepene matrikulert og umatrikulert statsgrunn er derfor lite hensiktsmessig å bruke i forbindelse med spørsmålet om innføring av fjelloven. Jeg velger derfor i det følgende å bruke Utmarkskommisjonens eiendoms kategorier.

I en rekke dommer har Utmarkskommisjonen karakterisert statsgrunn som statsallmenning:

Sak nr. 2/1991: Tjeldsundfeltet

Sak nr. 4/1990: Senja Sør

Sak nr. 2/1988: Senja Nord

Sak nr. 1/1990: Mauken/Blåtind/Rostadalen

Sak nr. 1/1992: Snøhetta/Rubben

Sak nr. 1/1994: Kampen/Hjerttind

Sak nr. 1/1996: Istindan-feltet

I følgende dommer har Utmarkskommisjonen karakterisert statsgrunn som innkjøpt statsgrunn:

Sak nr. 6/1987: Nordreisa

Sak nr. 7/1987: Kvæningen

Sak nr. 3/1993: Storfjordfeltet

I fig. 1 vises en grov kartskisse over hva som er statsallmenning og hva som regnes som innkjøpt statsgrunn, utfra dommene. Grensen mellom statsallmenning og innkjøpt statsgrunn tilsvarer omtrent kommunegrensen mellom Målselv og Balsfjord. Kartskissen viser hvor dette skillet går. Nord for dette skillet er det altså innkjøpt statsgrunn, mens det er statsallmenning sør for skillet.

---

<sup>26</sup> Se fjellovkomitéen av 1965 s. 79.



# NASJONALATLAS FOR NORGE

HOVEDTEMA 8: JORD- OG SKOGBRUK  
KARTBLAD 8.2.14

## OFFENTLIG GRUNN OG BYGDEALLMENNINGER

Grunn som forvaltes av Direktoratet for statens skoger  
samt bygdeallmenninger

*Public land administrated by the Directorate  
of State Forests and Lands as well as parish  
common lands*

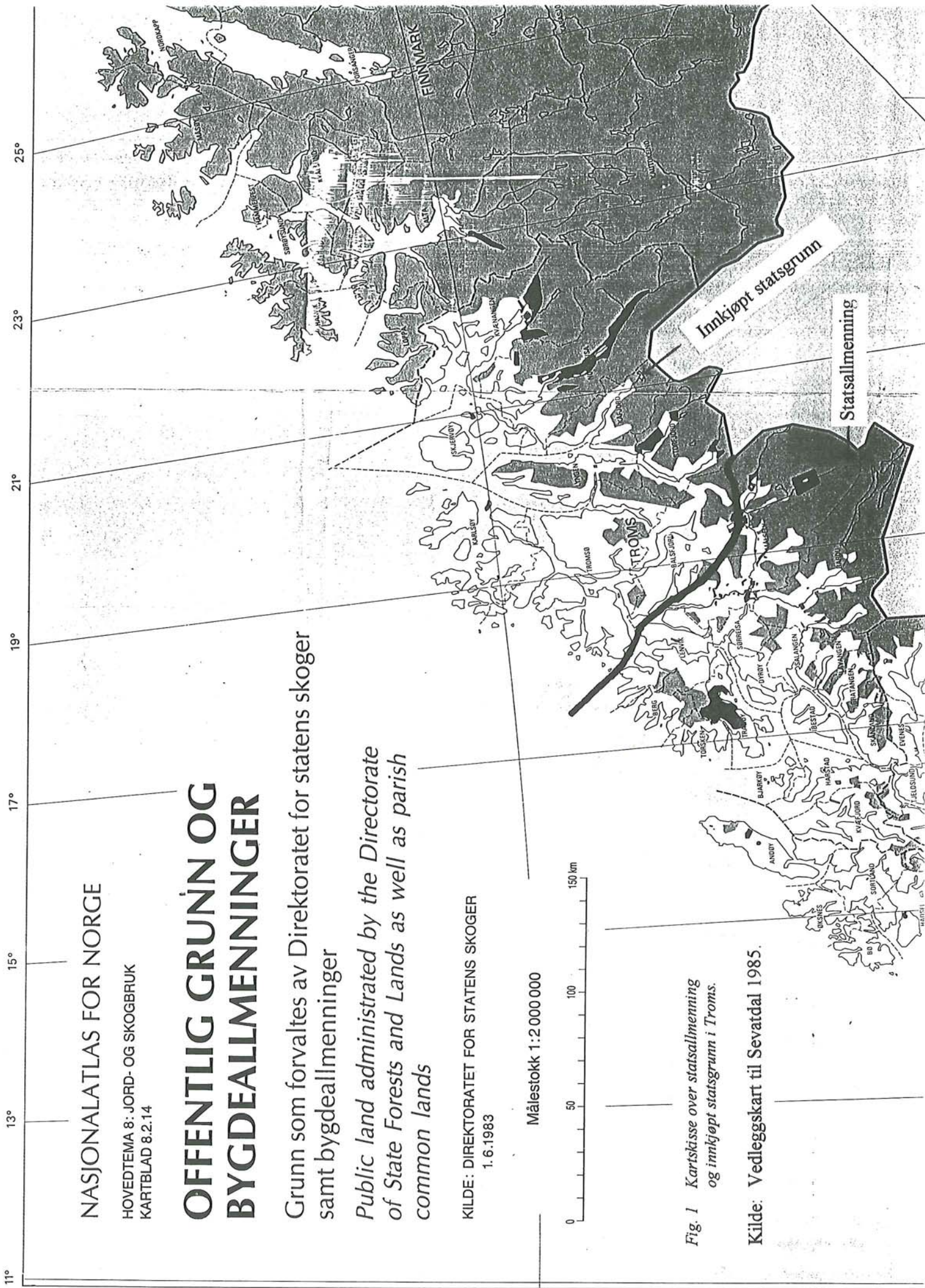
KILDE: DIREKTORATET FOR STATENS SKOGER  
1.6.1983

Målestokk 1:2.000.000



Fig. 1 Kartskisse over statsallmenning  
og innkjøpt statsgrunn i Troms.

Kilde: Vedleggskart til Sevattal 1985.





### 3.3.2 Bruksrettighetene i statsallmenningene i Troms

#### 3.3.2.1 Hogstrett<sup>27</sup>

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms viser i Skjerstadsaken til at hogsten i skogallmenningene i Nord-Norge fram mot midten av 1700-tallet ble utøvet innen temmelig vide kretser, og at det ikke hadde vært slik som i Sør-Norge hvor bruksrettskretsen ved bruk i alders tid i hovedsak var fastlagt og avgrenset til bestemte tilliggende bygdelag. Utmarkskommisjonen mener derfor at hogstretten på dette tidspunkt heller var å karakterisere som en allemannsrett for en befolkning i flere fogderier. Her støtter Utmarkskommisjonen seg til Veikvatnet-dommen<sup>28</sup>. Generelt la Utmarkskommisjonen til grunn at statens allmenninger i Nordland m.h.t. hogsten står i en særstilling i forhold til allmenningene lenger sør. I den grad det skulle ha eksistert hogstrettigheter på allmenningsrettslig grunnlag, kom Utmarkskommisjonen til at disse rettighetene i alle fall nå hadde opphørt ved den stedfunne utvikling<sup>29</sup>. Det eksisterer altså i dag ikke allmenningsrett til hogst i Nordland og Troms. Unntaket er Tørfjorden allmenning i Sørfold kommune i Nordland fylke, hvor de bruksberettigede ikke aksepterte innskrenkningene i hogsten, og vant fram. Her eksisterer det visstnok også et allmenningsstyre i dag.

I ankesaken<sup>30</sup> fastslo Høyesterett Utmarkskommisjonens konklusjoner vedrørende hogstrettighetene, men uttaler følgende (s 1321):

*"Det kan spørres om det er rimelig at gårdbrukere i Nordland fylke skal ha en svakere stilling når det gjelder utnyttelse av statens umatrikulerte grunn enn gårdbrukere ellers i landet. Hvis den etablerte tilstand skal endres, må dette imidlertid skje ved en lovendring eller ved tiltak fra staten som grunneier."*

Med dette gjorde Høyesterett det klart at dersom rettstilstanden skulle endres, måtte dette skje ved en politisk beslutning. Dette var ikke en oppgave for domstolene.

<sup>27</sup> Skjerstaddommen s. 90 ff.

<sup>28</sup> Rt. 1918 s. 454.

<sup>29</sup> Se kap. 3.1.1

<sup>30</sup> Rt. 1991 s. 1311.

### 3.3.2 Beiterett

Som tidligere nevnt har de offentlige myndigheter, helt siden fjelloven av 1920 ble innført, antatt at det ikke fantes statsallmenninger i Nordland og Troms. Hvilken betydning det har hatt for beiteretten at fjelloven ikke har vært anvendt i disse to fylkene sier

Utmarkskommisjonen følgende om i en generell uttalelse i Skjerstaddommen (side s. 81):

*"At loven om allmenningsskoger av 1857, skogloven av 1863, fjelloven av 1920 og den någjeldende fjellov av 6. juni 1975 ikke er anvendt i Nordland og Troms, kan ikke i og for seg ha medført noen direkte virkning for spørsmålet om det på statens grunn i disse fylker hviler rettigheter til hugst, beite eller annen jordbrukstilknyttet bruksrett. Slike rettigheter er frem gjennom tidene ervervet ved alders tids bruk såvel på privat eiendom som på statsgrunn (allmenning)."*

Etter Utmarkskommisjonens mening var altså ikke beiterettigheter ervervet fra alders tid bragt til opphør, selv om fjelloven ikke har blitt ansett å gjelde de to fylker.

Utmarkskommisjonen sier imidlertid videre at denne praksisen kan ha bidratt til en særutvikling for disse to fylkene, d.v.s en utvikling bort fra forestillingen om allmenningsbruk. Beitebruk som opprinnelig har vært utøvet under forutsetning av allmenningsbruk, kan f.eks. senere ha blitt oppfattet for å være utøvet med bakgrunn i en forestilling om eiendomsrett til grunnen. Påvirket av dette kan videre beiterett på statsgrunn ha blitt ansett avhengig av kontraktsbestemmelse. En slik utvikling vil ifølge Utmarkskommisjonen ha ført til at den allmenningsrettslige ordning, når det gjelder opptagelse av nytt beite på statsgrunn, er opphørt.<sup>31</sup> Når det gjelder spørsmålet om det eksisterer allmenningsrettslig beiterett og eventuelt hvilke gårder som skulle tilkjennes slik rett vurderte Utmarkskommisjonen det slik (sitat s. 104):

*"For hver enkelt strekning må det derfor prøves om beite på statens grunn er utøvet fra alders tid og om den eventuelle ervervede rett er opprettholdt. Dette gjelder for alle gårder som ikke er utskilt fra opprinnelig statsgrunn og solgt av staten etter at statsmyndighetene inntok det standpunkt at denne grunn også i beitemessig henseende ikke var underlagt rettsreglene om allmenninger."*

<sup>31</sup> Se Skjerstaddommen s. 105.



Bruken og tidspunktet for utskillelsen av gårdene fikk altså avgjørende betydning i dette spørsmålet. Dette medførte at gårdsbruk ble tilkjent beiterett på allmenningsrettslig grunnlag for de husdyr som kan vinterfødtes på eiendommen. Dette prinsippet har blitt fulgt opp i senere dommer, og beiterett har blitt tilkjent på allmenningsrettslig grunnlag i alle de dommene hvor statsgrunn i Troms har blitt karakterisert som statsallmenning<sup>32</sup>. I motsetning til hogstretten kan en altså si at beiteretten har "overlevet" forvaltningsordningen.

### 3.3.2.3 Jakt, fangst og fiske

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms behandlet i Skjerstaddommen spørsmålet om den rettslige stillingen for jakt, fangst og fiske i disse to fylkene. For dette er det gitt særskilte lovbestemmelser i viltloven og innlandsfiskeoven. Det går klart fram av lovforarbeidene at det har vært lovmyndighetenes mening at disse reglene skal gjelde for all opprinnelig statsgrunn i disse to fylkene. Utmarkskommisjonen sier i Skjerstaddommen følgende om den rettslige stillingen for jakt, fangst og fiske i Nordland og Troms (sitat s. 155):

*"Kommisjonen har påpekt at hva jakt, fangst og fiske angår, er statens opprinnelige eiendommer i Nordland og Troms i det siste hundreår av lovgiverne ikke betraktet og behandlet som statsallmenning. Kommisjonen har videre konkludert med at de lovbestemmelser som er gitt ut fra denne forutsetning, må være avgjørende for den rettslige stilling."*

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fastslo dermed i Skjerstaddommen at reglene i viltloven og innlandsfiskeoven, og forskrifter gitt i medhold av disse lovbestemmelser gjelder foran reglene om jakt, fangst og fiske i fjelloven.

---

<sup>32</sup> Se kap.3.3.1.

### 3.3.2.4 Reindriftsretten

Reindriftsretten er i dag en dels konvensjonsbestemt og lovfestet rett for den samiske befolkningen til å utøve reindrift i områder hvor reindrift har foregått fra gammelt av, jfr. reinl. § 3. Arnesen (1997 s. 13) sier at reindriftsretten antakelig er like gammel som reindriften selv. Reindriftssamene har fra gammelt av utviklet klare rettslige normer for sin næring, en reindriftsrett som har vært alminnelig kjent, respektert og håndhevet. Dette har imidlertid vært en uskreven sedvanerett som vi i dag ikke har fullstendig og sikker kunnskap om. Like fullt er dagens reindriftslovgivning langt på vei bygget på denne samisk sedvaneretten. Den er imidlertid også bygget på urbefolkningsrett hvor ILO-konvensjonen av 1957 står esentralt. Reindriftslovgivningen består i dag av Lov om reindrift<sup>33</sup> og lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9 februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite<sup>34</sup>.

Gjennom lov og rettspraksis er det klart fastslått at reindriftsretten er en bruksrett som står helt på egne ben i forhold til eiendomsrett og andre bruksrettigheter (Arnesen s. 65). Dette må også gjelde i forhold til allmenningsretten. Når det gjelder forholdet til grunneierretten fastslo Høyesterett ved dom<sup>35</sup> at også private grunneiere må respektere den bruksrett reindriftssamene fra alders tid har opparbeidet over grunn som senere er blitt underlagt privat eiendomsrett. Reindriftsretten nyter også i sine tradisjonelle områder det samme ekspropriasjons- og erstatningsvern som annen bruksrett og eiendomsrett. Det fastslo Høyesterett for første gang i den såkalte Altevanndommen<sup>36</sup> hvor Talma sameby i Sverige ble tilkjent erstatning for skader og ulemper som følge av vassdragsregulering i byens konvesjonsbestemte sommerbeiteområde på norsk side i Bardu i Troms.

Som det går fram, har også svenske reindriftssamer i dag beiterett i Norge. Arnesen (1997 s.10-12) forklarer dette ved å ta et retthistorisk utgangspunkt i grensetraktaten av 1751, hvor grensen mellom Norge og Sverige, og mellom Norge og Finland ble fastlagt. Ettersom Norge og Sverige delte landområdene seg imellom måtte de samtidig bli enige om hvilken rettsstilling områdenes brukere, flyttsamene, skulle ha for fremtiden. Gjennom den såkalte Lappecodicillen ble det samtidig bestemt detaljerte regler for flyttsamenes rettigheter og

<sup>33</sup> Lov 9 juni. Nr. 49. 1978.

<sup>34</sup> Lov 9 juni. Nr. 31. 1972.

<sup>35</sup> Rt. 1862 s. 654.

<sup>36</sup> Rt. 1968 s. 429.

plikter i begge land. Fra da av skulle de tilhøre en av statene, altså være norske eller svenske borgere, og dermed lyde landets lover. Det viktigste innholdet i Lappecodicillen var allikevel at statene forpliktet seg til å la flyttsamene for framtiden fortsette å flytte over den nye riksgrensen med sine reinflokker og bruke landet på begge sider etter gammel sedvane. Selv om Lappecodicillen ble avløst av en ny traktat i 1880-årene, og flere reinbeitekonvensjoner i de følgende år, er den ikke blitt uttrykkelig opphevet, og står fortsatt som uttrykk for statenes forpliktelse overfor reindriftssamene på begge sider av grensen, moralsk og trolig også folkerettslig. I den siste reinbeitekonvensjonen av 9. februar 1972 ble de to regjeringene enige om at beiteadgangen over grensen skal opprettholdes så lenge det i nabolandet finnes samer, som for å bevare sin livsform og næring, er avhengig av reinbeite på den andre siden av grensen..

I dag er de svenske reindriftssamenes beiterett på norsk eiendom nedfelt i lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9 februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite. I denne lovens §§ 1-9 er det regler som definerer den beiteretten som de svenske reieneierne har i Norge. I Troms har de svenske samebyene Könkämä, Lainiovuoma, Saarivuoma og Talma rett til å bruke beiteområdene på norsk side, jfr lovens § 5 nr. 1.

For å oppsummere har altså både norske og svenske statsborgere i kraft av å være reindriftssamer en bruksrett til beite for sine reinsdyr på en del av statsgrunnen i Troms.



## 4.DAGENS FORVALTNING AV STATSGRUNN I TROMS

### 4.1STATSKOG SF

#### 4.1.1HISTORIE

Statskog SF har tradisjoner tilbake til forrige århundre, men har vært gjennom noen organisatoriske og navnemessige endringer siden starten. I 1860 ble Statens skovvesen opprettet for å holde tilsyn med statens eiendommer. Forvaltningen av statens grunn lå fram til 1957 som en egen avdeling under Landbruksdepartementet. Da ble Direktoratet for statens skoger opprettet (DSS). DSS hørte fremdeles under Landbruksdepartementet, men var fremdeles et frittstående organ med eget styre og en statskogsjef som stod for ledelsen. Oppgavene var å forvalte statens skoger (herunder statsallmenningene), Opplysningsvesenets fonds skoger, statens høyfjell og statens jord i Finnmark. Direktoratet hadde også overoppsynet med bygdeallmenningene. DSS hadde økonomisk drift som et av hovedmålene<sup>37</sup>.

Statskog SF ble opprettet den 1. januar 1993 som en oppfølging av innstillingene til Hermansenutvalget, "En bedre organisert stat". Målsetningene til Hermansenutvalget var å skape mer effektive tilknytningsformer mellom statsbedrifter og staten, samt å skape skarpere skillelinjer mellom politisk innflytelse og forretningsmessig drift. Dette skulle gjøres ved å etablere og benytte ulike typer tilknytningsformer som var tilpasset den aktiviteten bedriften drev. Slik skulle det være mulig å skape klarere spilleregler mellom politikk og næring. Et av resultatene ble en ny lov om statsforetak<sup>38</sup> som ligger til grunn for Statskog SF's organisering. Statsforetaksformen er tenkt reservert for de statlige virksomheter hvor næringsmessige sider er dominerende, men hvor aktiviteten likevel inngår i en overordnet sektorpolitisk målsetning.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Statskog SF 1996a s. 4.

<sup>38</sup> Lov om statsforetak 30.08.1991 nr. 71.

<sup>39</sup> Hjulstad 1994 s. 9.

## 4.1.2 ORGANISERING

### 4.1.2.1 Organisasjonsstruktur<sup>40</sup>

Statskog SF er altså organisert med basis i lov om statsforetak. Statskog SF eies fullt og helt av staten, og den politiske styringen foregår gjennom foretaksmøtet, som i utgangspunktet holdes en gang hvert år. Her møtes styret og landbruksministeren, og føringene som skal gjelde for driften av foretaket kommende år blir vedtatt. Det er bare landbruksministeren som har stemmerett, og som dermed fatter alle vedtak. Departementet kan etter loven ikke utøve myndighet overfor foretaket utenom foretaksmøtet.

Foretaksmøtet er således en slags generalforsamling for Statskog SF. Det kan imidlertid kalles inn til ekstraordinært foretaksmøte.

Det er styret som fatter alle avgjørelser som er knyttet til den daglig driften, og det er adm. direktør som leder av styret som har ansvaret for dette. Sammensetningen av styret, som består av 8 medlemmer, bestemmes av foretaksmøtet, d.v.s. Landbruksdepartementet på vegne av staten.

Statskog konsern består av morselskapet Statskog SF og flere datterselskaper, som er organisert som hel- eller deleide aksjeselskaper. Morselskapet Statskog SF er inndelt i tre ulike divisjoner: skog, eiendom og foredling. Det er i alt åtte distriktskontorer i landet. Seks av disse er underlagt Divisjon eiendom, deriblant distriktskontorene i Nordland og Troms med de lokale avdelingene. Hovedsetet er plassert i Namsos.

---

<sup>40</sup> Opplysningene er hovedsakelig hentet fra Statskog SF 1996a s. 5.



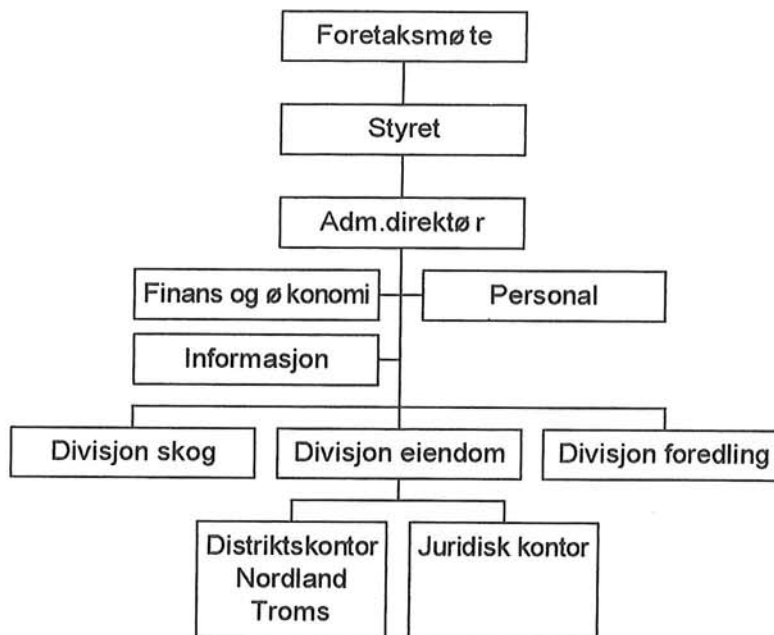


Fig. 1 Organisasjonskart for Statskog SF

Kilde: Statskog SF 1996a s. 5.

#### 4.1.2.2 Rettslig status<sup>41</sup>

Som statsforetak er Statskog SF et eget rettssubjekt. Dette innebærer at foretaket selv har rettigheter og plikter, er part i avtale med såvel private som offentlige myndigheter, og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter, jfr. § 3. En konsekvens av dette er at en eventuell konflikt med andre juridiske personer ikke kan bringes opp til Regjeringen, men må i stedet avgjøres av en domstol. Ved omorganiseringen fra Direktoratet for statens skoger til Statskog SF ble grunnbokshjemlene til de eiendommene som de hadde det fulle forvaltningsansvaret for overført fra Landbruksdepartementet til Statskog SF. Statskog SF har altså i dag eiendomsretten til disse arealene, og forvalter disse på vegne av staten. Etter statsforetaksloven § 3 og Lov om utmarkskommisjon § 1 er det altså Statskog SF som representerer staten i saker som er stevnet for Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Statskog SF har dermed søksmålskompetanse i slike saker.

<sup>41</sup> Hjulstad 1994 s. 11.

#### 4.1.2.3 Økonomi

Organiseringen som statsforetak medfører et selvstendig budsjettansvar, hvilket vil si at Statskog SF er ansvarlig for sin egen økonomi og de løpende forpliktelser. Staten hefter imidlertid for gjelda. Et statsforetak kan ikke slås konkurs. Dersom Statskog SF ikke skulle klare å gjøre opp for seg, må staten skyte inn de midler som er nødvendig for å dekke kreditorenes krav.

#### 4.1.3 Statskogs rolle i forvaltningen i Troms

##### 4.1.3.1 Statskog SF's formål

For å forsøke å forklare Statskog SF's rolle, er det fornuftig å ta utgangspunkt i den virksomheten Statskog SF er satt til av Stortinget. I den daglige virksomheten styres Statskog SF gjennom en formålsparagraf som er formulert i St.prp. nr. 52 (sitat s. 22):

*"Statskog har til formål selv, gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftslivet. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre. Foretaket gis adgang til å bygge opp fond til formål innenfor Statskogs virksomhetsområder. Foretaksmøtet setter av disse midlene. Innen rammen av formålet kan Statskog selv, gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive andre eiendommer eller yte andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområder."*

Statskog SF har i dag forvaltningsansvaret for alle statsallmenninger og innkjøpt statsgrunn. Unntaket her er eiendommene til Opplysningsvesenets fond, som er en av landets største grunneiere. Opplysningsvesenets fond er å betrakte som et stiftelseslignende selvstendig rettssubjekt som selv eier eiendommene og kapitalen det består av. Tidligere var det Statskog SF som forvaltet disse eiendommene, mens inntektene gikk til Opplysningsvesenets fond. Denne ordningen ble opphevet da den nye loven om Opplysningsvesenets fond trådte i kraft 1. januar 1997. For disse eiendommene arbeides det



nå med en ny forvaltningsmodell.<sup>42</sup> På grunnlag av en avtale med Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementet, er det Statskog SF som tar seg av drift og forvaltning av eiendommene til Opplysningsvesenets fond fram til 31.12. 1998.<sup>43</sup>

#### *4.1.3.2 Naturforvaltning vs. næringsvirksomhet*

Når Statskog har som formål å bedrive både naturforvaltning og næringsvirksomhet, kan en spørre seg om disse to rollene kan forenes i alle tilfeller. En kan jo tenke seg at hensynet til fortjeneste i enkelte tilfeller vil kunne komme i konflikt med hensynet til bærekraft. Et spørsmål som melder seg da, er hvordan Statskog prioriterer i slike tilfeller.

Svaret på dette er gitt av Aas (1994 s. 47). Her presenteres fem likeverdige hovedmål som skal gjelde for all aktivitet og virksomhet i Statskog, og som er utviklet med utgangspunkt i formålsparagrafen. Disse hovedmålene er delt inn i to grupper:

#### Gruppe 1: Ressursutnyting

- Utvikle fornybare ressurser
- Balansert ressursutnyttelse

#### Gruppe 2: Effektiv drift

- Tilfredsstillende økonomisk resultat
- Rett kvalitet på resultatet
- God personalpolitikk

I utgangspunktet er altså disse hovedmålene likeverdige. Men ifølge Aas skal altså hovedmålene i gruppe 1 ha prioritet foran hovedmålene i gruppe 2, dersom det skulle oppstå konflikt mellom disse hovedmålene. Det er imidlertid ikke til å komme utenom at Statskog SF har en todelt rolle i slike spørsmål, og at avgjørelsene avhenger av den politikken som til en hver tid hersker i Statskog SF. Det må også være forutsetningen når Statskog SF har en formålsstyring som i dag. Denne "dobbeltrollen" skulle imidlertid i

---

<sup>42</sup> NJKF 1998 s. 21.

<sup>43</sup> Statskog SF 1996a s. 32.

prinsippet ikke være noe annerledes enn den som en annen hvilken som helst grunneier av utmark har. Jeg kommer nærmere inn på Statskog SF's grunneierrolle i kap. 4.1.3.3.

Distriktssjef for Statskog Troms, Dagfinn Reiersen (pers. med.), sier at i slike konfliktsituasjoner vil en avgjørelse bero på en vanskelig vurdering/avveining i det enkelte tilfelle. I hvert enkelt tilfelle vil lovverket sette rammer for hva Statskog SF kan foreta seg, og et minstekrav for å gjennomføre et tiltak er at det foreligger godkjenning fra myndighetene. Men innenfor lovverkets rammer kan det være mange som har meninger om det som Statskog SF med rette kan gjøre, og en avgjørelse i slike konfliktsaker blir tatt etter diskusjon innad i foretaket og utad mot andre. Et viktig prinsipp er imidlertid at den avveiningen som blir gjort er basert på kunnskap. Politikken til Statskog SF er i alle fall at der hvor det oppstår konflikt mellom bærekraft og lønnsomhet, skal bærekraft prioriteres. I dette ligger en vurdering om at kortsiktig lønnsomhet må vike for langsiktig lønnsomhet.

#### *4.1.3.3 Grunneierrollen*

Etter omorganiseringen fra forvaltningsbedrift til statsforetak ble grunnbokshjemlene til all opprinnelig statsgrunn overført til Statskog SF. Statskog SF utøver dermed grunneiermyndighet på vegne av seg selv. Dette har medført at Statskog i større grad enn tidligere opptrer som en grunneier på linje med andre grunneiere. Jeg vil i det følgende forsøke å forklare hva grunneierrollen til Statskog SF innebærer.

Jeg vil begynne med å forklare eiendomsretten som tingsrettslig begrep. Falkanger (1994 s. 38-39) beskriver eiendomsretten ved å ta utgangspunkt i den totale og eksklusive rådigheten som eieren i utgangspunktet har. Denne rådigheten består av en rekke beføyelser som til vanlig deles inn i fire grupper:

- 1) Faktisk positiv rådighet er en rett til faktisk utnyttelse og bruk av tingen. Dette kan innebære å høste av eiendommens avkastning hva enten den skyldes naturen selv eller menneskelig innsats. Dette inkluderer også forbruk av eiendommen, slik som f.eks uttak av sand fra sandtak.
- 2) Faktisk negativ rådighet er den rett eieren har til å hindre andres fysiske rådighet over eiendommen. Eieren kan typisk nekte andre å bruke og høste av eiendommen, selv om det



ikke kommer til foretrengsel for hans egen bruk. Selv aktivitet fra naboeiendommen kan nektes i kraft av eiendomsretten (jfr. nabolovgivningen).

3) Juridisk positiv rådighet er retten eieren har til å foreta rettslige disposisjoner over eiendommen, slik som f.eks. selge, pantsette, stifte bruks- eller forkjøpsretter, o.s.v.

4) Juridisk negativ rådighet er den rett eieren har til å hindre andre i å foreta rettslige disposisjoner over eiendommen. Dette gjelder riktignok med en del klare unntak, jfr. især reglene om kreditorenes beslagsrett.

Den totale rådighetens innhold er altså positivt definert som summen av de beføyelsene som er listet opp ovenfor. Eiendomsretten beskrives videre som et elastisk begrep. Den totale og eksklusive rådigheten, som er utgangspunktet, kan bli beskåret ved at andre rettighetshavere har positivt avgrenset rådighet over eiendommen. Når disse begrensningene i eierens rådighet faller bort, vil imidlertid eierens rådighetsfelt utvide seg igjen. Dette kan sammenfattes slik: eiendomsrettens innhold er negativt avgrenset, og kan således defineres som den "restretten" som tilkommer eieren når en har trukket fra den positivt avgrensede rådighet som andre rettighetshavere har over eiendommen. Dette er forsøkt illustrert i fig. 3.

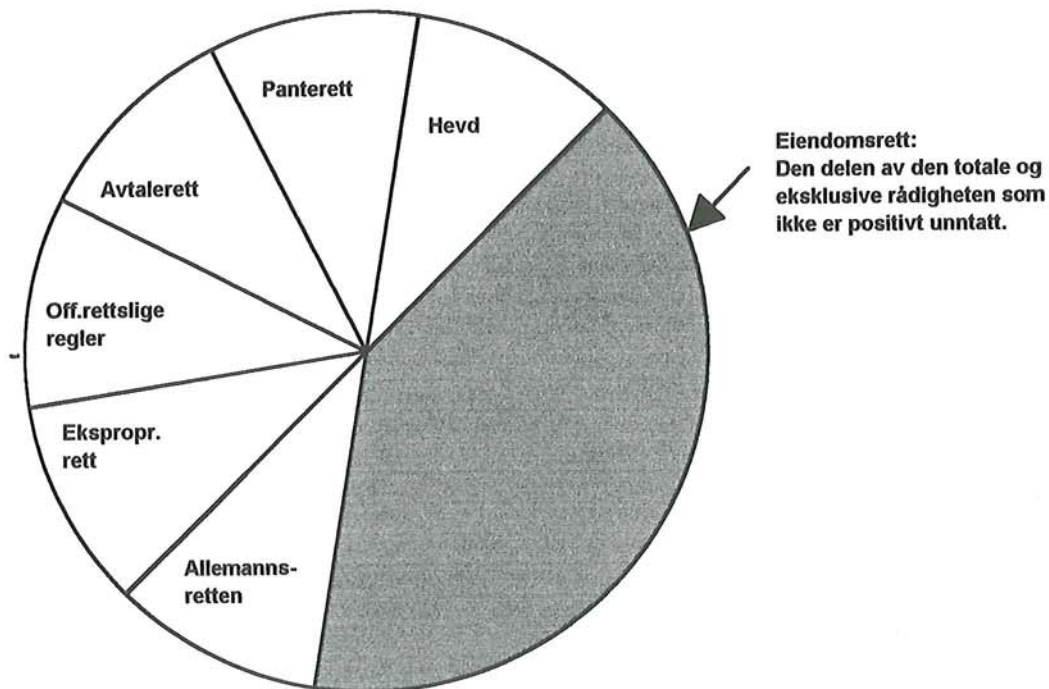


Fig. 3 Eiendomsretten som en "restrett"

For Statskog SF's vedkommende er eiendomsretten ytterligere innskrenket p.g.a. et selvpålagt internt regelverk og statlig politikk på ulike sektorer<sup>44</sup>. Dette er illustrert i fig. 4.

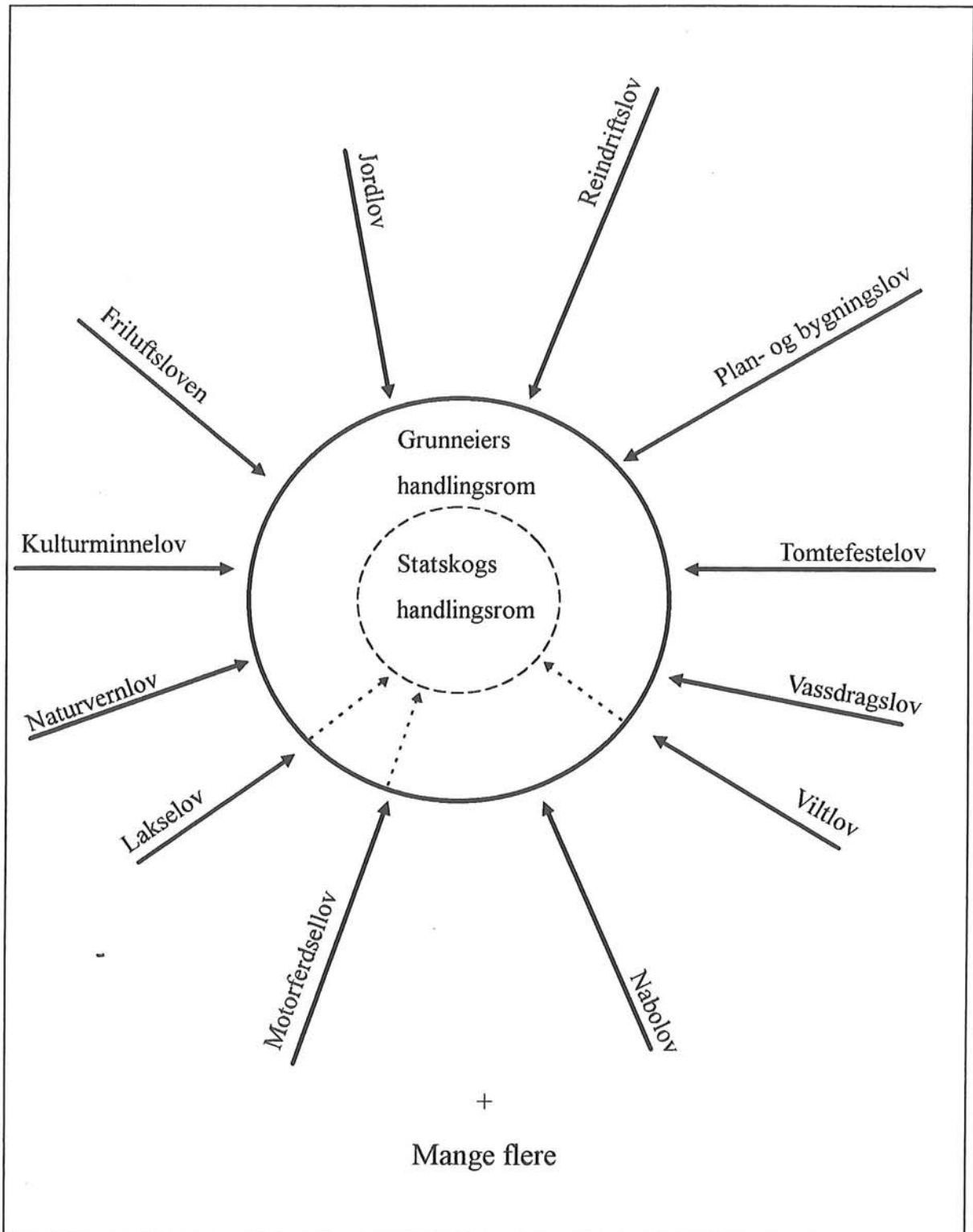


Fig. 4 Statskog SF's grunneierrolle

Kilde: Jordsalgssjef Olav Joki (pers. med.)

<sup>44</sup> Dagfinn Reiersen. (pers. med.).



Viltloven<sup>45</sup> med forskrifter er en av de lover som legger en spesiell begrensning på Statskog SF's grunneierrådighet. I utgangspunktet regnes viltet som statens eiendom. Men gjennom viltl. § 27 er grunneieren gitt enerett til jakt og fangst på egen eiendom. Her er imidlertid Statskog SF som grunneier av statsgrunn i en spesiell posisjon. Selv om Statskog SF er grunneier av statsgrunn er de ikke gitt denne eneretten til jakt og fangst. Årsaken til dette er at det gjennom viltl. § 31 er gitt en rett for norske statsborgere og alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge til å drive småviltjakt og fangst mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag. Denne retten for "allmennheten" er altså med på å innskrenke Statskog SF's handlingsrom ytterligere i forhold til andre grunneiere av utmark, slik det går fram av figur 4. Når det gjelder elgjakta, må Statskog SF som grunneier av statsgrunn søke til den kommunale viltnemnda om elgvald og tildeling av dyr. Se kap. 4.3.4 for viltnemndas oppgaver. Retten til å jakte på de tildelte dyrene selger Statskog SF videre til ulike jaktlag.

Også lakse- og innlandsfiskloven<sup>46</sup> med forskrifter legger særskilt begrensning på Statskog SF's grunneierrådighet. I utgangspunktet er grunneieren gitt en enerett på egen eiendom også til å drive innlandsfiske, jfr. laksfl. § 17. For Statskog SF er grunneierrådigheten innskrenket ved at alle som siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge har rett til å fiske med stang og håndsnøre mot løsning av fiskekort, jfr. laksfl. § 22.

Grunneier har etter gjeldende rettsregler rett til å forby eller begrense motorferdsel på egen eiendom. Denne retten er ikke innskrenket av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag<sup>47</sup>, jfr. § 10. For Statskog SF's vedkommende betyr det at man i utgangspunktet har en "vetorett" i forhold de tillatelsene som motorferdselnemnda gir. Se kap. 4.3.5 om motorferdselnemndas oppgaver. Statskog SF har imidlertid en intern politikk som går ut på at man ikke benytter seg av denne vetoretten, hvilket vil si at disse vurderingene i realiteten helt og holdent er overlatt til motorferdselnemnda.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Lov 29 mai. Nr. 38. 1981.

<sup>46</sup> Lov 15 mai. Nr. 47. 1992.

<sup>47</sup> Lov 10 juni. Nr. 82. 1977.

<sup>48</sup> Distriktssjef Statskog Troms Dagfinn Reiersen (pers.med.).

#### 4.1.3.4 Arealbruk og arealbruksendring

Statskog SF's virksomhet er i stor grad knyttet til ulike former for arealbruk. Når jeg så skal forsøke å forklare den rollen som Statskog SF har i forvaltningen av statsgrunn i Troms i dag, velger jeg å ta utgangspunkt i det som Sevatdal (1987 s. 91) beskriver som maktbasis for beslutninger om arealbruk. Denne maktbasisen innebærer at beslutninger om arealbruk har to "legale" bein å stå på. Det ene er offentligrettslige regler som håndheves av offentlige reguleringsmyndigheter. Det andre er eiendomsretten som benyttes av en fysisk eller juridisk person som grunneier. Forholdet mellom offentlig reguleringsmyndighet, grunneier og arealbruk er forsøkt illustrert i figur 5. Figuren er en videreutviklet utgave av Sevatdals (1987) figur på s. 91.

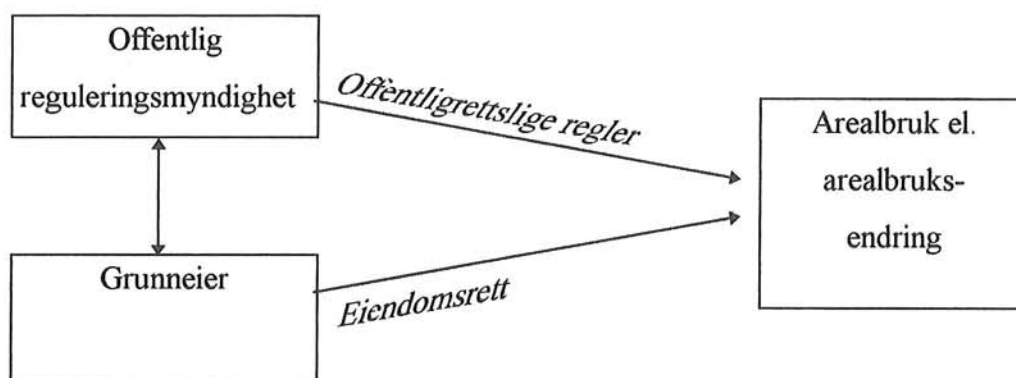


Fig. 5 Maktbasis for arealbruk og arealbruksendring

Med basis i offentligrettslige regler kan forskjellige offentlige organer (reguleringsmyndigheter) beslutte om arealbruk, f.eks i form av reguleringsplan. Med basis i eiendomsrett kan grunneierne (fysiske og juridiske personer) direkte utøve makt over arealbruk.

I påvirkningen på arealbruken er forholdet mellom offentlig reguleringsmyndighet og grunneier preget av en slags vekselvirkning. Jeg skal forsøke å forklare dette nærmere: De offentligrettslige reglene utgjør en innskrenkning av eierens totale og eksklusive rådighet over grunnen, og er således med på å definere eiendomsretten<sup>49</sup>. I dette ligger det at en

<sup>49</sup> Se kap. 4.1.3.3.

grunneier i en del tilfeller trenger en "velsignelse" fra offentlige myndigheter, f.eks i form av en vedtatt reguleringsplan, for å endre arealbruken. Men grunneieren kan også bruke det offentlige reguleringsystemet som virkemiddel for å endre arealbruken, f.eks ved å utarbeide og "fremme" sin egen reguleringsplan. Motsatt kan offentlige institusjoner bruke reguleringsystemet til å skaffe seg ekstra kontroll med arealbruken, f.eks ved å ekspropriere i medhold av reguleringsplan.

Ifølge Reiersen (pers. med) er Statskog SF i dag bare i svært liten grad en offentlig myndighet. Dette kommer jeg nærmere inn på i kap. 4.1.3.6. Reiersen sier at Statskog SF's rolle i dag først og fremst er som grunneier. I likhet med andre grunneiere må Statskog i sin virksomhet forholde seg til ulike offentlige myndigheter som setter rammene for virksomheten. Videre sier han at forvaltningsmyndigheten i stadig større grad er tillagt kommunen, slik at rammesetterne i dag befinner seg på lokalt plan. I dag er det slik at Statskog utnytter ressursene i kraft av grunneierrollen, mens myndighetene setter rammene for ressursforvaltningen.

#### *4.1.3.5 Forvaltning og organisering av bruken med basis bruksrettene*

Dette er en oppgave som springer ut av selve grunneierrollen. Enhver grunneier som har bruksretter hvilende på sin eiendom må sørge for å forvalte og organisere den bruken som rettighetshaverne bedriver med basis i sine bruksrettigheter. På statsgrunn i Troms er det særlig to typer av rettigheter som har betydning for fjellov-spørsmålet, og som Statskog SF i dag forvalter. For det første er det retten "*allmennheten*" har til å drive jakt og fiske på statsgrunn. I dag er det Statskog SF som administrerer salget av jakt- og fiskekort for statsgrunn i hele Nord-Norge. For det andre er det beiterett som er tilkjent som reell allmenningsrett.

Statskog SF er pålagt å administrere all jakt og fangst på statsgrunn utenom statsallmenningene, jfr. §1 i forskrift om viltforvaltning på statsgrunn. All jakt skal bys ut på en måte som er akseptabel for allmennheten. Jakttrykket har vært stort på enkelte områder på statsgrunn. Statskog SF har i slike tilfeller mulighet til å regulere antall jegere, men det skal da påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere/jaktlag. Videre kan Statskog SF regulere jakttrykket ved å fordele jegerne på inndelte



jaktfelt, regulere bruk av hund eller foreta lokale tidsbegrensede innskrenkninger i jakttiden. I det siste tilfellet skal saken forelegges fylkesmannen, og avgjøres av Direktoratet for naturforvaltning ved uenighet, jfr § 6 i forskriften. Slike tiltak har imidlertid ikke vært igangsatt i Troms. Når det gjelder bruk av hund under jakta, forholder Statskog SF seg til de enkelte kommunenes båndtvangbestemmelser.

Jaktkort for småviltjakt på statsgrunn i Troms selges på alle fylkets postkontorer. Det er Statskog SF som fastsetter prisene på jaktkort på statsgrunn, jfr. forskriftens § 3. Etter § 5 skal prisen på jaktkort med og uten hund være lik, mens sesongkortprisen for fast bosatte i egen kommune kan settes lavere enn for utenbygdsboende. Prisene for jaktkort går fram av tab. 1:

	Norske borgere - pris kr	Utlendinger - pris kr
Hjemstedskommune - sesong	155,-	
Annen kommune - sesong	240,-	360,-
Troms distrikt - 3 døgnskort	125,-	180,-
Troms distrikt - ukekort	230,-	345,-
Troms distrikt - sesongkort	500,-	750,-
Region - sesongkort	380,-	570,-

Tab. 1 Korttyper og priser for småviltjakt.

Kilde: Fjelltjenesten i Troms s. 7.

Storviltjakt i Troms begrenser seg til elgjakt, men elgjakta er viktig både for Statskog SF som grunneier og for et stort antall jegere i fylket. Elgjakta reguleres gjennom forskrift om viltforvaltning på statsgrunn. Jaktområdene er delt inn i ulike jaktfelt som leies ut til en fast pris pr. kg. Statskog Troms har også lagt ut en del av jakta på flerårskontrakter. Etter søknad blir ulike jaktlag tildelt jaktfelt ved loddtrekning. Ved trekningen av ledige jaktfelt, kan innenbygdsboende forbeholdes inntil 60 % av fellingstillatelsene.

Etter § 2 i forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn er det Statskog SF som skal administrere også lakse- og innlandsfisket på statsgrunn utenom statsallmenningene. Alt fiske skal forvaltes til beste for allmennheten. Prisene på fiskekort fastsettes av Statskog SF, jfr. § 3. Vedtak om prisfastsettelsen kan påklages av foreninger og organisasjoner med

rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, jfr forskriftens § 17. Klageinstans er Direktoratet for naturforvaltning.

På statsgrunn i Nord-Norge har Statskog SF vektlagt både enkel tilgjengelighet til fiskekortene gjennom salg av disse på postkontorene, samt en hensiktsmessig organisering av korttyper. Særlig framheves Nord-Norgeskortet, som gir adgang til mer enn 50.000 fiskevatn på statsgrunn over hele landsdelen. I 1996 benyttet ca. 50 % av fiskerne seg av Nord-Norgeskortet.<sup>50</sup> Prisene på fiskekort går fram av tab. 2.

	Hovedkort			Ektefelle/samboer		
	Stang/ håndsnøre	Garnfiske stang/ håndsnøre	Utlendinger stang/ håndsnøre	Stang/ håndsnøre	Garnfiske stang/ håndsnøre	Utlendinger stang/ håndsnøre
Hj.st.komm. - ses.	105,-	160,-		50,-	80,-	
Region - ses.	230,-	350,-		115,-	175,-	
Nord-Norge 3 døgn	65,-	100,-	105,-	35,-	50,-	50,-
Nord-Norge uke	135,-	210,-	210,-	65,-	105,-	110,-
Nord-Norge-ses.	270,-	400,-		135,-		

*Korttyper og priser for innlandsfiske*

Kilde: Fjelltjenesten i Troms s. 9.

Den retten allmennheten har til å drive fritidsfiske med stang/håndsnøre kan ikke underlegges reguleringer i form av forfordeling eller diskriminering av enkelte grupper, utover det som kan bestemmes gjennom forskriften. Etter § 6 kan Statskog SF begrense antall fiskekort innenfor bestemte områder eller soner, forby eller regulere bruken av enkelte redskaper for hele eller deler av vassdrag og innskrenke fisketiden i hele eller deler av et vassdrag. Før slike vedtak fattes skal saken forelegges fylkesmannen. Ved uenighet avgjør Direktoratet for naturforvaltning saken.

Når det gjelder beiteretten ble denne ifølge Sevatdal (1985 s. 20-21) tidligere ikke fanget opp av det rettslige klassifikasjonssystemet på en logisk måte. De mest nærliggende karakteristikk syntes da å være private servitutter og såkalt "tålt bruk". Som nevnt er

<sup>50</sup> Statskog SF 1996d s. 2.



beiteretten i dag karakterisert som reell allmenningrett. I Sør-Norge er det fjellstyrene som gjennom fjelloven er gitt myndigheten til forvalte og administrere bruksutøvelsen av slik rett. Statskog SF er i dag ikke gitt noen lovbestemt myndighet til å forvalte den beitebruken som skjer med basis i den allmenningrettslige beiteretten. I den grad Statskog SF forvalter eller administrerer beitebruken er det med basis i grunneierretten. Avgjørelser som Statskog SF måtte ta om beitebruken må altså karakteriseres som privatrettslige avgjørelser og ikke offentligrettslige avgjørelser.

#### *4.1.3.6 Statskog SF's rolle som offentlig myndighet*

Som det går fram er Statskog SF i stor grad preget av grunneierrollen. Som statsforetak er ikke Statskog SF bundet av reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Statskog SF er imidlertid også tillagt offentligrettslige myndighetsoppgaver. Statskog Troms ser på seg selv bare i liten grad som offentlig myndighet. Statskog SF's rolle som offentlig myndighet i Troms er knyttet til dispensasjonssaker etter vernebestemmelsene for nasjonalparker. Dette er også den eneste offentligrettslige myndighetsutøvelsen som Aas og Hjulstad (1994 s. 6) nevner, som er relevant for Statskog Troms i dag. I slike saker opptretr Statskog SF på vegne av staten som stat og er underlagt offentlighetsloven og forvaltningslovens bestemmelser.

Når det gjelder myndighetsutøvelsen i forbindelse med jakt og fiske ser ikke Statskog Troms på det som offentligrettslig myndighetsutøvelse. Etter Statskog SF's syn administreres jakt og fiske med basis i eiendomsretten.<sup>51</sup> Dette er et noe spesielt felt, fordi det i utgangspunktet ligger til grunneieren å administrere og forvalte bruksutøvelsen av jakt- og fiske på egen eiendom, mens Statskog SF er gitt denne myndigheten også ved forskrift i henhold til lov. Statskog SF har altså to gyldige adganger til slik administrasjon og forvaltning. Dette området befinner seg altså i en gråsoner hva angår spørsmålet om offentligrettslig/privatrettslig avgjørelsesmyndighet. Som det går fram av kap. 4.1.3.5 er Statskog SF gjennom forskrifter gitt myndighet til å ta enkelte avgjørelser om jakt og fiske som kan påklages etter forvaltningslovens regler. Som det går fram av kap. 4.1.3.3 er også grunneiermyndigheten innskrenket på dette området. Etter min vurdering må i alle fall de avgjørelser som kan påklages etter forvaltningslovens regler rent formelt og juridisk

<sup>51</sup> Distriktsjef Statskog Troms Dagfinn Reiersen (pers. med.).



karakteriseres som offentligrettslig myndighetsutøvelse, selv om Statskog SF selv mener at dette tilligger grunneiermyndigheten.

I tillegg er fjelltjenestepersonellet tildelt begrenset politimyndighet etter politiloven<sup>52</sup> § 20 tredje ledd, og driver en slags myndighetsutøvelse i forbindelse med oppsynsvirksomheten. Denne myndigheten kan imidlertid neppe knyttes til forvaltningsloven. Dette er i alle fall en type myndighet som er tillagt personer, og ikke Statskog SF som organisasjon. Etter min vurdering må dette karakteriseres som strafferettslig myndighetsutøvelse.

#### 4.1.3.7 Fjelltjenesten i Troms og oppsynsordningen<sup>53</sup>

Før Fjelltjenesten ble opprettet, var feltvirksomheten på statsgrunn i Nord-Norge preget av mange aktører og manglende samordning mellom disse. Dette resulterte i uforholdsmessig store kostnader og liten effektivitet. Som en følge av dette ble det, etter en innstilling fra Aas-utvalget i 1983, bestemt at det skulle opprettes et felles feltapparat som skulle kombinere alle utmarksoppgavene på en kostnadseffektiv måte. Dermed ble Fjelltjenesten opprettet i Troms i 1984. Senere ble fjelltjenesten også opprettet i Finnmark (1987) og Nordland (1989). Fjelltjenesten i Troms er organisert som en avdeling under Statskog Troms, slik det går fram av figur 6.

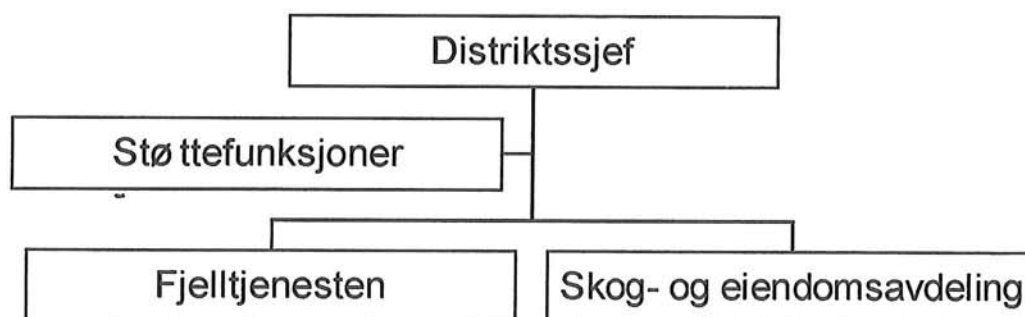


Fig. 6 Organisasjonsmodell for Statskog Troms

Kilde: Statskog SF 1996c Troms s. 4.

<sup>52</sup> Lov 4 aug. Nr. 53. 1995.

<sup>53</sup> Opplysningene er hovedsakelig hentet fra Statskog SF 1996b og Statskog SF 1996c.

Fjelltjenesten baserer sin drift på salg av tjenester til flere oppdragsgivere. De tre viktigste oppdragsgiverne er Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Statskog SF selv. Fjelltjenesten tar også oppdrag fra andre aktører, uten at jeg går nærmere inn på dette her. Oppdragene for Miljøverndepartementet (MD) knytter seg først og fremst til oppsyn, registreringer og skjøtsel, og blir formidlet gjennom Fylkesmannens miljøvernavdeling. Oppdragene formidles gjennom et årsmøte, hvor årsrapport legges fram og hvor man diskuterer konkrete saker og problemstillinger det bør jobbes med kommende år. Dette blir konkretisert i en årsplan som gir rammene for arbeidet. Kontakten mellom Statskog SF og Fylkesmannen er imidlertid god slik at dersom det skjer endringer i prioriteringer blir dette avklart gjennom muntlig og personlig kontakt. Faglig rapportering skjer direkte til fylkesmannen. Overføringene fra MD går til Direktoratet for naturforvaltning som fordeler disse midlene til fylkesmannens miljøvernavdeling, som igjen overfører midlene til Statskog SF's distriktskontor<sup>54</sup>. Overføringene for årene 1994-1996 var gjennomsnittlig ca. 1,25 mill. i året.

Oppdragene for Landbruksdepartementet (LD) knytter seg hovedsakelig til tilrettelegging av allmennhetens adgang til friluftsliv, jakt og fiske på statens grunn. I tillegg kommer utredningsarbeider, planlegging og prosjekter som ikke er knyttet direkte til feltvirksomhet. Oppdragene fra Landbruksdepartementet blir gitt direkte til Statskog SF. Overføringene fra LD skjer ved en overføring til Statskog SF's hovedkontor i Namsos, som så fordeler disse midlene ut til distriktskontorene. Ved distriktskontoret i Troms utarbeides det så budsjett og virksomhetsplan for det kommende år<sup>55</sup>. Overføringene for årene 1994-1996 var gjennomsnittlig ca. 1,0 mill. i året.

Oppdragene for Statskog SF selv går ut på å legge til rette for og administrere jakt og fiske for allmennheten. I årene 1994-1996 brukte Statskog SF gjennomsnittlig ca. 1,6 mill. årlig på sine egne oppdrag.

Det er Fjelltjenesten som driver oppsyn på statsgrunn i fylket. Oppsynsoppdragene for MD er særlig knyttet til verneområdene og motorferdseppsyn i all utmark. Formålet med det

<sup>54</sup> Distriktssjef Statskog Troms Dagfinn Reiersen og Bjørn Fossli Johansen ved Fylkesmannens miljøvernavdeling (pers.med.).

<sup>55</sup> Distriktssjef Statskog Troms Dagfinn Reiersen (pers.med.)

LD-finansierte naturoppsynet er å sikre naturverdier og bevare biologisk mangfold der staten som grunneier har et særlig ansvar. Oppsynet omfatter forebyggende virksomhet, håndheving av lover og regler, og tilsyn, vedlikehold og skjøtsel av eiendommene. De oppsynsoppdragene som Statskog SF selv finansierer er oppsyn i forbindelse med jakt og fiske.

#### **4.1.4 Statskog SF's inntekter i Troms**

Alle inntekter fra all statsgrunn i Troms, både allmenning og innkjøpt grunn, tilfaller i dag Statskog Troms. Totalt sett er det snakk om en omsetning på ca. 15 mill. inkludert skogsdrifta. Det må påpekes at dette også inkluderer inntekter fra Ofoten i Nordland.

Nøyaktig hvor stor del av de totale inntektene som kan spores tilbake til statsallmenningene er det ikke mulig å regne seg fram til. For å finne ut dette, måtte man for det første spore opp og skille ut inntektene som stammer fra Ofoten. Dernest måtte en spore opp og skille ut inntektene som kommer fra skogsdrifta. Videre måtte en spore opp og skille ut inntektene som kommer fra innkjøpt statsgrunn. Dette ville bli et komplisert og arbeidskrevende regnestykke, og det ville antakelig basere seg på anslagsvise tall.

Når det gjelder jakt- og fiskeinntektene ville det være særlig vanskelig fordi kortordningene for dette strekker seg langt ut over kommunegrensene og fylkesgrensene når det gjelder innlandsfiske. Det ville være en umulig oppgave å finne ut av nøyaktig hvor mye som kan spores tilbake til statsallmenningene. Da måtte man i tilfelle ha total oversikt over aktiviteten til alle jegere i fylket og fiskere i hele Nord-Norge. Det sier seg selv at det ikke lar seg gjøre. Inntektene for jakt- og fiskekortsalget i hele Statskog Troms anslås imidlertid til ca. 2,2 mill.. Av dette blir ca.  $\frac{3}{4}$  værende igjen i fylket. Resten går til dekningsbidrag, d.v.s. til dekning av fellesutgifter for hele Statskog SF som nasjonal organisasjon. Når det gjelder hyttefestene anslås disse til ca. 1,0 mill. Men disse tallene er altså for hele fylket inkludert Ofoten.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Distriktssjef Statskog Troms Dagfinn Reiersen (pers. med).



#### **4.2 FYLKESMANNENS MILJØVERNDELING<sup>57</sup>**

Fylkesmannen er et statlig forvaltningsorgan, og det er ett fylkesmannsembete i hvert fylke. Embetet styres av de enkelte departementer i Oslo, og er å betrakte som Kongens og regjeringens forlengede arm ute i fylkene. Oppgaven til embetet er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak blir gjennomført til beste for innbyggerne i fylket. En av de sentrale oppgaver er å medvirke til samordning og effektivisering av den statlige virksomhet i fylket. Dette krever et godt samarbeid mellom staten, fylkeskommunen og kommunene.

Miljøvernavdelingen utfører oppgaver fra Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for Naturforvaltning. Avdelingens viktigste funksjon er, gjennom lovverk og nasjonale mål og retningslinjer, å være med på å sette rammer og gi premisser for utnyttelsen av areal- og naturressursene. Videre gir avdelingen innspill og merknader til virksomhet og planer som gjelder utbygging, samferdsel, industri og landbruk. Oppgavene omfatter bl.a. vilt- og fiskeforvaltning, naturvern, friluftsliv, opprettelse og forvaltning av verneområder, samt samordning av naturoppsynet og bekjempelse av naturkriminalitet. På det siste området foregår det i dag et samarbeid med Statskog SF.<sup>58</sup>

Miljøvernavdelingen er klageinstans for saker som er behandlet av de kommunale viltnemndene og motorferdselnemndene. Samtidig gir miljøvernavdelingen rammene for disse nemndenes saksbehandling gjennom retningslinjer og forskrifter. Avdelingen gir f.eks forskrifter om faste snøscooterløyper og fastsetter minsteareal for å kunne tildele elgvald. Videre fastsetter avdelingen kvoter for jakt på gaupe. Kvoter for jakt på annet rovvilt er det Direktoratet for naturforvaltning som fastsetter. Når det gjelder kvoter for elgjakt er det den kommunale viltnemnda som er tillagt avgjørelsesmyndigheten.<sup>59</sup> Bjørn Fossli Johansen ved fylkesmannens miljøvernavdeling (pers. med.) sier at når det gjelder småviltjakt har ikke miljøvernavdelingen fastsatt noen rammer for å styre jakttrykket. Dette er helt opp til grunneier, d.v.s. Statskog SF når det gjelder statsgrunn. Det eneste som styrer jakttrykket i noen grad i dag er forskrifter om jakttider som er fastsatt av Direktoratet for Naturforvaltning.

<sup>57</sup> Opplysningene er hovedsakelig hentet fra Fylkesmannen i Troms s. 3.

<sup>58</sup> Se kap. 4.1.3.7.

<sup>59</sup> Se kap. 4.3.4.

## 4.3 BARDU KOMMUNE

### 4.3.1 Politisk organisering

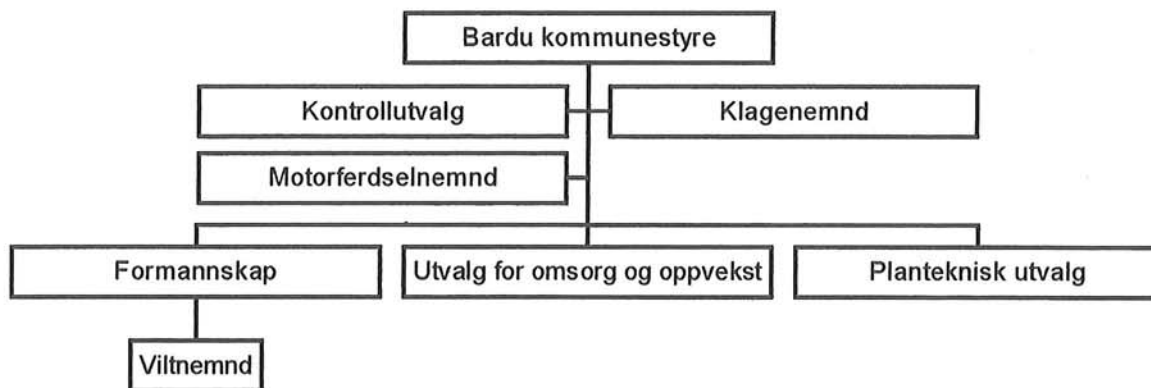


Fig. 7 Politisk organisering i Bardu kommune

Kilde: Rådmann i Bardu kommune, Herbjørn Johansen (pers. med.).

### 4.3.2 Kommunestyret

Som øverste plan- og reguleringsmyndighet har kommunestyret stor innflytelse på arealbruken i kommunen. Kommunestyret er således med på å sette rammene for hva en grunneier kan foreta seg på egen eiendom. Det er kommunestyret som behandler reguleringsplaner for ulike grunndisponeringstiltak som Statskog SF ønsker å gjennomføre.

Kommunestyret er også gitt myndighet etter lov om motorferdsel.<sup>60</sup>

### 4.3.3 Formannskapet

Formannskapet er et politisk valgt utvalg underlagt kommunestyret. Formannskapet fatter vedtak i plan- og reguleringssaker, og har fått delegert sin myndighet fra kommunestyret etter plbl. § 8. Tidligere hadde Bardu kommune en naturforvaltningsnemnd som behandlet

<sup>60</sup> Se kap. 4.3.5.

naturforvaltningssaker. Denne nemnda er nå oppløst, og i dag er det formannskapet som behandler slike saker<sup>61</sup>.

#### 4.3.4 Viltnemnda

Viltforvaltningen her i landet reguleres gjennom viltloven<sup>62</sup>. Formann i Bardu viltnemnd, Karl Johan Kjæreng, (pers. med) sier at Viltnemnda tidligere var en statlig nemnd under fylkesmannen, men ble ved lovendring<sup>63</sup> en kommunal nemnd fra 1. jan. 1993. Ansvaret for viltforvaltning er med hjemmel i § 4 nr. 4) tillagt kommunen. Myndigheten til å ta avgjørelser i henhold til viltloven er delegert til viltnemnda som er underlagt formannskapet. Det kan variere hva denne nemnda er kalt fra kommune til kommune. I enkelte kommuner kan navnet være f.eks. "Naturforvaltningsnemnd", mens den i andre kommuner, som f.eks. Bardu kommune, går under det tradisjonelle navnet "Viltnemnd". Viltnemnda i Bardu arbeider etter de samme premissene (viltloven) som den statlige viltnemnda gjorde tidligere. Viltnemndas vedtak er forvaltningsvedtak og kan påklages til fylkesmannens miljøvernnavdeling etter forvaltningslovens regler, jfr viltl. § 4 tredje ledd.

Viltnemnda er en politisk valgt nemnd som består av 5 medlemmer. Det er ingen spesielle kriterier for å bli utvalgt, men det er gjerne folk som har interessert og engasjert seg i viltspørsmål i kommunen som blir forespurt. Utvalget av personer i viltnemnda følger de politiske valgperiodene, slik at det velges ny viltnemnd hvert fjerde år.

Viltnemndas generelle formål og mandat er nedfelt i viltl. §§ 1 og 6. Arbeidsoppgaver består i å forvalte viltet og viltets leveområder slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevarer, samt gi myndigheter og organisasjoner, bedrifter og personer bistand, råd og veiledning i saker om viltforvaltning.

Videre har viltnemnda som mål å arbeide for en forsvarlig utnyttelse av muligheten for småviltjakt, samt i samråd med grunneierne forsøke å oppnå en minnelig ordning med salg av jaktkort i større områder der allmennheten ikke har adgang til småviltjakt, jfr viltl. § 36 første og andre ledd. Når det gjelder storviltjakt, d.v.s elgjakt, er det viltnemndas oppgave,

<sup>61</sup> Rådmann i Bardu kommune, Herbjørn Johansen (pers.med.).

<sup>62</sup> Lov 29 mai. Nr. 38. 1981.

<sup>63</sup> Endret ved Lov 3. juli 1992 nr. 95



på grunnlag av innkomne søknader fra grunneierne, å bestemme den geografiske inndelingen av elgvald, samt tildele dyr til det enkelte valdet. Kjæreng sier videre at Viltnemnda i Bardu ser det som en av sine oppgaver å påvirke grunneiere til å legge til rette for elgjakt.

#### 4.3.5 Motorferdselnemnda<sup>64</sup>

Motorferdselen i på statsgrunn i Troms reguleres gjennom Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag<sup>65</sup>. Lovens virkeområde går fram av lovens § 2, og omfatter i hovedsak bruk av alle slags motordrevne kjøretøyer. Utgangspunktet er at det ikke er tillatt å bruke slike kjøretøyer i utmark og vassdrag, jfr. § 3. Loven gir imidlertid en del unntak fra denne hovedregelen, og dispensasjoner fra dette forbudet kan gis. Denne myndigheten er det kommunen som har, jfr. § 6, men denne myndigheten er delegert fra kommunestyret til motorferdselnemnda. Kommunestyret kan også gi forskrifter om motorferdsel etter § 5, og denne myndigheten kan ikke delegeres, jfr. andre ledd.

Hovedoppgaven til motorferdselnemnda er altså å behandle søknader om dispensasjon fra motorferdselforbudet. For at dispensasjon skal kunne gis, må det foreligge særlige grunner. Det kan dreie seg om et særlig behov som ikke kan dekkes på annen måte, og som ikke knytter seg til turkjøring. På barmark kan det f.eks. gjelde vedhenting, eller transport av byggematerialer, bær som ikke plukkes i næring og tømmer for grunneiere som ikke har jord- eller skogbruk som næring. Personer som har jord- eller skogbruk som næring trenger ingen tillatelse verken for person- eller godstransport, jfr. § 4 c). På snødekt mark kan det være aktuelt å gi tillatelse for f.eks. ervervsmessig transport, transport for funksjonshemmede, transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ligger minst 2,5 km fra veg eller kjøring i utmarksnæring for fastboende.

Motorferdselnemnda er et politisk valgt organ. I Bardu består nemnda av 3 personer. Mens motorferdselnemnda gir dispensasjoner fra motorferdselforbudet, er det Fjelltjenesten som står for oppsynet med at reglene i loven overholdes. Dette gjøres på oppdrag fra Miljøverndepartementet. Se ellers kap. 4.1.3.7 om Fjelltjenesten.. I dag eksisterer det et

<sup>64</sup> Opplysningene er i hovedsak hentet fra Direktoratet for naturforvaltning 1996.

<sup>65</sup> Lov av 10 juni. Nr. 82. 1977

samarbeid mellom Statskog SF og Bardu kommune, som går ut på at dispensasjoner blir fakset over til Statskog SF når slike er gitt av motorferdselnemnda.<sup>66</sup>

#### **4.4 REINDRIFTSFORVALTNINGEN**

Reindriftsforvaltningen er regulert gjennom Reindriftsloven. I tillegg er den gitt oppgaver etter reindriftsavtalen, d.v.s. hovedavtalen mellom staten og Norske Reindriftssamers Landsforbund. Reindriftnæringen er underlagt offentlig styring gjennom Landbruksdepartementet, Reindriftsstyret og områdestyrene. Men også distriktsstyrene som velges av og blant reineierne i distriktet er tillagt styringsoppgaver på vegne av det offentlige. Figuren nedenfor viser reindriftsforvaltningens organisering.

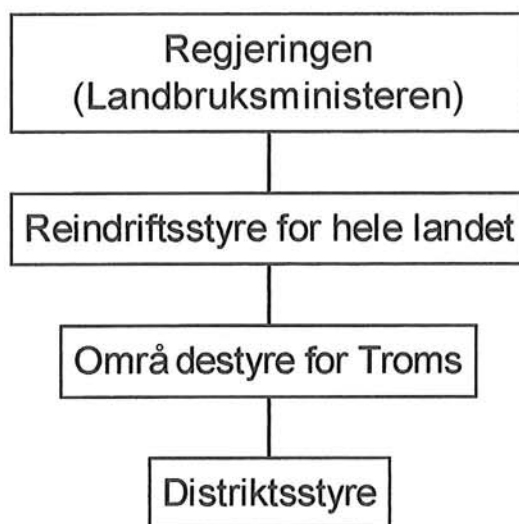


Fig. 8 Reindriftsforvaltningens organisering

Kilde: Strøm Bull 1997 s. 18.

Den sentrale forvaltningen er lagt til reindriftsstyret, jfr. reinl. § 6. Reindriftsstyrets virksomhet er nærmere regulert i forskrifter gitt av Landbruksdepartementet 10. oktober og 24. oktober 1979 med hjemmel i reinl. § 6. Reindriftsstyret er både et rådgivende organ og et forvaltningsorgan. Det skal bl.a. etter § 6 første ledd, annen setning være faglig rådgiver for den sentrale reindriftsadministrasjonen. Videre er reindriftsstyret tillagt en rekke forvaltningsmessige oppgaver direkte i henhold til loven, jfr. f.eks. reinl. §2 annet ledd og § 8 fjerde ledd. Strøm Bull (1997 s. 19) nevner flere av de forvaltningsoppgaver som

<sup>66</sup> Formann i motorferdselnemnda, Sigfred Steien (pers.med).



reindriftsstyret har. Blant oppgavene er inndeling av reinbeiteområder i reinbeitedistrikt og fastsetting av reintall, beitetid og beitesoner i distriktet, jfr. § 2 annet og tredje ledd.

Reindriftsstyret er dessuten klageorgan for avgjørelser truffet av områdestyret.

Det samiske reindriftsområdet er inndelt i seks reinbeiteområder: Øst- Finnmark, Vest- Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark. I hvert reinbeiteområde er det et områdestyre, jfr. reinl. § 7. Områdestyrets virksomhet er nærmere regulert ved forskrifter gitt av Landbruksdepartementet av 16. oktober 1979, med hjemmel i reinl. § 7. Bull Strøm (1997 s. 20) nevner flere av områdestyrets forvaltningsoppgaver. Noen av disse er å fastsette tallet på driftsenheter og rein pr. driftsenhet (§ 2 fjerde ledd), avgjøre søknad om driftsenhet (§ 4 første ledd) og stadfeste distriktsplan (§ 8 a annet ledd). Områdestyret er klageorgan for forvaltningsavgjørelser som er truffet av distriktsstyret.

Reinbeiteområdene er delt inn i reinbeitedistrikter. I Troms er det totalt 20 formelle reinbeitedistrikter<sup>67</sup>. I hvert distrikt skal det velges et distriktsstyre av og blant de aktive reindriftsutøvere, jfr. reinl. § 8. Aktive reindriftsutøvere er de personer som har rett til å utøve reindrift etter reinl. § 3, og som i det vesentlige yter sin arbeidsinnsats innen reindriftsnæringen og har sin livssituasjon knyttet til dette yrket.<sup>68</sup> Distriktsstyret representerer distriktets interesser og skal i tillegg påse at reindriften i distriktet foregår i samsvar med gjeldende regler. Distriktsstyret er både et privatrettslig og et offentligrettslig organ. Blant de offentligrettslige forvaltningsoppgavene som distriktsstyret har, er å gi påbud om merking, skilling og telling av rein (§ 8 tredje ledd) og utarbeide distriktsplan (§ 8 a). Oversikt over hva distriktsplanen skal inneholde går fram av § 8 a første ledd. Planen skal bl.a. inneholde fordeling av distriktets samlede reintall på de godkjente driftsenheter. Planen skal også omfatte en samlet strategi for utnytting av distriktets tilgjengelige beiteressurser. Distriktsplan skal forelegges berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn til uttalelse før styret fremmer planen for distriktets årsmøte til behandling og vedtak, jfr. § 8 a annet ledd. For at vedtatt distriktsplan skal bli bindende må områdestyret stadfeste planen. Stadfestet distriktsplan sendes berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn til orientering, jfr. § 8 a tredje ledd.

<sup>67</sup> Reindriftsforvaltningen 1997 s. 81.

<sup>68</sup> Forskrift om valg av tillitsmannsutvalg (distriktsstyre) og dets arbeidsoppgaver og arbeidsform (reinbeitedistriktene) § 2.



## 5.KONSEKVENSER VED Å INNFØRE FJELLOVEN I TROMS

### 5.1 FJELLOVENS VIRKEOMRÅDE

Hva som er fjellovens virkeområde kommer fram i lovens § 1. Jeg vil dele virkeområdet inn i to deler: geografisk og materielt virkeområde. Videre vil jeg forsøke å antyde hvordan dette vil virke inn i Troms fylke.

#### 5.1.1 Geografisk virkeområde

Fjellogen gjelder generelt for statsallmenningene, jfr. § 1 første ledd. Dette er hovedregelen. I Ot.prp. nr. 32 (1973-74) sies det følgende om lovens geografiske virkeområde (sitat s. 25):

*"Spørsmålet om avgrensinga av området for lova har også ei anna side, nemleg den geografiske: Kva for eigedomar skal lova gjelde for? Det som er sagt i utkastet, og som også står i lova frå 1920 § 1, er at lova gjeld for statsallmenningane. Med dette meinest den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke (jfr. stortingsvedtak av 11. mars 1926). Ellers gjeld lova ikkje, med mindre det måtte verte særskilt fastsett at den skal gjere det. Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område."*

Spørsmålet om fjellogen gjelder i Nordland og Troms er i stor grad knyttet til oppfatningen av begrepet statsallmenning, og om det kan sies å være rettslig fastslått at statsallmenningene i Nordland og Troms er statsallmenninger i fjellovens betydning av begrepet. Som det går fram av kap. 6.3.1.4 ser ikke Landbruksdepartementet og Statskog SF det som rettslig fastslått at opprinnelig statsgrunn i disse to fylkene er statsallmenning som skal omfattes av fjellogen. Dermed må det en lovendring til for at fjellogen skal bli gjort gjeldende i disse to fylkene. Dersom loven skulle bli gjort gjeldende i Troms, med samme ordlyd som i dag, må en imidlertid forutsette at den i alle fall må omfatte de utmarksområder som har blitt karakterisert som statsallmenning av Utmarkskommisjonen.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Se kap 3.3.1.

Med de avklaringer som Utmarkskommissjonen gjorde med hensyn til eiendomskategoriene i Nordland og Troms, vil jeg anta at den opprinnelige statsgrunn som ikke er karakterisert som statsallmenning av Utmarkskommissjonen må regnes som innkjøpt statsgrunn, og dermed i utgangspunktet ikke omfattet av fjelloven. For Troms sitt vedkommende vil det bety at feltene Nordreisa, Kvænangen og Storfjord i utgangspunktet ikke vil bli omfattet av loven. Med utgangspunkt i hovedregelen i fjellovens § 1 første ledd, vil en eventuell innføring av fjelloven i Troms medføre et geografisk virkeområde som omfatter opprinnelig statsgrunn sør for Moursundlinja, d.v.s. de områder som har fått karakteren statsallmenning i fig. 1 i kap. 3.3.1.

Det finnes imidlertid unntak fra hovedregelen om at fjelloven bare gjelder for statsallmenningene. Kongen kan avgjøre at loven helt eller delvis også skal gjelde for andre områder som tilhører staten, jfr. § 1 andre ledd. Dette betyr i prinsippet at Regjeringen kan bestemme at loven også skal gjelde for innkjøpt statsgrunn. Hva Regjeringen vil gjøre i et slikt tilfelle er vanskelig å si noe sikkert om. Fjellovkomitéen av 1965 (s.51) mener det kan være forskjellige grunner til at en strekning bør legges under fjelloven, og trekker fram tre grunner til dette:

1. Det kan være at rettsforholdene er uklare, men at spørsmålet om utnyttelsen av området best løses ved å legge det under fjelloven.
2. Det kan være at vedkommende bygd ikke har noen påviselig bruksrett til området, men at det er sterke rimelighetsgrunner for å overlate utnyttelsen til bygden.
3. Det kan være den beste administrasjonsordning at et område legges under fjelloven - enten helt ut eller for utnyttelsen av enkelte herligheter og rettigheter, f.eks for fiske, jakt og fangst.

Fjellovkomitéen poengterer imidlertid at når det gjelder innkjøpte eiendommer som staten i hele sin eiertid har utnyttet fullt ut, vil det sjelden bli spørsmål om å la fjelloven komme til anvendelse.

### 5.1.2 Materielt virkeområde

Hva som er fjellovens materielle virkeområde går fram av lovens navn. Loven gjelder "utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane". Jeg vil ta utgangspunkt i de ulike typer rettigheter som eksisterer i statsallmenninger. Nordland Fylkeskommune (1995 s. 2) gir en kort oversikt over hvilke rettigheter dette kan være. Oversikten over rettighetene nedenfor er delvis basert på oversikten til Nordland fylkeskommune.

#### Særrettigheter

Dette er rettigheter med grunnlag i særlig hjemmel. Et typisk eksempel på slike rettigheter er servituttene<sup>70</sup>. Servituttene kan være både personlige og reelle rettigheter, d.v.s. rettigheter tilknyttet eiendommer i stedet for personer. Slike særrettigheter kan være basert på avtale eller aller helst hevd/alders tids bruk.<sup>71</sup> Nordland fylkeskommune nevner f.eks. at gårdsbruk har bygslet eksklusive rettigheter til bruksutøvelse av Kongen fra gammelt av. Reindriftsretten<sup>72</sup> må også plasseres i kategorien særrettigheter. Fjellogen gjelder ikke for særrettighetene, jfr. § 1 fjerde ledd.

Reelle allmenningsrettigheter: Bruksrettigheter i allmenning som tilligger gårdsbruk i det bygdelag som har utøvet bruken fra gammelt av. Slike retter kan være hogst, beite eller seterdrift. Fjellogen gjelder slike rettigheter bortsett fra skogsdrift og hogstretter, som reguleres av lov om hogstrett i statsallmenninger av 2. juni 1992. I Troms er det bare beiterett som er blitt tilkjent på allmenningsrettslig grunnlag, og som kan kalles en reell allmenningsrett. Dersom fjelloven skulle bli gjort gjeldende i Troms, vil den i alle fall gjelde denne beiteretten.

Allmenningsrettslige allemannsrettigheter/personlige rettigheter: Retten til jakt, fangst og fiske er en bruksrettighet som ligger til personer og ikke til gårdsbruk, altså en slags personlig rettighet. Egenskaper ved personen som f.eks. alder og bosted kan være bestemmende. Disse rettighetene står altså i en annen rettslig stilling enn de reelle allmenningsrettighetene ettersom også andre enn eiere av gårdsbruk i det bruksberettigede bygdelag har disse rettighetene. På grunn av omfanget av bruksberettigede kan disse

<sup>70</sup> Se særlig Falkanger 1993 s. 156-165.

<sup>71</sup> Brekken 1994 s. 36.

<sup>72</sup> Se kap. 3.3.2.4.



rettighetene plasseres i en mellomstilling mellom reelle allmenningrettigheter og allemannsretten, antakelig noe nærmere allemannsretten. Dette er nok også grunnen til at disse rettighetene går under navnet "*allmenningsrettslige allemannsrettigheter*". Til tross for dette gjelder fjelloven også forvaltningen og administrasjonen av utnyttelsen av disse rettighetene, og har regler som regulerer dette i kap. XI og XII. Med bakgrunn i rettstilstanden for jakt, fangst og fiske<sup>73</sup> i Nordland og Troms, må det allikevel reises et spørsmål om fjellovens regler vil komme til å gjelde for dette området eller ikke. Juridisk sett står jakt, fangst og fiske i Nordland og Troms i en særstilling i dag. Etter min vurdering er det derfor ikke noen automatikk i at fjelloven også vil gjelde jakt, fangst og fiske, dersom den blir innført uten materielle endringer. Skal fjellovens regler om jakt, fangst og fiske gå foran særlovgivningen om dette må rettstilstanden endres ved en politisk avgjørelse, enten ved lovendring eller regjeringsvedtak etter fjellovens § 1 annet ledd.

*Allemannsrett:* Rådighet innenfor rammen av den alminnelige handlefrihet, som en i utgangspunktet ikke kan kreve rettsordenens hjelp til å opprettholde. Allemannsretten gjelder ikke bare norske statsborgere. Allemannsretten er omtrent utelukkende retten til fri og uskyldig ferdsel i utmark - uansett eierforhold. Allemannsretten er bl.a. lovfestet i friluftsløven<sup>74</sup> § 2 og gjelder uavhengig av fjelloven.

## **5.2 INNENBYGDSBOENDE OG UTENBYGDSBOENDE<sup>75</sup>**

Fjelloven innfører et skille mellom innen- og utenbygdsboende i forbindelse med jakt og fiske i statsallmenningene. Med innenbygdsboende menes de som er fast bosatte innen den kommune allmenningen ligger. Etter kgl. res. 24. juli 1964 er det kommunegrensene pr. 1. januar 1956 som gjelder. Det vil si at kommunesammenslåinger som har skjedd etterpå ikke medfører en utvidet krets av innenbygdsboende. Av dette følger det at utenbygdsboende er de som bor utenfor kommunegrensene. Utenbygdsboende som tilhører bygdelaget til statsallmenningen er imidlertid likestilt med innenbygdsboende. Det er imidlertid uklart om disse innbyggerne må ha utøvet jakt, fangst og fiske, eller om f.eks. beiterett gir slik rett.

<sup>73</sup> Se kap. 3.3.2.3.

<sup>74</sup> Lov 28. juni. Nr. 16. 1957.

<sup>75</sup> Brekken 1994 s. 38.

### **5.3 FJELLSTYRET**

I fjelloven § 3 første ledd heter det at det skal være fjellstyre i hver kommune der det er statsallmenning. Fjellstyret oppnevnes av kommunestyret, og sammensetningen følger de politiske valgperiodene. Regler om sammensetningen finner vi i samme paragraf annet til femte ledd. Fjellstyret skal bestå av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Kommunestyret skal sørge for at jakt, fiske og friluftssinteressene blir representert i fjellstyret. Videre skal minst 2 av medlemmene være jordbrukere med allmenningsrett. Kongen, d.v.s. Statskog SF,<sup>76</sup> kan bestemme at en eller begge av disse to i stedet skal være reineiere. Hovedpoenget er at flertallet av fjellstyremedlemmene skal være bruksberettiget i allmenningen. Når det gjelder de øvrige fjellstyremedlemmene, sier Fjellovkomitéen (1965 s. 52) at disse ikke trenger å representere bestemte interesser eller ha bestemte kvalifikasjoner for å bli valgt inn i fjellstyret, men at det ofte vil være ønskelig å få oppnevnt medlemmer som har særlige kunnskaper og interesser. Kommunestyret står fritt til å oppnevne den eller de personer som det i det enkelte tilfellet finner mest formålstjenlig. Generelt krav for alle fjellstyremedlemmene er imidlertid kravene som kommuneloven § 14 setter til valgbarhet. Dette innebærer bl.a. at dommere og påtalemyndighetens og politiets tjenestemenn ikke kan oppnevnes til fjellstyret.

Fjellstyrene har en nasjonal overbygning i Norges Fjellstyresamband, som bl.a. opptrer som et kommunikasjonsledd mellom fjellstyrene. Norges Fjellstyresamband arbeider også med å høyne kvaliteten på fjellstyrene gjennom kursvirksomhet, informere om fjellstyrenes virksomhet og sikre opprettholdelse av bruksrettene.<sup>77</sup>

### **5.4 FJELLSTYRETS KOMPETANSE OG ARBEIDSOPPGAVER**

Selv om fjellstyret velges av kommunestyret, er ikke fjellstyret en kommunal nemnd. Fjellstyrets myndighet og oppgaver reguleres helt ut gjennom fjelloven, og det kan i prinsippet ikke instrueres av kommunestyret.<sup>78</sup> I følge Ola Brekken (1994 s. 40) har fjellstyret to hovedoppgaver. For det første skal de administrere og forvalte den bruken som skjer med basis i bruksrettighetene innbyrdes mellom de bruksberettigede. Dette går også

<sup>76</sup> Myndigheten er videredelegert fra Landbruksdepartementet til Statskog SF ved Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 3.

<sup>77</sup> Kirsten Andersen ved Norges Fjellstyresamband (pers. med.).

<sup>78</sup> Westgård 1994 s. 40.



fram av fjellovens § 3 andre ledd. Regler om dette finner vi i §§ 14 -32. For det andre er fjellstyret de bruksberettigedes representant og talsmann i forhold til andre interesser, det være seg staten som grunneier, andre forvaltningsorganer, private interesser og andre fjellstyrer.

#### **5.4.1 Administrasjon og forvaltning av bruksutøvelsen**

Fjellstyret er et offentlig forvaltningsorgan og alle avgjørelser som fjellstyret treffer i forbindelse med administrasjon og forvaltning av bruksutøvelsen er forvaltningsvedtak.

##### *5.4.1.1 Beitebruken*

I Troms er det som sagt kun beiterett som er tilkjent som reell allmenning i statsallmenning. Hvis fjelloven gjøres gjeldende, vil kompetansen til å treffe vedtak om beitebruken tilligge fjellstyret. Et fjellstyre vil dermed ha som oppgave å forvalte og administrere beitebruken mellom de allmenningsberettigede i statsallmenning. Denne kompetansen vil altså flyttes fra Statskog SF til fjellstyret, og avgjørelsene vil ha endret seg fra privatrettslige avgjørelser til forvaltningsvedtak.

Jordbruker med beiterett i statsallmenning har etter § 15 første ledd rett til beite med så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen. Med beiteretten følger også muligheten for å få utvist seter. Vilkåret er at jordbrukeren godtgjør at det trengs seter til drift av gården hans, jfr. § 18. Vilkåret for at fjellstyret kan gjøre vedtak om utvisning er at det kan skje uten vesentlig skade for annen bruksutnyttelse i allmenningen, og at det heller ikke vil være til hinder for en formålstjenlig inndeling og utnyttelse av beitet.

Fjellstyret kan også gjøre vedtak om å gi utenbygdsboende rett til å benytte dette beitet, jfr. § 15 tredje ledd. Videre gir § 16 fjellstyret vid kompetanse til å fastsette bruksordningsregler for beitebruken, herunder feltinndeling, fastsettelse av beitetider og avgrensninger i antall beitedyr m.v..<sup>79</sup> Slike vedtak kan ikke påklages til departementet etter § 10 annet ledd, men kan overprøves for jordskifteretten, jfr. § 16 annet ledd. Her kan Statskog SF som grunneier, eller andre rettighetshavere med alltidvarende bruksrett, kreve

---

<sup>79</sup> Brekken 1994 s 38.



saken fremmet for jordskifteretten, jfr. jordskifteloven<sup>80</sup> § 5 om kravskompetanse i jordskiftesaker.

#### *5.4.1.2 Jakt og fangst*

Etter hovedregelen i fjellovens § 23 første ledd er alle bosatte i Norge likestilt med hensyn til rett til jakt uten hund på småvilt. Heller ikke i statsallmenninger settes det krav til statsborgerskap. På dette området er det altså ingen forskjell mellom disse to forvaltningsordningene m.h.p. på rettighetsspørsmålet.

For småviltjakt med hund vil fjelloven imidlertid medføre den endring i forhold til i dag at fjellstyret kan fastsette kvoter for jakta, samt begrense antallet jegere som kan få jakte, jfr § 23 tredje ledd. I det siste tilfellet pålegger imidlertid loven fjellstyret å sørge for en rimelig balanse mellom innen- og utenbygdsboende. Med dette menes at det ikke skal være anledning til å prioritere innenbygdsboende foran utenbygdsboende, eller omvendt, slik at den ene gruppa blir stengt ute til fordel for den andre.<sup>81</sup> I første periode av småviltjakta kan f.eks jakta mange steder være regulert fordi etterspørselen etter jakt med hund er større enn det er tilgjengelige jaktkort. Fjellstyrene står fritt i valg av reguleringsrutiner, men der hvor fjelloven gjelder, er det laget et opplegg for hvordan tildelingsrutinene bør være.<sup>82</sup> Ved begrensning i antall jegere er det vanlig praksis å fordele med 60% til innenbygdsboende, og 40% til utenbygdsboende.<sup>83</sup>

Fjellstyret er også gitt muligheten til å innskrenke tiden, måten og området for jakta, men dette har, som nevnt i kap. 4.1.3.5, også Statskog SF til en viss grad muligheten til i dag, uten at slike reguleringer er satt i verk.

Det er fjellstyret som avgjør om det skal være adgang til fangst av småvilt og jakt på småvilt med hund, og hvem som skal gis slik adgang. Her er det opp til fjellstyret å avgjøre om de vil gi tillatelse til slik jakt til alle som er bosatt i Norge, eller om dette skal forbeholdes de som er fast bosatt i området hvor allmenningen ligger, jfr. § 23 andre ledd. Utstrekningen av

<sup>80</sup> Lov 21 des. Nr. 77. 1979.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 32 s. 47.

<sup>82</sup> Norges Fjellstyresamband. 1998a s. 4.

<sup>83</sup> Kirsten Andersen ved Norges Fjellstyresamband (pers.med.).

dette området er det Kongen, d.v.s. Statskog SF<sup>84</sup>, som fastsetter. Når det tydeligvis er opp til Statskog SF å bestemme dette, kan det ut fra lovteksten synes som om dette området ikke nødvendigvis behøver å være sammenfallende med kommunegrensene. Reguleringer mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende gjelder, såvidt jeg kan skjønne, bare antallsbegrensningen av jegere. En kan f.eks. ta følgende tanke-eksperiment: Statskog SF fastsetter dette området til å gjelde hele Troms fylke. Dersom fjellstyret da vil innskrenke adgangen til slik jakt etter § 23 annet ledd, ville fjellstyret bare ha mulighet til å forby slik jakt for fast bosatte utenfor fylket, og ikke utenbygdsboende innenfor fylket. Jeg kjenner ikke til noen tilfeller der Statskog SF har benyttet seg av denne muligheten. I Sør-Norge skilles det i alle fall bare mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende når det gjelder priser. I det følgende vil jeg derfor bare skille mellom disse to begrepene.

Selv om fjellstyret har muligheten til å begrense jakt og fangst i statsallmenningen, må det understrekes at fjellstyret ikke helt ut kan gjøre dette etter eget forgodtbefinnende. På dette området er fjellstyret underlagt en viss kontroll ved at viltnemnda i kommunen skal uttale seg før slike vedtak blir fattet. Dersom det er uenighet mellom fjellstyret og viltnemnda, må fjellstyrevedtaket legges fram for Miljøverndepartementet som tar avgjørelse i saken.

Fjellstyret fastsetter avgiftene på jaktkort, og har mulighet til å sette ulike avgifter for innen- og utenbygdsboende og for jakt med og uten hund. Fjellstyret er imidlertid bundet av øvre prisrammer for jaktkort i statsallmenningene som er fastsatt av Direktoratet for Naturforvaltning (DN). For perioden 1996 - 2001 er det følgende rammer som gjelder for småviltjakt:

Sesongkort	Ukeskort	Døgnekort
1050,-	580,-	100,-

Tab. 3 Prisrammer for småviltjakt i Sør-Norge.

Kilde: Norges Fjellstyresamband. 1998a s. 3.

<sup>84</sup> Myndigheten er videredelegert fra Landbruksdepartementet til Statskog SF ved Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 3.



DN har videre fastsatt at prisen for utenbygdsboende ikke må overstige prisen for innenbygdsboende med mer enn det dobbelte. Jaktkortavgifta som fjellstyret har fastsatt må godkjennes av Miljøverndepartementet/ Direktoratet for Naturforvaltning. Alle inntektene av småviltjakta tilfaller fjellkassa.

Elgjakt i statsallmenningene administreres i dag av Statskog SF etter samme forskrift<sup>85</sup> som gjelder på statsgrunn i Troms i dag. Administrasjonsmessig vil det således ikke bli noen forskjell fra dagens ordning, bortsett fra at administrasjonen skal skje i samråd med fjellstyrene. Inntektsmessig er det imidlertid en betydelig forskjell i og med at inntektene av storviltjakta i statsallmenningene tilfaller fjellstyrene, med et fratrekk for administrasjonsgodtgjørelse til Statskog SF på 5 % av omsetningen.<sup>86</sup>

Med unntak av elgjakta vil altså kompetansen til å ta beslutninger om jakta bli flyttet fra Statskog SF til fjellstyret. Når det gjelder småviltjakta er i prinsippet rammene for hva Statskog SF kan gjøre i dag og hva et fjellstyre kan gjøre ganske like.

#### *5.4.1.3 Fiske*

Når det gjelder allmennhetens rett til fiske med krok uten faststående redskap og oter, vil ikke fjelloven medføre noen endring fra dagens ordning. Etter fjellovens § 28 har alle fast bosatte i Norge lik rett til å drive slikt fiske. Det eneste vilkåret for å få drive slikt fiske er at fiskerne har kjøpt fiskekort, jfr. § 29. Fjellstyret kan gjøre innskrenkninger i fisket ved å avgrense tallet på fiskekort. Dette kan som nevnt i kap. 4.1.3.5 også Statskog SF gjøre til en viss grad i dag, uten at man har valgt å gjøre det. Dersom dette er nødvendig må fjellstyret sørge for at det er rimelig balanse mellom innen- og utenbygdsboende.

Forskjellen fra dagens ordning er knyttet til fiske med andre redskaper. For å få drive slikt fiske er man avhengig av tillatelse fra fjellstyret. Fjellstyret kan avgrense tallet på fiskekort også for slikt fiske, men står i tillegg ganske fritt til gjøre de innskrenkninger i fiske og redskapsbruk som det finner nødvendig. Dersom det er slike begrensninger må fjellstyret

<sup>85</sup> Forskrift om viltforvaltning på statsgrunn (1988-04-19 nr 0336).

<sup>86</sup> Se kap.5.7.1.



foreta en prioritering av hvem som skal få tillatelse til slikt fiske. Brekken (1994 s. 39) har delt fiskerne inn i fire grupper som fjellstyrene prioriterer på følgende måte:

1. *"Dei gardar og bygdelag som har drive fiske med faststående reiskap frå gamal tid"* (sitat: fjellovens § 28 tredje ledd siste punktum.). Denne kategorien er etter Brekkens syn så langt inn mot kjernen i allmenningsretten at det neppe kan være riktig å karakterisere retten som en "Allemannsrett". Under forberedelsene av fjelloven ble det reist spørsmål om det var rettslig adgang til å innskrenke det fisket som de berettigede hadde utøvet fra gammel tid. Etter loven er de berettigede bare gitt fortrinnsrett. Etter Brekkens tolkning står imidlertid denne retten til fiske med faststående redskap så sterkt at den ikke kan begrenses med mindre det etter fiskefaglige vurderinger ikke bør gis tillatelse til slikt fiske. I Troms er det imidlertid på nåværende tidspunkt ikke tilkjent allmenningsrettslig fiskerett på statsgrunn, slik at ingen vil havne i denne kategorien.

2. Bosatte *"i området der allmenningen ligg - og som Kongen fastset grensene for"*, og/eller bosatte *"i bygd eller grend der innbuarane frå gamal tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen."* (sitater: fjellovens § 28 tredje ledd første punktum). Jeg vil anta at brukere som har allmenningsrettslig beiterett i statsallmenningen kommer inn i denne siste kategorien, selv om dette som nevnt i kap. 5.2 er noe usikkert. Når det gjelder *"området der allmenningen ligg"* vil jeg gjøre de samme bemerkninger som i kap. 5.4.1.2.

3. Bosatte i Norge.

4. Utlendinger som bare kan gis adgang til fiske med krok, jfr. § 28 fjerde ledd.

På samme måte som med jakta, må fjellstyret ved innskrenkninger i fisket etter § 30 første ledd innhente uttalelse fra det lokale fiskeorganet i kommunen før vedtak blir gjort. Dersom fjellstyret og det lokale fiskeorganet er uenige, må vedtaket framlegges for departementet for avgjørelse, jfr. § 30 andre ledd.

Når det gjelder prisene kan fjellstyret avgjøre at det skal være ulik pris for innen- og utenbygdsboende og utlendinger, samt for fiske uten faststående redskap/oter og annet

fiske. Direktoratet for naturforvaltning (DN) har fastsatt følgende øvre prisrammer for fiskekort i statsallmenningene i perioden 1996 - 2001:

Sesongkort	Ukeskort	Døgncort
400,-	200,-	60,-

Tab. 4 Prisrammer for innlandsfiske i Sør-Norge

Kilde: Norges Fjellstyresamband. 1998a s. 3.

For fiske med garn og oter har DN fastsatt at prisen for utenbygdsboende ikke må overstige prisen for innenbygdsboende med mer enn det dobbelte.

#### 5.4.2 Fjellstyret som representant for de bruksberettigede

Fjellstyrets rolle som representant for de bruksberettigede går ikke så klart fram av ordlyden i fjelloven. Denne rollen sies det følgende om i Ot.prp. nr. 32 (1973-74) (sitat s. 26):

*"Det må likevel merkjast at fjellstyret etter framlegget får status som eit meir representativt organ for allmenningen enn det før har vore: Alle saker som gjeld allmenningen skal leggjast fram for fjellstyret (likevel ikkje spørsmål som berre vedkjem skogsdrifta eller hogstrettane). Formelt er dette ei nokså sterk utviding av fjellstyrets kompetanseområde i høve til gjeldande fjellov."*

På samme side sies det at fjellstyrene har vært og bør være et organ som dels gjør vedtak, dels kommer med uttalelser og tilrådinge i saker der myndigheten er tillagt andre organer. Det er særlig ved grunn disponeringstiltak i statsallmenningen at fjellstyrets rolle som representant får aktualitet. Fjellovns § 12 inneholder regler om grunn disponering i statsallmenning. Etter denne paragrafen kan grunn disponering bare skje når det ikke medfører vesentlig skade for noen som har bruksrett og av hensyn til prinsippene for naturvern (første ledd). Grunn disponeringstiltak foretas bare av Statskog SF på vegne av Landbruksdepartementet<sup>87</sup>, og fjellstyret er høringsinstans i slike saker (andre ledd). En viktig oppgave for fjellstyret er dermed å påse at tiltakene ikke kommer i konflikt med

<sup>87</sup> Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 2.

bruksretter, og på denne måte ivareta de bruksberettigedes interesser i forhold til Statskog SF.

I rettslige konflikter er fjellstyret de bruksberettigedes rettslige representant, og kan opptre som part for domstolene. Fjellstyret kan f.eks. kreve skjønn i en del tilfeller, jfr. § 34 første ledd. Dette gjelder imidlertid tiltak som fjellstyret selv kan sette i verk. Når det gjelder skjønn ved grunn disponeringstiltak etter § 12 første ledd, er det departementet som kan kreve slikt skjønn, jfr. § 34 annet ledd.

Fjellstyrene kan nok også ha andre funksjoner enn de rent formaljuridiske, og det er ingen grunn til å undervurdere disse uformelle funksjonene som fjellstyrene kan ha. Det finnes bl.a. eksempler på at fjellstyret i Sør-Norge på vegne av de allmenningsberettigede har vært pådriver for å gjennomføre ulike tiltak i utmarka. Mange av tiltakene har sikkert vært gode, men det har ikke alltid vært tilfelle. Langdalen og Sevatdal (1992) forteller f.eks. om et tilfelle hvor de allmenningsberettigede, fjellstyret og kommunen sammen var drivkraften bak et vegprosjekt inne i Hardangervidda nasjonalpark, et prosjekt som var i strid med vernebestemmelsene for nasjonalparken.

#### **5.4.3 Oppsynsordningen**

Det knytter seg mye usikkerhet til hvordan oppsynsordningen i Nordland og Troms vil bli dersom fjelloven gjøres gjeldende i disse to fylkene. Bjørn Fossli Johansen ved Fylkesmannens miljøvernavdeling (pers. med.) skisserer tre ulike scenarier for hvordan dette kan bli:

1) Statens naturoppsyn (SNO) overtar Fjelltjenestens oppsynsoppgaver. Med hjemmel i Lov om statlig naturoppsyn<sup>88</sup> § 1 ble SNO opprettet ved kgl. res. av 25. okt. 1996. Oppsynets oppgaver er ifølge § 2 å 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,

---

<sup>88</sup> Lov 21 juni. Nr. 38. 1996.



- Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, og
- Lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk

blir overholdt. I tillegg skal SNO drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon. Videre vil en av hovedoppgavene til SNO være å samordne den oppsynsvirksomheten som i dag drives av kommuner, fjellstyrer, fylkesmennene, Statskog SF og politiet.<sup>89</sup> Dette for å sikre en effektiv bruk av offentlige ressurser. Dette innebærer bl.a. at SNO kan inngå avtaler om å løse oppsynsoppgaver for andre offentlige etater og organer, f.eks. fjellstyret. Ordningen med SNO er en veldig aktuell ordning, som kan bli gjennomført uavhengig av om fjelloven blir innført.

2) Fjellstyrene oppretter sine egne oppsynsordninger, og ansetter egne oppsynsfolk. Dette kan fjellstyrene gjøre med hjemmel i fjelloven § 36. Oppsynsfolket kan gis begrenset politimyndighet, jfr. § 36 første ledd annen setning<sup>90</sup> En slik ordning må imidlertid godkjennes av Landbruksdepartementet, d.v.s. Statskog SF<sup>91</sup>. Fra 1995 er fjellstyrenes oppsynsordning nå undergitt en årlig godkjenning etter innsendte budsjett. Ved godkjent oppsynsordning blir halvparten av lønnskostnadene ved oppsynet refundert av staten, jfr. fjelloven § 36 annet ledd. Denne refusjonsordningen skjer over budsjettet til Landbruksdepartementet.<sup>92</sup> Faren med en slik ordning er at det vil kunne medføre et desentralisert og mer fragmentert oppsyn, som preges av deltidsansatte.

Det vil imidlertid være muligheter for samarbeid om et felles oppsynsapparat mellom fjellstyrene. I Sør-Norge har fjellstyrene egne oppsynsapparat, som med en fellesbetegnelse kalles for "fjellopsynet". Fjellopsynet utøver et totaloppsyn i statsallmenningene, og fører tilsyn med områdene for fjellstyret og staten som grunneier. Videre følger det opp ulike typer lovbrudd som skjer i allmenningene og utfører en rekke skjøtels- og tilretteleggingstiltak. Fjellopsynet selger også oppsynstjenester til andre som f.eks.

<sup>89</sup> Nordland Fylkeskommune 1995 s. 14.

<sup>90</sup> Her henvises det til § 15 i lov 13 mars 1936 Nr. 3 om politiet. Denne loven ble imidlertid avløst av en ny lov 4 aug. Nr. 53. 1995 om politiet. Uten å ha undersøkt det nærmere, vil jeg anta at det er § 20 tredje ledd i den nye loven som er hjemmelen for å gi fjellstyrenes oppsynsfolk begrenset politimyndighet.

<sup>91</sup> Denne myndigheten er delegert fra Landbruksdepartementet til Statskog SF etter Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 2.

<sup>92</sup> Kirsten Andersen Norges Fjellstyresamband (pers.med.).

Statskog SF, Fylkesmannens miljøvernavdeling, forskningsinstitusjoner m.v.. Det selges også oppsynstjenester til andre fjellstyrer. Som oftest er det små fjellstyrer med lav omsetning og et begrenset forvaltningsareal som kjøper slike tjenester av fjelloppsynet.<sup>93</sup> Oppgavene som oppsynet utfører, er bl.a.<sup>94</sup>:

- Oppsyn i andre områder, både stats- og privateide.
- Oppsyn i verneområdene.
- Deltakelse i forvaltningen av de store rovdyra.
- Oppdrag for kommunen.
- Oppsyn for villreinområder under jakta.
- Tilsyn med beitedyr, vedlikehold av gjerder.

3) Fjelltjenesten fortsetter å eksistere og beholder oppsynsoppgavene som i dag, men nå på oppdrag fra fjellstyrene.

## **5.5 FORHOLDET TIL ANDRE OFFENTLIGE MYNDIGHETER**

### **5.5.1 Viltnemnda**

Viltforvaltningen reguleres etter viltloven<sup>95</sup>, og forskrifter gitt i medhold av denne.

Viltnemnda er det kommunale viltorganet, og er med på å sette rammene for viltforvaltningen. Fjellstyret må derfor forholde seg til de vedtak som viltnemnda fatter. Som det går fram av kap. 5.4.1.2 er fjellstyret gitt myndighet til å drive en viss form for viltforvaltning i forbindelse med regulering av jakta. Men også her må fjellstyret forholde seg til viltnemnda som det kommunale viltorgan, jfr. fjelloven § 23 fjerde ledd. Det er viltnemnda som setter rammene også for fjellstyret. En innføring av fjelloven vil i prinsippet ikke medføre noen endringer i viltforvaltningen. Viltnemnda setter rammene uansett. Dersom fjelloven skulle bety endringer i viltforvaltningen, ville det antakelig være på grunn av at fjellstyret tar initiativ som Statskog SF ikke tar i dag.

<sup>93</sup> Norges fjellstyresamband 1998b s. 3 ff.

<sup>94</sup> Nordland Fylkeskommune s. 14.

<sup>95</sup> Lov 29 mai. Nr. 38. 1981.



### 5.5.2 Motorferdselnemnda

Motorisert ferdsel i utmark og vassdrag reguleres etter Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag<sup>96</sup>, og forskrifter gitt i medhold av denne. Som det går fram av kap. 4.3.5. er det kommunestyret og motorferdselnemnda som i dag er kommunale myndigheter i reguleringen av motorisert ferdsel. Fjelloven har ingen bestemmelser om regulering av motorisert ferdsel, og fjellstyret vil dermed heller ikke få noen myndighet på dette området, dersom ikke kommunestyret da velger å avvikle motorferdselnemnda og delegere myndigheten til å gi dispensasjoner etter motorferdselloven til fjellstyret i stedet. Så vidt jeg kan skjønne må kommunestyret ha muligheten til det. Skulle det oppstå noen endringer i forhold til regulering av motorferdsel, må det antakelig skyldes endringer i oppsynsordningen. Som utgangspunkt vil imidlertid ikke innføring av fjelloven ha noen virkninger for reguleringen av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag.

### 5.5.3 Reindriftsforvaltningen

Som det går fram av kap. 3.3.2.4 er reindriftsretten en selvstendig juridisk disiplin, og en bruksrett tuftet på alders tids bruk og urbefolkningsrett. Reindriftsretten er da heller ikke nedfelt i fjelloven, men i reindriftsloven. På samme måte er retten for svenske reindriftssamer til å benytte beite på norsk område nedfelt i reinbeitekonvensjonen av 1972 og lov om reinbeiting i henhold til samme konvensjon<sup>97</sup>, og ikke fjelloven. Fjellstyret må forholde seg til de rettigheter som reieneierne har. Juridisk sett er det altså ingen sammenheng mellom reindriftsretten og allmenningsretten.

Fjellstyret er dermed heller ikke gitt noen myndighet gjennom fjelloven til å treffe avgjørelser om bruksutøvelse med basis i reindriftsretten. Reindriftsforvaltningen er regulert gjennom reindriftsloven, og ikke fjelloven. Som det går fram av kap. 4.4 er reindriftsforvaltningen bygget opp som et eget forvaltningshierarki som bl.a. administrerer bruken av reindriftsutøvernes beiterett og forvalter beiteressursene. De vedtak som reindriftsforvaltningen treffer, må fjellstyret forholde seg til. Det samme gjelder hensynet til reindriftsretten.

---

<sup>96</sup> Lov 10 juni. Nr. 82. 1977.

<sup>97</sup> Lov 9 juni. Nr. 31. 1972.



## **5.6 STATSKOGS ROLLE I FORVALTNINGEN**

### **5.6.1 Statskog som grunneier**

Ved den såkalte Frondommen<sup>98</sup> i 1963 ble det fastslått at staten har en virkelig eiendomsrett til statsallmenningene, og i dag er det Statskog SF som har grunnbokshjemlene til statsallmenningene. Selv om fjelloven blir gjort gjeldende i Troms vil Statskog SF fortsette å opptre som grunneier i statsallmenningene. Grunneierrollen vil imidlertid bli enda mer innskrenket enn den er i dag. For det første vil en del avgjørelser som Statskog SF i dag tar i kraft av å være grunneier, vil bli underlagt fjellstyrets myndighet. Statskog SF vil altså avgi avgjørelsesmyndighet til fjellstyret. Videre vil en del av de avgjørelser som i dag er privatrettslige avgjørelser bli underlagt forvaltningslovens<sup>99</sup> regler, altså forvaltningsvedtak. Dette vil f.eks. gjelde avgjørelser som Statskog SF tar om grunn disponeringstiltak.

Den viktigste endringen er nok at fjelloven vil innebære vesentlige begrensninger i Statskog SF's muligheter til å utnytte de inntektsmulighetene grunneierretten ellers vil kunne gi. Dette gjelder f.eks. festeinntektene fra hyttetomtene. Som følge av Frondommen skal festeavgiftene for hyttetomter i utgangspunktet tilfalle staten som grunneier. Slik er ordningen i Nordland og Troms i dag. Etter fjellovens § 12 tredje ledd skal imidlertid festeinntektene fra hyttetomtene deles likt mellom Statskog SF og fjellstyret. Med fjelloven vil altså bruksretten bli sterkere prioritert i forhold til eiendomsretten enn tilfellet er i dag.

### **5.6.2 Statskog som offentlig myndighet**

Dersom fjelloven blir gjort gjeldende i Troms vil Statskog SF i større grad enn i dag få en rolle som offentlig myndighet. Avgjørelser som Statskog SF treffer med hjemmel i fjelloven er forvaltningsvedtak, som kan påklages etter forvaltningslovens regler. Videre vil avgjørelsene være underlagt offentlighetslovens<sup>100</sup> regler. I en del saker har Statskog SF delegert myndighet fra Landbruksdepartementet til å treffe offentligrettslige avgjørelser som førsteinstans. Dette gjelder f.eks. fastsetting av grensene for området der allmenningen ligger, etter f.eks. fjelloven §§ 3, 23 og 28. Enkeltvedtak som treffes av Statskog SF som

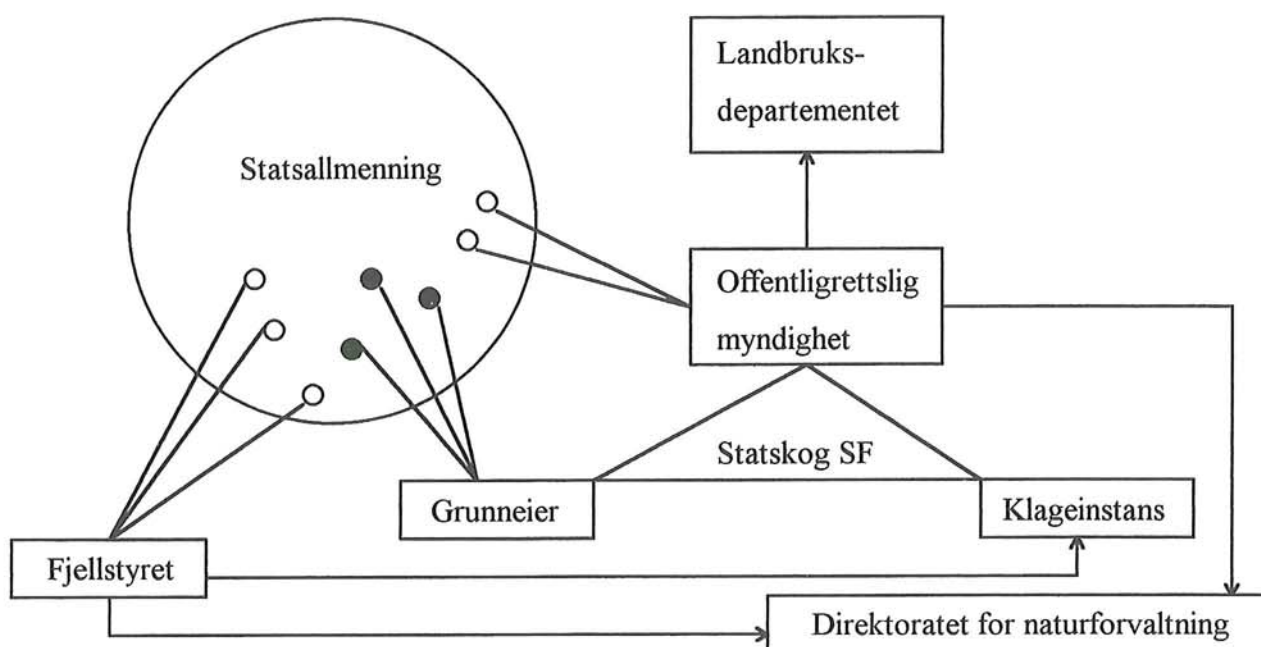
<sup>98</sup> Rt. 1963 s. 1263.

<sup>99</sup> Lov 10 feb. 1967.

<sup>100</sup> Lov 19 juni. Nr. 69. 1970.

førsteinstans, kan påklages til Landbruksdepartementet.<sup>102</sup> Statskog SF vil også etter § 10 annet ledd selv være klageinstans for fjellstyrevedtak i saker som ikke gjelder jakt og fiske. I slike saker er det Miljøverndepartementet som er klageinstans. I andre saker vil Statskog SF fungere som et godkjenningsorgan. Dette gjelder f.eks. godkjenning av fjellstyrets oppsøynsordning etter § 36 annet ledd.

For å oppsummere vil fjelloven medføre en forvaltningsmessig funksjonsdeling mellom Statskog SF og fjellstyrene. Myndighetsfordelingen mellom Statskog SF og fjellstyret er illustrert i fig. 9.



○ = Ulike typer myndighetsutøvelse

● = Privatrettslige avgjørelser

Fig. 9 Skisse over myndighetsfordeling i statsallmenning, med angivelse av hvordan en avgjørelse kan angripes.

Kilde: Westgård 1994 s. 46.

<sup>102</sup> Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 7.

## 5.7 INNTEKTENE FRA STATSALLMENNINGENE

Dersom fjelloven blir gjort fullt ut gjeldende for Nordland og Troms, vil det medføre en sterk innskrenking av Statskog SF's rådighet over inntektene fra statsallmenningene. Med unntak av eventuelle inntekter fra skogen, vil alle inntekter fra statsallmenningene måtte tilbakeføres til statsallmenningene eller de bruksberettigede bygdelag på et eller annet vis. Fjellovkomitéen av 1965 s. 50 begrunnet dette med at statsallmenningene ikke skulle være noen inntektskilde for statskassen, men komme distriktene til gode. Inntektene som følger av fjellovens regler vil fordeles mellom fjellkassa og grunneierfondet.

### 5.7.1 Fjellkassa

For hvert fjellstyre skal det være ei fjellkasse. Regler om fjellkassa finnes i fjelloven § 11. Hvilke inntekter som skal gå til fjellkassa er negativt bestemt. Med mindre annet er fastsatt, skal inntekter som følger av fjelloven gå til fjellkassa, jfr. første ledd. Det er fjellstyret som bestemmer hvordan et eventuelt overskudd i fjellkassa skal brukes, jfr. tredje ledd. Her angis også en prioritering over hva overskuddet skal brukes til. Oversikt over inntektene som tilfaller fjellkassa, prioritering for bruken av inntektene og hvem som bestemmer hva de skal brukes til går fram av tab. 5.

Hvilke inntekter	Prioritering for bruken av inntektene.	Hvem bestemmer hva inntektene skal brukes til.
50 % av tomtefesteinntektene fra hytter og hoteller.	1. Tiltak innen allmenningen 2. Formål som tar sikte på styrke næringsgrunnlaget i de bygdene som har bruksrett. 3. Allmennyttige formål i de bygdene som har bruksrett.	1. Fjellstyret. 2. Fjellstyret 3. Fjellstyret etter retningslinjer gitt av Statskog SF.
Inntektene fra småviltjakt og fiske.	Samme som over	Samme som over
95 % av inntektene fra elgjakta. Resten går til Statskog SF til dekning av adm.kostnader.	Samme som over	Samme som over
Eventuelle inntekter fra utleie av beite etter § 21 tredje ledd.	Samme som over	Samme som over

Tab. 5 Inntektene til fjellkassa

Kilde: Westgård 1994 s. 49.



### 5.7.2 Grunneierfondet

Etter fjelloven § 12 tredje ledd hører alle statens grunneierinntekter under Landbruksdepartementet, d.v.s. Statskog SF<sup>103</sup>, med unntak fra halvparten av tomtefesteinntektene for hytter og hoteller, som tilfaller fjellkassa. Her angis det også hvordan inntektene skal brukes. Tab. 6 viser en oversikt over inntektene som tilfaller grunneierfondet, prioriteringen for bruken av inntektene og hvem som bestemmer hva de skal brukes til.

Hvilke inntekter	Prioritering for bruken av inntektene.	Hvem bestemmer hva inntektene skal brukes til.
50 % av tomtefesteinntektene fra hytter og hoteller.	1. Dekning av utgifter som Statskog SF har til administrasjon av statsallmenningene. 2. Støtte til Norges fjellstyresamband. 3. Tiltak i statsallmenningene.	1. Statskog SF. 2. Landbruksdepartementet. 3. Statskog SF i samråd med Norges fjellstyresamband.
Andre grunn disponeringsinntekter. (fallerstatninger, andre ekspropriasjonsstatninger, turistvirksomhet, salg av grunn, grus og stein m.v.)	Samme som over.	Samme som over.

Tab. 6 Inntektene til grunneierfondet

Kilde: Westgård 1994 s. 49.

### 5.8 ALLMENNHETENS ADGANG TIL JAKT, FANGST OG FISKE

Når det gjelder allmennhetens rettigheter til å drive jakt og fiske er reglene i fjelloven ganske lik reglene i viltloven og innlandsfiskeloven. Allmennhetens rettigheter til å drive jakt og fiske vil derfor ikke bli mye endret ved en innføring av fjelloven. I den grad fjelloven vil innskrenke allmennhetens adgang til jakt, fangst og fiske er det ikke først og fremst med tanke på rettighetsspørsmålet, men i større grad praktiske hensyn. Det knytter seg f.eks. usikkerhet til hvordan kortordningen vil bli. Fjellstyrene kan velge en egen jakt- og

<sup>103</sup> Denne myndigheten har Landbruksdepartementet delvis delegert til Statskog SF gjennom Forskrift om delegering av myndighet etter fjellova § 2.

fiskekortordning som omfatter bare kommunen, men kan også bestemme at statsallmenning eller del av statsallmenning skal inngå i et større jakt- og/eller fiskeområde når det er formålstjenlig av hensyn til utnyttelsen av jakt og fiske i statsallmenningen. Dermed gir det åpning for en oppsplitting av dagens kortordning, og at det såkalte "Nord-Norgeskortet" forsvinner. En følge av en slik endring vil være at man må kjøpe flere kort, og dermed betale mer, for å få tilgang til det samme geografiske området som en har tilgang til i dag. Begrensningen for den vanlige bruker vil altså i stor grad være økonomisk betinget framfor juridisk betinget.

Med denne betraktningmåten vil allmennhetens tilgang til jakt og fiske avhenge av fjellstyrenes evne og vilje til samarbeid over kommunegrensene for å få til felleskortordninger. I Sør-Norge finnes det lignende kortordninger som Nord-Norgeskortet. I Gudbrandsdalen har en den såkalte "G-kortordningen", i Valdres det såkalte "Fisking i Valdres" og i Namskogan det såkalte "Børgefjellkortet", som forøvrig karakteriseres som veldig vellykket. Ellers opplyses det om at disse ordningene sørpå ikke har vært spesielt vellykket, og at de har vært lite brukt.<sup>104</sup> Med tanke på at 50 % av fiskerne i Troms i dag kjøper Nord-Norgeskortet, bør det likevel kunne være grunnlag for en lignende kortordning også om fjelloven skulle bli gjort gjeldende. Men som sagt er det opp til fjellstyrene å komme til enighet om dette.

### **5.9 HVIS FJELLOVEN IKKE BLIR GJORT GJELDENE FOR JAKT OG FISKE?**

Selv om administrasjonen av jakt, fangst og fiske skulle foregå etter særlovgivningen i stedet før etter fjelloven, vil fjellovens øvrige regler være gjeldende. I et slikt tilfelle ville fjellstyrets oppgaver bli begrenset til administrasjon av beitebruken og tomtefesteinntektene fra hytter og hoteller. Etersom det bare er inntekter som følger av fjelloven som skal gå i fjellkassa (§ 11), vil dermed inntektene fra jakt- og fiskekortsalget ikke gå i fjellkassa. Disse inntektene ville da bli regnet som grunneierinntekter, og i stedet gå inn i grunneierfondet. Det betyr imidlertid uansett at pengene fra jakt- og fiskekortsalget måtte føres tilbake til statsallmenningen på samme måte som inntekter fra andre eiendomstiltak i statsallmenningene unntatt eventuell skogsdrift.

<sup>104</sup> Kirsten Andersen ved Norges Fjellstyresamband (pers. med.).

## 6.FJELLOVDEBATTEN

### 6.1FORHOLDET MELLOM JUS OG POLITIKK<sup>104</sup>

I kjølvannet av Utmarkskommisjonens avklaringer i for Nordland og Troms har det vært satt fram krav om at fjelloven skal bli gjort gjeldende også i disse to fylkene.

Allmenningsretten har som en av våre eldste rettsinstitusjoner hatt flere hundre år på å utvikle seg. En skulle dermed tro at oppfatningen av hva som er gjeldende rett hadde festnet seg. Gjeldende rett er imidlertid ikke noe statisk eller absolutt, men gjenstand for endringsprosesser. For å forstå en slik endringsprosess er det viktig å forstå forholdet mellom jus og politikk. Jeg vil i det følgende forsøke å gjøre rede for dette forholdet og hvordan en slik endringsprosess foregår, og tar utgangspunkt i fig. 10.

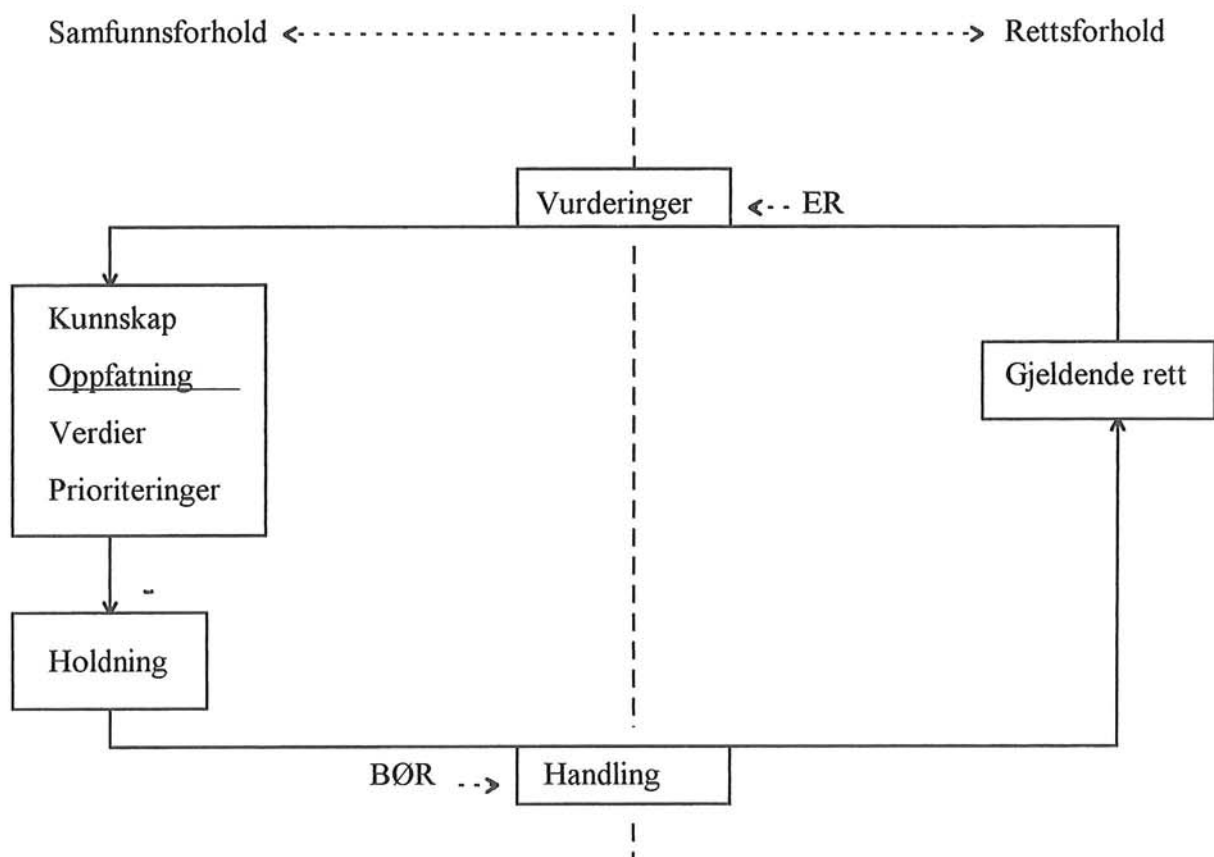


Fig. 10 Hvordan skapes holdninger til, og hva er forholdet mellom "er" og "bør" (jus og politikk) i gjeldende rett.

Kilde: Berg, Dengerud og Haugstad 1994 s. 6.

<sup>104</sup> Kapitlet er basert på Berg, Dengerud og Haugstad, 1994 5-6.



Når Berg, Dengerud og Haugstad (1994) beskriver endringsprosessen, skilles det mellom to ulike sfærer; den juridiske og den politiske. Denne inndelingen kan være gjenstand for institusjonelle betraktninger. En kan si at disse to sfærene representerer to ulike sett av spilleregler for å gjennomføre endringsprosesser. I den juridiske sfære ligger det som ut fra lover, rettspraksis m.v., er gjeldende rett (rettstilstanden). Innenfor denne sfæren kan personer få fastslått rettstilstanden for domstolene. Med bakgrunn i denne avgjørelsen kan disse personene gjøre nytte av gjeldende lovverk for å kreve sin situasjon endret. Man kan si at disse personene opererer innenfor den juridiske sfære.

Rettsreglene (gjeldende rett) er imidlertid gjenstand for vurdering fra grupper og individer, og de holdes ikke alltid for gode og rettferdige. Med basis i kunnskap og oppfatning av hva som er, sammen med verdier og prioriteringer i forhold til hva som bør være gjeldende rett, har hver enkelt aktør en holdning til gjeldende rett. Hvis aktøren mener at gjeldende rett er urettferdig, feilaktig eller kanskje rett og slett bare ufordelaktig for seg selv, prøver han å endre den i samsvar med sin holdning. Dette resulterer i handling (politisk prosess) for å påvirke (endre) rettens innhold. Aktørene opererer altså innenfor den politiske sfære.

Mellom rettsreglene og samfunnslivet er det en stadig vekselvirkning. Rettsreglene skapes som et resultat av interessekamp og interesseavveininger mellom ulike aktører i samfunnet. Ofte er interessene en kamp om kontroll av økonomiske ressurser. I en slik interessekamp blir tradisjonell juridisk argumentasjon om gjeldende rett nødvendigvis også en politisk argumentasjon eller maktbruk. Dermed blir ofte ethvert argument - uansett om det er basert på vitenskap (jus eller historie) - et politisk argument.

North (1990) har formulert en teori om hvordan institusjonelle endringsprosesser foregår. Han hevder at institusjonelle endringer skjer i små steg, og at det krever større innsats fra aktørene for å endre tilstanden enn for å opprettholde den. Sevatdal (1997) refererer hovedpunktene i North's oppsummering av sin analyse av institusjoner, og ett av hovedpunktene lyder slik (sitat s. 33):

*"Institusjonane tenderar til å vere stabile. Dei endrar seg ikkje av seg sjolv, dei blir endra av dei som har nytte og makt til det. Og endringane er typisk inkrementalistiske og marginale."*

Med bakgrunn i denne betraktningsmåten kan det trekkes klare paralleller til fjellovdebatten. Juridisk sett kan de allmenningsberettigede operere innenfor den eiendomsrettslige sfære. Dersom man f.eks. mener at man har en allmenningsrettighet i statsallmenning på statsgrunn i Nordland og Troms, kan man kreve dette avgjort av Utmarkskommisjonen, jfr. lov om utmarkskommisjon<sup>105</sup> §2 nr. 3. Blir man tilkjent allmenningsrettigheter på statsgrunn kan man kreve lovverkets vern for disse rettighetene. Utmarkskommisjonen har avsagt flere dommer hvor beiterett har blitt tilkjent som reell allmenningsrettighet. Dette har medført at de allmenningsberettigede har krevet sine allmenningsrettigheter rettslig ivaretatt gjennom fjelloven. Gjeldende rett er imidlertid at fjelloven ikke er gjort gjeldende for Nordland og Troms. Dersom man vil endre på denne må det en politisk avgjørelse til. Utmarkskommisjonens dommer har satt i gang en interessekamp om hva som skal være gjeldende rett i framtiden, og den politiske debatten preges av både juridisk og historisk argumentasjon.

Allmenningsretten er generelt kjennetegnet ved at det er mange som har allmenningsrettigheter. Gjennom å være mange har de allmenningsberettigede hatt makt og ressurser til å aktivisere politiske organer for å arbeide for sine interesser i fjellovsaken. Når det ikke hjalp å operere innen den eiendomsrettslige sfære, kunne man altså i kraft av å være mange begynne å operere innen den politiske sfære for å oppnå den ønskede endringen. På motsatt side er det mange som har tilknytning til jakt- fiske- og friluftinteressene, slik at spørsmålet om å gjøre fjelloven gjeldende har utviklet seg til en tung politisk maktkamp. Uten å ha undersøkt det nærmere, vil jeg derfor uten videre anta at det også har funnet sted allianser mellom ulike organisasjoner for å stå sterkere i den politiske kampen. En finner f.eks. at Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukerlag og Utmarkskommunenenes Sammenslutning er positive til å gjøre fjelloven gjeldende, mens Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den norske Turistforening og Norske Reindriftssamers

---

<sup>105</sup> Lov 7 juni. Nr. 51. 1985.

Landsforbund er negative i denne saken. Det er altså flere aktører som har engasjert seg i større eller mindre grad i debatten.

## 6.2 BAKGRUNN

### 6.2.1 Bardu kommune<sup>106</sup>

Bardu kommune er en innlandskommune i Troms fylke, og er den eneste kommunen i fylket uten kystlinje. Administrasjonssenteret i kommunen er Setermoen. Det er 3.872 innbyggere i kommunen. Den største arbeidsgiveren i kommunen er forsvaret som har landets største hærgarnison på Setermoen. Bardu ble først bebyggt sist på 1700-tallet av innflyttere hovedsakelig fra Østerdalen og Gudbrandsdalen etter initiativ fra Jens Holmboe, foged i Senja og Tromsø.

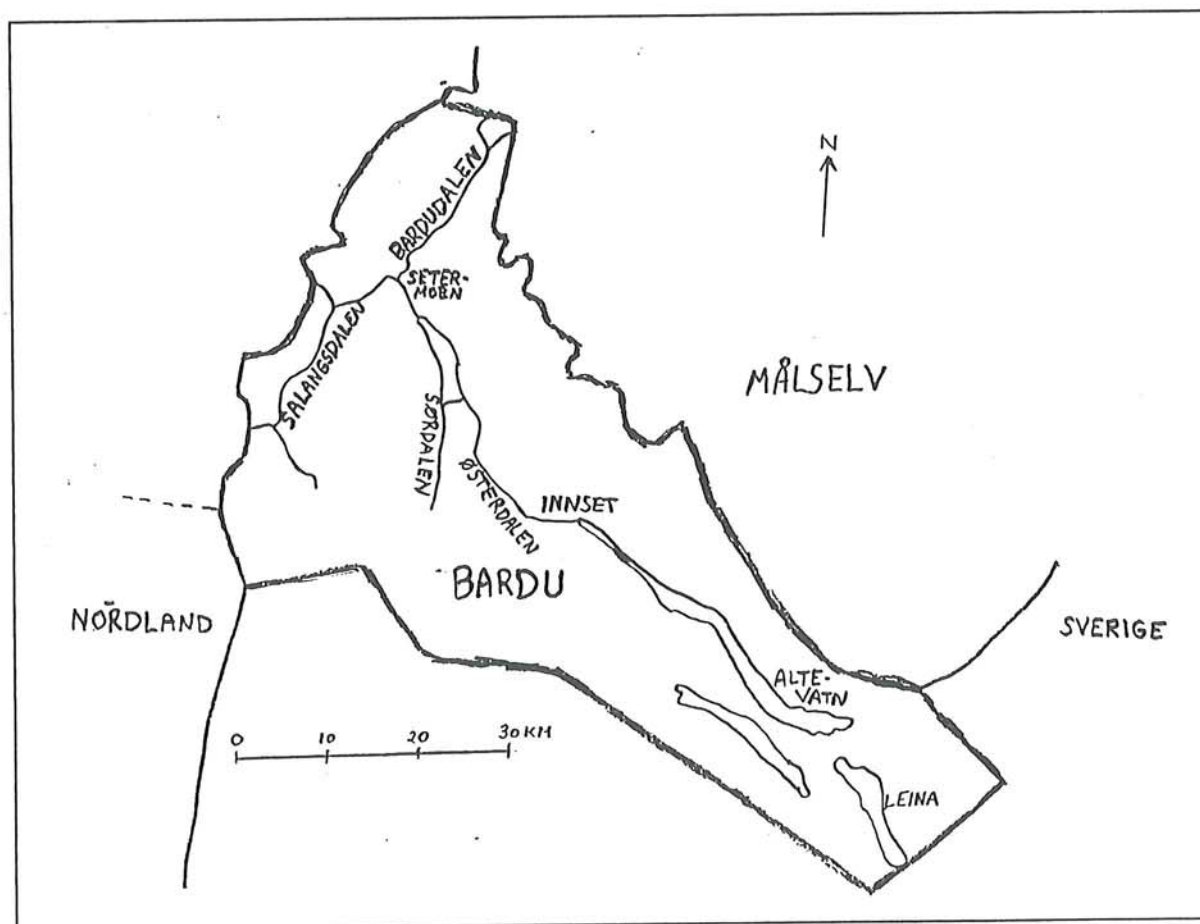


Fig. 11 Bardu kommune

<sup>106</sup> Aschehoug og Gyldendals. 1995.



Kommunen omkranser Bardu- og Salangsdalen med sidedaler, og omfatter svære fjellvidder inn mot riksgrensen mot Sverige. Så mye som 6 % av kommunens totale areal på 2.698 km<sup>2</sup>, er ferskvann. Det viktigste utfartsområdet for jakt, fiske og friluftsliv i kommunen, og kanskje i hele fylket, er området rundt Altevatn. Altevatn strekker seg fra Innset øverst i Østerdalen og i sørøstlig retning mot svenskegrensen. Innenfor ligger Leinavatn, som ligger helt inntil svenskegrensen. Se kartskissen i fig. 11.

### **6.2.2 Arenaer for fjellovdebatten**

Den politiske debatten har i stor grad fått utspille seg i media, og særlig i avisene. I Troms er det særlig i avisene Nye Troms og Nordlys at innføring av fjelloven har vært diskutert. Fjellovspørsmålet har også vært tatt opp i Bardu kommunestyre, fylkestingene i Nordland og Troms og i regjeringserklæringen for den nye sentrumsregjeringen, den såkalte Voksenås-erklæringen. En må anta at det også har vært en uformell kontakt mellom de ulike aktørene og politikerne både på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Dette har jeg imidlertid ikke undersøkt.

### **6.2.3 Utmarkskommisjonens arbeid i Bardu kommune**

Utmarkskommisjonen har avsagt dom i tre ulike tvistefelt i Bardu kommune. Dette er feltene Snøhetta/Rubben, Kampen/Hjertind og Istindan-feltet<sup>107</sup>. Områdene i tvistefeltene lå i sin tid under Senja fogderi. Det er omstridt om allmenningene inngikk i det krongods i "Nordlandene" som i 1666 ble solgt av Fredrik III til Joachim Irgens. Utmarkskommisjonen la i disse sakene, som i Skjerstaddommen, til grunn at uansett om det er omtvistet om allmenningene fulgte med i salget eller ikke, har allmenningene i disse fogderiene ikke endret sin grunnkarakter i løpet av de 16 årene som disse eventuelt var i privat eie.

Utmarkskommisjonen slo dermed fast at det er statsallmenning det dreier seg om, og at gårdene som var omfattet av tvisten følgelig var rydninger opptatt i statsallmenning. Derfor ble gårdene tilkjent beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.

<sup>107</sup> Se oversikt over Utmarkskommisjonens dommer i kap. 3.3.1.

#### 6.2.4 "Båtopplagssaken"

Under mine feltundersøkelser i Bardu kommune var det en bestemt historie som det stadig ble referert til, nemlig den jeg har valgt å kalle for "båtopplagssaken". Denne hendelsen synes å ha hatt stor innflytelse på forholdet mellom Statskog SF og bygdesamfunnet. Derfor vil jeg her forsøke å gjengi hendelsesforløpet. Det må understrekes at riktigheten av detaljene i denne historien ikke er nærmere undersøkt. Opplysningene refererer seg utelukkende fra muntlige kilder i Bardu kommune.

Historien knytter seg til et båtopplag ved Leinavatn innenfor Altevatn mot riksgrensen til Sverige. Se kartskissen i fig. 11. Tidligere lå båtene på marka, og båteierne syntes dette fungerte greit. Statskog SF bygde så et båtopplag, bestående av bukker/ramper som båtene skulle ligge på. For dette skulle båteierne betale en grunnleie. De båtene som ble liggende på marka ble fjernet. På grunn av store snømengder ble båtene (ca. 60 i tallet) ødelagt, ved at de ble tredd ned over bukkene. Dette gjorde at båteierne fikk taksert skadene og krevde skadene erstattet av Statskog SF. Statskog SF på sin side hevdet å ikke være ansvarlig for skadene. Noen av båteierne gikk dermed sammen og fikk en sakfører til å føre saken for Herredsretten. Andre "satt på gjerdet" for å avvente utfallet i rettssaken. Kravet fra båteierne lød på 130.000 kr. Etter forslag fra Statskog SF ble det inngått et forlik om en erstatning på 85.000 kr. I ettertid får også de andre båteierne tilsvarende erstatning, noe som vil si at disse i realiteten fikk mer enn de som hadde fått saken avgjort i retten, ettersom deler av erstatningen for disse gikk med til dekning av advokatutgifter. Dette har visstnok skapt en del misnøye blant båteierne. Det virker som hele denne hendelsen har skapt en del irritasjon mot Statskog SF i bygda.

Kommunestyrerepresentant for Bardu Bygdeliste, Leiv Bjørnar Walle, var sterkt engasjert i "båtopplagssaken", og sier at det antakelig var en viktig årsak til at han i ettertid ble valgt inn i Bardu Bygdeliste, hvor den politiske debatten om fjelloven startet. Antakelig har "båtopplagssaken" vært medvirkende til å gjøre fjellovsaken til en politisk sak i Bardu kommune. Men trolig er denne saken bare et symbol på bygdesamfunnets generelle misnøye og noe anstrengte forhold til Statskog SF.



### **6.2.5 Bardu kommunes behandling av fjellov-spørsmålet**

Etter at Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms hadde fastslått at det var statsallmenning i Bardu kommune, reiste kommunestyrerepresentanten for Bardu Bygdeliste, Leiv Bjørnar Walle, spørsmålet om valg av fjellstyre i Bardu kommune. Etter å ha behandlet saken, gjorde Bardu kommunestyre 13.11.96 et prinsippvedtak om at det skulle opprettes et fjellstyre for Bardu kommune. Grunnlaget for vedtaket var fjellovens § 3 første ledd og Kommunal- og Arbeidsdepartementets rundskriv H-28/95. Dette rundskrivet gir en oversikt over ulike styreverden som kommunen plikter å opprette, deriblant fjellstyre.

### **6.2.6 Voksenås-erklæringen og Stortingets spørretime**

Spørsmålet om innføring av fjelloven ble etter hvert et politisk spørsmål også på regjeringnivå. Dette gjorde seg utslag i at den påtroppende sentrumsregjeringen i sin programerklæring, den såkalte "Voksenås-erklæringen", uttrykte som et mål å innføre fjelloven i Nordland og Troms. Regjeringen sier her følgende om denne saken (sitat s. 24):

*"En stor del av den nasjonale verdiskapningen skjer i distriktene. Forvaltningen av lokale ressurser bør i større grad få en lokal forankring. For å etablere en mer desentralisert forvaltningen av utmarksressursene vil en sentrumsregjering gå inn for at fjelloven innføres i Nordland og Troms, slik at statens umatrikulerte grunn (statsallmenninger), som i landet for øvrig, blir underlagt lokal forvaltning (fjellstyrer)."*

Dette ble imidlertid ikke tatt med i selve tiltredelseserklæringen. Men uttalelsen i Voksenås-erklæringen medførte at statsminister Kjell Magne Bondevik fikk spørsmål om dette standpunktet i Stortingets spontane spørretime den 29.10.1997. Her svarer Bondevik at Regjeringens holdning er at man må få en avklaring fra Samerettsutvalget om samenes rett til land og vann før spørsmålet om innføring av fjelloven kan tas opp, slik at man får en avklaring av disse to spørsmålene i forhold til hverandre.

### **6.2.7 Troms fylkestings behandling av fjellov-spørsmålet**

Fjellovdebatten ble satt i gang i fylkestinget etter en interpellasjon om innføring av fjelloven i Troms fra Ole K. Andreassen (FrP) i fylkestingets marssamling i 1997, omtrent på det



tidspunkt at Nordland fylkesting hadde vedtatt å gå inn for innføring av fjelloven. Spørsmålet om å gjøre fjelloven gjeldende i Troms ble først behandlet i Rådgivende utvalg i samiske spørsmål (20.11.97) og i fylkesutvalget (25.11.97). Ole K. Andreassen satte fram følgende forslag for fylkesutvalget:

*"Fylkesutvalget rår fylkestinget til å gjøre et slikt vedtak:  
Troms fylkesting ber Regjeringen og Stortinget sørge for at Fjelloven gjøres gjeldende i Nordland og Troms."*

Etter forslag fra Anne Dalheim (SV) vedtok fylkesutvalget følgende innstilling til vedtak for fylkestinget:

*"Fylkestinget vil understreke at det ikke er grunnlag for å behandle Fjelloven på det nåværende tidspunkt."*

Etter forslag fra fylkesordføreren ble dermed saken utsatt. Saken ble altså aldri realitetsbehandlet av fylkestinget.

## **6.3 ARGUMENTASJON OG HOLDNINGER**

### **6.3.1 Ulike aktører/ interessegrupper**

#### *6.3.1.1 Norges Bondelag*

Opplysningene om argumentasjonen til Norges Bondelag er hovedsakelig hentet fra korrespondanse fra Norges Bondelag, og delvis fra personlig samtale med Kyrre Rystad ved Norges Bondelag. Spørsmålet om fjellovens anvendelse har vært omstridt helt siden 1930-tallet. Nordland Bondelag hevder at departementet den gangen, på et uholdbart juridisk grunnlag, inntok det standpunkt at det ikke fantes statsallmenninger i Nordland og Troms. Som det er gjort rede for i kap. 3.3.1 har Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms gjennom Skjerstaddommen og en rekke andre dommer fastslått at opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms er statsallmenninger og at det hviler beiterett på allmenningsrettslig grunnlag innenfor disse statsallmenningene. Med avklaringene i disse dommene mener Norges Bondelag nå at fjelloven automatisk gjelder for Nordland og Troms, og mener å

finne støtte for sitt syn i forarbeidene til fjelloven. Det vises til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 25:

*"Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område."*

Norges Bondelag mener altså at det følger automatisk av dommene som Utmarkskommisjonen og Høyesterett har avsagt, at fjelloven gjelder i Nordland og Troms, og har helt siden Høyesterett stadfestet Skjerstaddommen, krevd at Landbruksdepartementet aksepterer domstolenes avklaringer. Norges Bondelag mener også at kommuner med statsallmenninger er rettslig forpliktet til å opprette fjellstyrer etter fjellovens § 3 første ledd.

I dette ligger også en anmodning om rettferdighet og likhet for loven i forhold til resten av landet. Bondelaget mener at staten gjennom de siste 150-200 år urettmessig har tilegnet seg allmenningene i Nordland og Troms til full eiendom. Med dette hevdes det at staten "fratok" bygdefolket de allmenningsretter som de fra gammelt av hadde, ved å ha etablert en festnet rettsstilstand etter så lang tid. Dette er en rettsstilstand og juss Norges Bondelag finner urimelig, og mener å finne støtte for det synet i Høyesteretts uttalelse i Skjerstaddommen<sup>108</sup> på s. 1321. Se sitat i kap 3.3.2.1.

Med henvisning til denne uttalelsen krever Norges Bondelag denne urettferdigheten mellom nord og sør omgjort av Stortinget. Norges Bondelag ber politikerne om å reetablere de gamle allmenningsrettighetene til jakt, fiske og hogst, og at fjelloven blir gjort fullt ut gjeldende på opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms.

Når det gjelder forholdet til jeger- og fiskerinteressene var Norges Bondelag tidligere av den oppfatning at reglene for jakt og fiske i fjelloven skulle gjelde foran reglene for jakt og fiske på statsgrunn etter innlandsfiskeoven og viltloven.<sup>109</sup> I dag har Norges Bondelag endret oppfatning på dette punktet, og har akseptert Høyesteretts dom som fastslo at

<sup>108</sup> Rt. 1991 s. 1311.

<sup>109</sup> Westgård 1994 s. 16.

bestemmelsene i viltloven og innlandsfiskeloven måtte gå foran fjellovens generelle regler. Norges Bondelag er derfor villig til å akseptere at allmennhetens rettigheter til jakt og fiske og kortordningene for dette følger viltlovens og innlandsfiskelovens regler med forskrifter. Med dette ser altså Norges Bondelag for seg at viltlovens § 31 og innlandsfiskelovens § 22 fortsatt vil gjelde for adgangen til henholdsvis jakt og fiske på all statsgrunn i Nordland og Troms. For Norges Bondelag er det særlig to grunnleggende prinsipper etter fjellovens forutsetninger som har betydning:

1. At staten ikke skal ha noen inntekter fra statsallmenningene, kun refusjon for administrative utgifter.
2. At staten som grunneier må forholde seg til et lokalt valgt fjellstyre med hensyn til å disponere grunn også ut fra lokale interesser.

Norges Bondelag ser altså for seg en ordning der den tilgangen som allmennheten har til jakt og fiske i dag skal opprettholdes, d.v.s. at dagens kortordninger opprettholdes, men at inntektene fra jakt og fiske skal tilfalle fjellstyrene etter fjellovens regelverk som for annen inntektsfordeling mellom fjellstyrene og Statskog SF i henhold til fjelloven. Forutsetningen er imidlertid at fjellovens regelverk for jakt og fiske ikke skal endres tilsvarende for Sør-Norge. På grunnlag av den spesielle forvaltningspraksis som har fungert i disse områdene, og som ligger til grunn for domstolenes avgjørelser, ser altså Norges Bondelag for seg en særordning for Nordland og Troms med hensyn til jakt og fiske, der altså de allmenningsberettigede jordbrukerne har en noe svakere stilling enn i landet forøvrig.

Norges Bondelag mener at Miljøverndepartementet/Direktoratet for naturforvaltning kan gi garantier for at dagens kortordninger skal opprettholdes, ettersom det er opp til denne instansen å bestemme de til enhver tid gjeldende regler, herunder kortområder og hvilket organ som skal ha myndigheten til å forvalte etter regelverket i viltloven og innlandsfiskeloven. Bl.a. ser Norges Bondelag for seg at denne myndigheten kan bli delegert til et fjellstyre eller til fylkesmannens miljøvernavdeling.

Med den ordningen som Norges Bondelag ser for seg, mener man altså at inntektene og verdiskapningen av disse skal forbli i lokalsamfunnet, og at man derved kan få utvidet



allmennhetens adgang til jakt og fiske til å omfatte både statlig og privat grunn mellom bl.a. fjellstyrer, private grunneiere, jeger- og fiskerforeninger etc. Norges Bondelag påpeker at Statskog SF som grunneier ikke bidrar til noe grunneiersamarbeid i dag.

Videre framheves det som betenkelig at Statskog SF i og med organiseringen som Statsforetak, driver etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Med dette antydes det at motivene for virksomheten i for stor grad er styrt av et ønske om profittmaksimering. Det har vært antydning at organiseringen som statsforetak ikke er forenlig med det å drive forvaltning av naturressurser. I dette ligger det et spørsmål om det vil kunne oppstå en konflikt mellom naturverninteresser og kommersielle interesser, og om naturverninteressene i så fall vil kunne bli skadelidende til fordel for kommersielle interesser. Antydningene går i retning av at den todelte rolle i ytterste konsekvens vil kunne medføre situasjoner der Statskog SF i forhold til naturressursene opptrer som "bukken med havresekken". Med fjellstyreordningen mener Norges Bondelag at man vil eliminere det som oppfattes som et habilitetsproblem<sup>110</sup>.

Et annet argument av organisatorisk, forvaltningsmessig og distriktpolitisk karakter er at de kommuneoppnevnte fjellstyrene representerer lokaldemokratiet og at man unngår det som Norges Bondelag kaller for lokal fremmedgjøring ved at Statskog SF alene forvalter arealene. Ønsket er at lokalbefolkningen skal få større innflytelse på forvaltningen av ressursene. Norges Bondelag mener at en større grad av lokalt selvstyre og forvaltning etter fjelloven vil sikre flere arbeidsplasser innen utmarkssektoren i Nordland og Troms, og at dette vil bidra til kompetanseøkning ute i regioner og lokalt. Det vises i denne sammenheng til fjelloven § 3 annet ledd annen setning som sier at fjellstyret skal:

*"arbeide for å sikre at allmenningene vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftssinteressene."*

Med denne lovhenviingen argumenterer altså Norges Bondelag med at fjellstyreordningen er en distriktsvennlig forvaltningsordning, og appellerer dermed til distriktpolitikerne.

---

<sup>110</sup> Se kap. 7.4

Videre hevder Nordland Bondelag at den verdiskapningen som skjer ikke blir tilbakeført til distriktene i tilfredsstillende grad. I dag er det Statskog SF som har alle inntekter fra statsallmenningene i Nordland og Troms. Det blir hevdet at det på denne måten blir ført store summer ut av landsdelen. Man mener for det første at inntektene i landsdelen går med til å gi Statskog SF et overskudd som går inn i statskassa, og for det andre at inntektene går til en stor og tung administrasjon ved hovedkontoret i Namsos. Med fjellstyreordningen vil alle inntektene fra jakt- og fiskekortsalget og halvparten av festeinntektene fra hyttetomter i statsallmenning gå til fjellkassa (se kap. 5.7.1). Et viktig argument som Norges Bondelag dermed framfører er at man med fjelloven vil få beholde disse inntektene i kommunene hvor verdiskapningen skjer.

#### *6.3.1.2 Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) og Bardu kommune*

USS ble stiftet 4. mars 1996 av 40 kommuner. Medlemskommunene er primærkommuner med større utmarksområder eller stor andel av areal som utmark. Ved inngangen til 1997 hadde USS 56 medlemskommuner fra 14 fylker. Medlemsmassen strekker seg fra Åseral kommune i Vest-Agder i sør og til Kautokeino kommune i Finnmark i nord. Ved inngangen til 1997 var Bardu kommune den eneste medlemskommunen i Troms.

Stiftelsen har som formål å bistå i medlemskommunenes interesser i utmarksspørsmål av enhver karakter. Bakgrunnen for stiftelsen var en utbredt oppfatning i disse kommunene om at de hadde kommet til kort i forhold til de myndigheter som er satt til å treffe beslutninger om utmarksområder. Av disse kommunene ble det videre fremholdt at gjeldende regelverk for arealdisponering i for stor grad legger beslutningsmyndigheten til sentrale myndigheter. Formålet er derfor å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark. USS mener at fjellovens regler ivaretar dette formålet i motsetning til dagens ordning. Iverksettelse av fjelloven er derfor et av hovedpunktene i USS' arbeidsprogram.

Landsmøtet er USS' øverste organ, og holdes en gang i året. Her har alle medlemskommuner rett til å delta. Landsstyret består av en representant fra hvert fylke. Landsstyremedlem for Troms er Leiv Bjørnar Walle fra Bardu kommune. Advokatfirmaet Vislie, Ødegård & Kolrud v/ advokatene Stein Erik Stinessen, Caroline Lund og Per



Andreas Bjørgan har utgjort sekretariatet til organisasjonen og yter også juridisk bistand til organisasjonen og de enkelte medlemskommuner.

Opplysningene om USS' argumentasjon er basert på korrespondanse fra dette advokatfirmaet og samtale med landsstyremedlem Leiv Bjørnar Walle. USS bruker i stor grad den samme argumentasjonen som Norges Bondelag. I likhet med Norges Bondelag mener USS at fjelloven gjelder uten videre etter fjellovens § 1 og at kommunen etter § 3 derfor er rettslig forpliktet til å velge fjellstyre, dersom det er fastslått rettslig at det er statsallmenning innen kommunen. Det vises i så måte til Ot.prp. nr. 32 (1973-74) s. 25 (se sitat i kap. 6.3.1.1). USS hevder derfor at det er en misforståelse av fjellovens regler og kompetansefordelingen mellom Storting og forvaltning å tale om å "innføre" loven, da fjelloven allerede er vedtatt av Stortinget og innført for kongeriket Norge. Videre hevdes det at det heller ikke er opp til Landbruksdepartementet å definere hva som er statsallmenning. Dette er en sak for domstolene, i dette tilfellet Utmarkskommissjonen for Nordland og Troms.

USS legger særlig vekt på at fjellovens system innebærer lokal styring av ressursene og at inntektene fra utnyttelsen av utmarksressursene forvaltes av et lokalt organ. Det framheves som et tankekors at Nordland og Troms er de eneste fylker i landet som ikke har lokal forvaltning av opprinnelig statsgrunn, etter at Finnmark etter all sannsynlighet får sitt lokaldemokrati etablert som følge av Samerettsutvalgets arbeid i fylket. Heretter reises spørsmålet hva som gjør folk i Nordland og Troms mindre egnet enn andre nordmenn til å råde over "egen" utmark. USS betrakter altså dette som en urettferdig forskjellsbehandling, som en ikke kan se begrunnelsen for.

Det påpekes videre at man med fjellstyreordningen vil få en demokratisk kontroll med forvaltningen av statsallmenningene, i motsetning til hva som er tilfelle i dag. Dersom man er misfornøyd med måten statsallmenningene forvaltes på, kan man ikke bare bytte ut de som har ansvaret for forvaltningen. De som er ansatt i Statskog SF sitter der på livstid hvis de ønsker det, sies det.



Økning og tilbakeføring av verdiskapning fremheves som et viktig argument også for USS. Ordet verdiskapning henspeiler her selvsagt på de inntektene som Statskog SF har i statsallmenningene, men mitt inntrykk er at ordet også ilegges en sosial betydning. Sosiale verdier som felleskap, lokalt engasjement og ansvar for ressursene, levende og velfungerende foreningsliv og gode oppvekstvilkår for barn er verdier man mener vil komme som en indirekte følge av fjellstyreordningen.

Som en følge av regjeringens utsettelse av spørsmålet om innføring av fjelloven (se kap. 6.2.6), vurderer Bardu kommune og USS å gå til rettssak mot staten for å få en rettslig avgjørelse på om fjelloven gjelder eller ikke.<sup>111</sup>

### *6.3.1.3 Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF)*

NJFF har primært konsentrert seg om de sider av fjelloven som vedrører jakt og fiske. NJFF er motstander av å gjøre fjelloven gjeldende i Nordland og Troms. Den viktigste grunnen for NJFF's syn i denne saken er hensynet til allmennhetens adgang til jakt og fiske. NJFF mener dagens ordning ivaretar allmennhetens adgang til jakt og fiske på en best mulig måte. Det hevdes at med det bosettingsmønsteret en har i dag, vil størstedelen av befolkningen i disse to fylkene oppleve en dramatisk endring hva angår rettigheter til jakt og fiske - rettigheter som allmennheten har hatt til alle tider. Det pekes særlig på at fjelloven vil innføre et skille mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende som ikke er der i dag. Dette gjelder altså fiske med faststående redskap og oter og småviltjakt med hund. Størstedelen av befolkningen i Nordland og Troms er bosatt langs kysten, mens jakt- og fiskemulighetene i første rekke ligger i kommuner i innlandet, eller i alle fall er det her man har statsgrunn i dag. Dermed ser NJFF en fare for at størstedelen av befolkningen i Nordland og Troms vil bli utenbygdsboende i forhold til jakt og fiskeressursene.

NJFF framhever også dagens kortordning for jakt og fiske som positiv og uttrykker skepsis til Norges Bondelags antydninger om muligheten for at det kunne gjøres en avtale om ikke å splitte opp dagens kortområder, men videreføre dagens ordning og finne fram til en fordelingsnøkkel for inntekter og utgifter forbundet med administrasjon av jakt og fiske. Dette mener NJFF er helt urealistisk, fordi en regner det som en naturlig konsekvens at

<sup>111</sup> Ordfører i Bardu kommune, Ragnhild Movinkel (pers.med.).

hvert enkelt av fjellstyrene selv ønsker helt og holdent å ta hånd om jakt og fiske innenfor sine områder. Dersom fjelloven likevel vedtas innført i Nordland og Troms, mener NJFF det bør vurderes politisk hvorvidt den da skal gjøres gjeldende også for jakt og fiske, eller om disse områdene holdes utenfor og helt ut administreres som i dag. For NJFF er det av sentral betydning at det siste alternativet også blir vurdert, da det kan bidra til å sikre en best mulig løsning for allmennheten når det gjelder adgangen til jakt og fiske.

NJFF har vært opptatt av å få i stand gode samarbeidsordninger med Statskog SF i Nord-Norge. Praksisen med ulike samarbeidsordninger har etter NJFF's syn vært varierende, og har ønsket klare forbedringer i dagens forhold. Styremedlem i NJFF, Tore Lande, og leder av Troms Fylkeslag, Tore Staw, sier at lokale jeger- og fiskerforeninger tidligere hadde sine egne områder, hvor man drev oppsyn, kultivering m.m.. Da Direktoratet for statens skoger overtok ble det slutt på dette. Direktoratet for statens skoger overtok hele administrasjonen av jakt- og fiskeordningen, mens de lokale jeger- og fiskerforeningene ble helt utelatt. Dette har også fortsatt etter at Direktoratet for statens skoger ble Statskog SF. NJFF mener at de lokale foreningene burde få tildelt egne områder å forvalte, slik det var tidligere, og har altså vært lite fornøyd med samarbeidet med Statskog SF. I dag registrerer man imidlertid en større vilje til samarbeid i Statskog SF, og samarbeidet beskrives som godt. NJFF har bl.a. inngått en intensjonsavtale med Statskog SF om at prisene for jakt og fiske på statsgrunn ikke skal være prisdrivende. Dette er et viktig mål for NJFF, og ifølge Lande og Staw er NJFF veldig fornøyd med dette.

NJFF påpeker imidlertid at uansett om en fortsetter dagens ordning eller velger å gjøre fjelloven helt eller delvis gjeldende, er det viktig for NJFF at det finner sted et godt samarbeid mellom jeger- og fiskerforeningene og Statskog SF som grunneier/administrator eller fjellstyrene som administratorer. Ikke minst gjelder dette i forhold til de vilt- og fisketiltak som må gjennomføres på de aktuelle arealene.

#### *6.3.1.4 Statskog SF og Landbruksdepartementet*

Statskog SF har i fjellovsspørsmålet hatt juridisk bistand av regjeringsadvokaten Steinar Mageli. Mine opplysninger bygger i stor grad på korrespondanse fra regjeringsadvokaten og personlig samtale med distriktssjef for Statskog Troms, Dagfinn Reiersen. Statskog SF og



Landbruksdepartementet benytter i stor grad juridisk argumentasjon i fjellovdebatten. Distriktssjef i Statskog Troms, Dagfinn Reiersen, sier at Statskog SF forholder seg til lovverket og rettstilstanden som har fremkommet av Utmarkskommisjonens dommer. Endring av rettstilstanden er politikk, og det engasjerer Statskog SF seg ikke i, sier han. Reiersen trekker fram følgende uttalelse fra Skjerstaddommen (sitat s. 83):

*"Om opprinnelig statsgrunn i de to fylker fortsatt har rettslig karakter av statsallmenning, avhenger av hvilke momenter som tillegges hovedvekten ved definisjon av allmenningsbegrepet. Legges det avgjørende vekt på ervervs måten vil all opprinnelig statsgrunn, som uavbrutt har vært og fortsatt er i statens eie, måtte karakteriseres som statsallmenning, jfr. foran s. 70. Hvis derimot hovedvekten legges på forvaltning og bruk vil opprinnelig statsgrunn hvor forholdet for så vidt i det alt vesentlige avviker fra det ordinære mønster for statsallmenning, ikke bli å karakterisere som statsallmenning."*

Det pekes så på at dagens rettstilstand og forvaltning/bruk må bli avgjørende ved vurderingen av om opprinnelig grunn i Nordland og Troms er statsallmenning. At opprinnelig grunn er karakterisert som statsallmenning mener man altså bare er et uttrykk for ervervs måten, og ikke for at fjelloven skal gjelde. Dette er på linje med det som regjeringsadvokaten mener. Han hevder at det foreliggende rettsmaterialet ikke gir grunnlag for å hevde at fjelloven gjelder i Nordland og Troms. Spørsmålet står ikke i noen annen stilling etter at Utmarkskommisjonen har fastslått at det i Nord-Norge finnes statsallmenning. Det vises til Utmarkskommisjonens definisjon av begrepet allmenning i Skjerstaddommen på s. 71 (se sitat i kap. 3.3.1). Videre vises det til følgende uttalelse i Skjerstaddommen (sitat s. 72):

*"Om all opprinnelig statsgrunn rettslig sett er statsallmenning, følger det ikke dermed, som det vil ha fremgått, uten videre at det på slik grunn alle steder hviler bruksrett såsom til hugst og beite. Det avhenger, som omtalt, av om det på vedkommende sted ved alders tids bruk er ervervet slik bruksrett, og videre om den i sin tid ervervede bruksrett fortsatt er i behold."*



Dette er fulgt opp med følgende uttalelse (sitat s. 87):

*"Hvilken betegnelse grunnen gis er imidlertid uten betydning for det spørsmål som kommisjonen skal avgjøre. Om det idag hviler bruksrettigheter på statens grunn, må avgjøres for hver enkelt strekning for de bruksutøvelser det er snakk om."*

Det vises også til følgende uttalelse av Høyesterett i ankesaken<sup>112</sup> (sitat s. 1319):

*"Når jeg her og delvis i det følgende bruker uttrykket "allmenning", er det fordi det har vært den vanlige terminologi helt opp til vår tid. Jeg tar ikke derved standpunkt til utstrekningen av bruksrettighetene."*

Regjeringsadvokaten mener disse sitatene viser at den valgte definisjonen er uten praktiske og rettslige konsekvenser. Med dette mener han altså å påvise at definisjonen av begrepet statsallmenning i Skjerstaddommen er gitt med helt andre formål for øyet enn å løse spørsmålet om fjellovens anvendelse i Nordland og Troms. Det hevdes at man ikke utfra karakteristikken "statsallmenning" kan slutte noe om det materielle rettighetsspørsmålet, altså i hvilken grad det på utmarksstrekninger hviler bruksrettigheter av allmenningsrettslig karakter. Definisjonen blir sett på som en ren språklig definisjon som er uten materielt innhold. Derfor mener han at fjelloven ikke gjelder automatisk på grunnlag av denne definisjonen. Det ville i tilfelle være et utslag av ren begrepsjus. Han mener også finne støtte for sitt syn i Utmarkskomisjonens dom av 19. april 1993 vedrørende Senja Nord hvor det uttales (sitat s. s. 102):

*"Selv om fjelloven ikke gjelder i Nordland og Troms..."*

For at fjelloven skal gjøres gjeldende for Nordland og Troms, mener man at det vil være nødvendig med en særskilt beslutning fra Stortingets side, på samme måte som Stortinget i 1926 besluttet å anerkjenne de såkalte umatrikulerte statsskoger i Nord-Trøndelag som statsallmenninger.

---

<sup>112</sup> Rt. 1991 s. 1311.

Når det gjelder fjellstyreordningen bemerker Reiersen at det vil innebære en usikkerhet i forvaltningen som ikke eksisterer i dag. Fjellstyrenes muligheter til å drive forsvarlig forvaltning vil variere på grunn av forskjeller i fjellstyrenes økonomi. Dermed kan en oppleve at "fattige" fjellstyrer ikke har midler til å drive oppsynsvirksomhet, mens "rike" fjellstyrer vil kunne drive et forsvarlig oppsyn. I denne sammenheng pekes det på at fjellstyrene må ha god økonomi for å kunne ha en oppsynsordning som blir godkjent og som man får refusert lønnsutgifter for. Dermed mener han at forskjellen mellom "rike" og "fattige" fjellstyrer kan bli enda større. Reiersen sier videre at befolkningsgrunnet i Nord-Norge generelt medfører et mindre inntekspotensiale og en større kostnadsside enn i Sør-Norge, fordi man i Nord-Norge har færre innbyggere pr. areal som etterspør jakt- og fiskemulighetene. Dermed antydes det at den økonomiske situasjonen for fjellstyrer i Nordland og Troms vil kunne bli trangere enn for fjellstyrer i Sør-Norge. Den økonomiske situasjonen er etter Reiersens mening for lite utredet i forbindelse med spørsmålet om innføring av fjelloven.

#### *6.3.1.5 Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL)*

Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) er en ca 50 år gammel næringspolitisk sammenslutning av reindriftssamer med hovedkontor i Tromsø. Formålet, som går fram av § 1 i NRL's vedtekter, er å fremme reindriftssamenes interesser, økonomisk, faglig, sosialt og kulturelt. Videre skal NRL arbeide for samhold blant reindriftssamene og for at reindriftssamene skal styre utviklingen av næringen, slik at denne skjer på grunnlag av den sedvanemessige rettsoppfatning og de prinsipper reindriftssamenes næringsvirksomhet bygger på.

Landsmøtet er forbundets høyeste myndighet, og har som hovedoppgave å fastlegge retningslinjer for forbundets politikk og virksomhet med bindende virkning for utøvende organer. Landsmøtet holdes hvert år, og det velges da nytt landsstyre, som er den høyeste myndighet når landsmøtet ikke er samlet. Landsstyret fremmer reindriftens krav overfor myndighetene, og kan på reindriftssamenes vegne forhandle og inngå avtaler med myndighetene om økonomiske og andre forhold av betydning for reindriftssamene.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Norske Reindriftssamers Landsforbund 1996 og generalsekretær Anne Cathrine Rørholt (pers.med.).



I fjellovsaken er NRL representert ved høyesterettsadvokat Per Faye-Lund. Mine opplysninger om NRL's argumentasjon og holdninger er basert på ulike korrespondanser fra Faye-Lund, generalsekretær Anne Cathrine Rørholt og formann John Henrik Eira. NRL er sterkt imot å gjøre fjelloven gjeldende i Nordland og Troms, eller at det institueres nye allmenningsrettigheter på statens grunn i Nordland og Troms. Det pekes på at Samerettsutvalget arbeider med å avklare hvilke rettigheter reindriften skal ha for fremtiden i Troms og Nordland. NRL mener det foreligger lite grunnlag for å foreta noen endringer i den nåværende rettsstilstand, før resultatet av Samerettsutvalgets vurderinger foreligger, og Stortinget har tatt standpunkt til dette.

NRL hevder videre at det ikke vil bli enkelt å avgjøre hvem som skal anses for allmenningsberettiget innen statsallmenningene. Om en hel bygd, en del av en bygd eller et bygdelag skal bli godkjent som allmenningsberettiget i en statsallmenning, er betinget av at vedkommende grend kan føre konkrete bevis for å ha utøvd allmenningsbruk fra gammelt av.

NRL peker på at Høyesterett i Skjerstaddommen<sup>114</sup> kom til at gårdbrukerne ikke hadde noen rett til jakt, fangst og fiske i statsallmenningene på allmenningsrettslig grunnlag. Disse rettighetene skulle reguleres av særlovgivningen i villtoven og innlandsfiskeoven, og av fjelloven. Heller ikke særrettigheter er berørt av fjelloven. Med dette som utgangspunkt minnes det om at en ting er det å la statseiendom bli administrert av fjellstyrene. En annen ting er det å gi de gårdbrukere som holder til i nærheten av statsallmenningen rettigheter i allmenningen på allmenningsrettslig grunnlag, som de ikke har fra før av. Det framholdes videre at det ikke er noen automatikk i at de som betegnes som allmenningsberettigede i fjelloven skal ha samme rett til jakt, fangst og fiske som allmenningsberettigede har i en anerkjent statsallmenning i Sør-Norge. NRL hevder at dersom et fjellstyre skal administrere og ha inntektene av jakt og fiske, vil det skje på bekostning av reindriften.

Som kommentar til Norges Bondelags krav om at bygdefolket selv må få overta administrasjonen av statsallmenningene, sies det at om det var slik at bygdefolket hadde allmenningsrett for 150 år siden, så hadde man i alle fall ikke noen faste

---

<sup>114</sup> Rt. 1991 s. 1311.



administrasjonsordninger fra tidligere av som det nå kunne være grunnlag for å gjeninnføre. Selv om reindriften fikk være representert i fjellstyret, ser reindriften det slik at det i mange relasjoner vil være enklere og bedre for reindriften å ha med staten å gjøre enn de fjellstyrer som måtte bli nedsatt. NRL mener at erfaringer fra tidligere når det gjelder forholdet til landbruket også taler for det.

NRL mener også at dersom nye allmenningsrettigheter skulle bli tilkjent, og fjelloven skulle bli gjort gjeldende fullt ut, så vil det skje til fortrengsel for reindriftens rettigheter som har sin berettigelse fra gammel tid. Det pekes på at ikke alle som er bosatt i en kommune har fulle allmenningsrettigheter i en statsallmenning, og at det derfor er uklart hvilke personer eller hvilke eiendommer som eventuelt skal tildeles allmenningsrettigheter i områdene. Det vises her til Dragsten (1994) s. 2 hvor det pekes på at kretsen til de berettigede gårder til beite, seter og hugst aldri ved lov er utvidet til fortrengsel for dem som har vært berettiget fra gammel tid. Det er bare bruksutøvelsen som kan reguleres. Når da kriteriet for å få allmenningsrett i en statsallmenning er at vedkommende gård eller den grend hvor gården ligger har påvist slik bruk fra gammelt av, så mener NRL at det er vanskelig å nytte allmenningsrettslige synspunkter som støtte for å gjøre fjelloven gjeldende. NRL mener at man i så fall lager en helt ny praksis som er i strid med allmenningsretten og fjelloven.

NRL hevder at det ikke er noen grunn for Norges Bondelag til å ta Høyesteretts uttalelser i Skjerstaddommen til inntekt for sitt syn. For det første hevdes det at Høyesterett ikke har sagt at det er statsallmenninger det er tale om, og videre at det aldri ved dom har blitt slått fast at "bygdefolket" tidligere har hatt allmenningsrettslige rettigheter på statsgrunn i Nordland og Troms. Det henvises spesielt til førstevoterendes bemerkning (se sitat kap. 3.3.2.1) om at det kan spørres om det er rimelig at gårdbrukere i Nordland skal ha en svakere stilling når det gjelder utnyttelse av statens umatrikulerte grunn enn gårdbrukere ellers i landet. I en kommentar til dette sier NRL at Høyesterett her ikke bruker begrepet statsallmenning, og videre at denne uttalelsen ganske sikkert har sin bakgrunn i de anførsler som fremkom fra de advokater som møtte for "bygdefolket" for Høyesterett, og ikke i Høyesteretts meninger. Videre sier NRL at når Høyesterett avrunder spørsmålet med å henwise til at eventuelle endringer i den etablerte tilstand må skje ved lovendring eller ved tiltak fra staten som grunneier, så er det bare et uttrykk for det prinsipp at det ikke er opp til

Høyesterett å endre en fastlagt rettstilstand. NRL mener altså at Bondelaget m.fl. misforstår når de oppfatter uttalelsen som en oppfordring fra Høyesterett til myndighetene til å endre på rettstilstanden.

### **6.3.2 Brukere i Bardu kommune**

#### *6.3.2.1 Jordbrukerne*

Av de jordbrukerne jeg snakket med var det 3 som holdt til i Salangsdalen og 2 som holdt til i Sør-dalen og Østerdalen mot Altevatn. Gårdsbrukene er i hovedsak basert på melke- og kjøttproduksjon, samt noe skogsdrift. Alle brukene har beiterett på opprinnelig statsgrunn. Brukene i Salangsdalen gjør bruk av beiteretten sin mens brukene ved Altevatn-området ikke bruker beiteretten sin i dag.

Holdningen blant jordbrukerne er stort sett positiv overfor en forvaltning etter fjelloven. Bare en av dem uttrykker likegyldighet overfor fjellovdebatten, men denne personen hadde så stor eiendom at han fikk alle sine *"utmarksbehov"* tilfredsstilt på egen eiendom, og var i realiteten ikke en bruker av opprinnelig grunn, selv om han altså hadde beiterett. Mitt inntrykk etter samtalene med jordbrukerne er at deres interesse for fjelloven ikke først og fremst er motivert ut fra deres bruk av beiteretten, men derimot mer knyttet til forvaltningen av jakt- og fiskeressursene, og oppsynet av kortordningen og motorferdsel i utmarka. Det er ingen som uttrykker noen forventninger til at deres beitebruk vil endre seg på noen måte om fjelloven blir bragt til anvendelse. En av brukerne sier rett ut at beiteretten ikke er så viktig. Den har de allikevel. Det er særlig jakt- og fiskeforvaltningen som er viktig, sier han.

Det argumentet som oftest ble trukket fram blant jordbrukerne var hensynet til rettferdighet og likhet for loven. Alle uttrykker et ønske om økt lokal innflytelse på forvaltningen av ressursene som finnes på statsgrunn. En av jordbrukerne sier at befolkningen i Nordland og Troms bør kunne bli *"betrodd å forvalte sine egne ressurser"*, og antyder med dette en mangel på tillit fra statens side. I dette ligger det et argument som går ut på at befolkningen i Nordland og Troms ikke burde være noe mindre egnet til å forvalte de lokale ressursene enn befolkningen i Sør-Norge. Med dette som utgangspunkt mener man altså at man i disse to fylkene også burde bli gitt den samme tilliten og de samme mulighetene som i Sør-Norge,



ved å bringe fjelloven til anvendelse også i Nordland og Troms. Man etterlyser altså en likestilling mellom Nord-Norge og Sør-Norge, som man mener ikke eksisterer i dag.

Et annet argument som går igjen er at man med fjelloven vil få lokal styring med utmarksressursene. Bakgrunnen er antagelig et ønske om å bli gitt tilliten og ansvaret for å forvalte "*sine egne*" naturressurser. Det ble sagt av en person at man må gi ansvar for å kunne kreve ansvar. Dette ansvaret mener man vil gi en holdningsendring blant folk flest som går i retning av en økt ansvarsfølelse for naturressursene, og en større vilje til å etterleve regler. Et overtramp vil være et overtramp overfor nærmiljøet, eller "naboen" som noen sier, i stedet for "*noen som sitter på et kontor oppe på Moen*". Det virker som noen mener at det i dag er for stor avstand mellom Statskog SF og lokalmiljøet, at denne lokale fremmedgjøringen er med på å legge en demper på det lokale engasjementet. I alle fall sier de fleste at de tror det lokale engasjementet vil bli større, og at det vil gi et bedre lokalmiljø som i større grad frister folk til å bli boende i bygda, dersom fjelloven blir gjort gjeldende.

Jordbrukerne jeg snakket med var også medlemmer av grunneierlag. Nesten alle trekker fram manglende samarbeid mellom Statskog SF og grunneierlagene som en svakhet ved dagens forvaltning. I dag foregår det ikke noe slikt samarbeid mellom grunneierlagene og Statskog SF. Det ytres et ønske om et slikt samarbeid, særlig der hvor privat grunn strekker seg inn som striper mellom statsgrunn. Jordbrukerne tror det vil bli lettere for grunneierlagene å oppnå et slikt samarbeid med et fjellstyre enn det er med Statskog SF. Man vil f.eks. kunne samarbeide om en felles kortordning for jakt og fiske for både statsgrunn og privat grunn innen kommunen. Slik sett mener man også at tilgjengeligheten for å drive jakt og fiske innen kommunen vil kunne bli bedre enn den er i dag.

Blant jordbrukerne i Salangsdalen kritiseres Statskog SF for å prioritere Altevann-området i for stor grad. Det hevdes videre at Statskog SF over hodet ikke er interessert i å forvalte jakt- og fiskeressursene på statsgrunn som man ikke tjener penger på. Det hevdes at det aldri blir drevet kultiveringstiltak eller oppsyn i disse områdene. For disse er ikke spørsmålet om innføring av fjelloven et spørsmål om å få en bedre forvaltning av utmarka, men om å i det hele tatt få en forvaltning av utmarka. På spørsmål om hvordan de tror Statskog SF prioriterer hensynet til naturen i forhold til hensynet til fortjeneste, svarer de fleste at de tror



Statskog SF er så bundet av bedriftsøkonomiske krav at fortjeneste blir prioritert foran hensynet til naturen dersom det oppstår konflikt. Tilliten til Statskog SF synes altså ikke å være så stor når det gjelder det å ta vare på naturen.

Det hevdes at de store ressursene som finnes i Altevatn-området, gjør Bardu kommune til en "gullgruve" for Statskog SF i dag. Videre hevdes det at det blir ført penger ut av kommunen med dagens ordning, og at Bardu er med på å "subsidiere" forvaltningen av utmark i andre kommuner. Dette oppfattes ikke som riktig. En ønsker at verdiskapningen skal bli ført tilbake og brukt i det området hvor verdiene kommer fra, noe man mener å oppnå dersom fjelloven blir gjort gjeldende.

Av positive sider ved dagens forvaltning blir allmennhetens tilgjengelighet til jakt og fiske trukket fram. Holdningen synes å være at det ikke bør skje noen endringer på dette området, at et eventuelt fjellstyre bør søke å oppnå et samarbeid over kommunegrensene for å opprettholde dagens tilgjengelighet i størst mulig grad. Ellers virker alle å være til dels godt fornøyd med Fjelltjenestens arbeid. Fjelltjenestens folk karakteriseres som flinke og kunnskapsrike. Videre trekkes dagens motorferdseloppsyn fram som positivt. Men selv om jordbrukerne ser positive sider ved dagens forvaltningsordning forventes det at fjellstyreordningen vil være minst like god.

#### 6.3.2.2 Jegerer og fiskere

Å dele inn jegerer og fiskere inn i en egen gruppe kan være noe kunstig, fordi interessen for jakt og fiske er så utbredt og fordi jakt og fiske drives på så mange ulike nivåer.

Undersøkelsen blant jegerer og fiskere er gjort blant medlemmer av Bardu og Tromsø jeger- og fiskerforening. Jeg har tidligere gjort rede for holdningen til Norges Jeger- og Fiskerforbund. NJFF er en interesseorganisasjon med en svært blandet medlemsmasse, og det eksisterer derfor en del ulike meninger innad i organisasjonen. Når jeg har valgt å knytte undersøkelsen til lokale jeger- og fiskerforeninger, er det fordi jeg har ønsket å undersøke hvilke holdninger som eksisterer på lokalplanet.

Utvalget besto av i alt seks personer, hvorav to tilhørte Tromsø Jeger- og Fiskerforening (TJFF) og fire tilhørte Bardu Jeger- og Fiskerforening (BJFF). Mitt inntrykk er at det

eksisterer til dels svært ulike meninger blant medlemmene av BJFF. BJFF har valgt å ikke komme med noen offentlig uttalelse om fjellovspørsmålet.<sup>115</sup> Uenigheten innen foreningen og lojalitetshensyn til NJFF's synspunkter i saken er antakelig grunnen til dette. Når det gjelder medlemmene av TJFF har jeg inntrykk av at holdningene er mer entydig negativ til innføring av fjelloven, uten at jeg har noe statistisk materiale som underbygger det. Det kan være flere årsaker til denne forskjellen. I Bardu finner man f.eks. det fenomenet at folk har flere brukerrelasjoner til utmarka. Blant medlemsmassen i BJFF finner man f.eks. medlemmer som er jordbrukerne. Som jeg har vært inne på har jo også jordbrukerne i stor grad uttalt seg som jegere og fiskere. Et annet moment er at jegere og fiskere i Tromsø vil bli utenbygdsboende i forhold til Bardu, mens en del jegere og fiskere i Bardu ser fordeler for seg selv ved å være innenbygdsboende. Argumentasjon og holdninger blant tilhengerne av fjelloven i BJFF og blant jordbrukerne er i stor grad sammenfallende. Jeg henviser derfor til kapitlet om jordbrukere når det gjelder tilhengers argumentasjon og holdninger. På samme måte ser jeg at argumentasjon og holdninger blant motstandere av fjelloven i BJFF og TJFF i stor grad er sammenfallende. I det følgende er det denne argumentasjonen og disse holdningene jeg gjør rede for.

Med Statskog SF som eneste forvalter mener man å ha en helhetlig og lik forvaltning på all statsgrunn i fylket. Et argument mot innføring av fjelloven som ofte trekkes fram er at fjelloven vil medføre en oppstyking av forvaltningen. F.eks vil man kunne oppleve at fjellstyrene opererer med ulike jakttider, noe som kan føre til et uheldig jakttrykk på de områdene som først åpnes for jakt.

Statskog SF har, i kraft av å være en stor grunneier, ressurser og fagkompetanse til å drive en forsvarlig forvaltning. Med en fjellstyreordning ser man en fare for at ressursene til å drive forvaltning for, kan bli svært forskjellige, at kvaliteten på forvaltningen i stor grad vil være avhengig av om det enkelte fjellstyre har god eller dårlig økonomi. Det hevdes at Bardu og Målselv, som har de rikeste utmarksressursene, kanskje ville klare seg bra, mens det er mer tvilsomt hvordan andre kommuner ville klare seg. Det knytter seg altså usikkerhet til hvordan forvaltningen kommer til å bli. Det poengteres at forvaltningen kan bli veldig bra, men at man i for stor grad er prisgitt fjellstyremedlemmene.

<sup>115</sup> Formann i Bardu Jeger- og fiskerforening, Halvor Eggen (pers. med.).



Forvaltningspraksis og faglig kompetanse vil kunne variere etter hvem som til enhver tid sitter i fjellstyret, sies det. Det man er redd for, er at beslutningene i fjellstyret i for stor grad baseres på syensing i stedet for på et faglig grunnlag.

En av brukerne hevder at den gode tilgangen til å drive jakt- og fiske er svært viktig for folks trivsel og motivasjon til å bo i distriktet. Ettersom han mener at tilgangen til å drive jakt og fiske i fylket vil bli innskrenket med fjelloven, mener han at fjellstyreordningen ikke nødvendigvis er så positiv i et fraflyttingsperspektiv. Han hevder at det er mange som bor i fylket ene og alene fordi tilgangen til jakt og fiske er så god.

En annen side ved denne oppstykkningen er jakt- og fiskekortordningen. Dagens jakt- og fiskekortordning karakteriseres som svært god. Det såkalte Nord-Norgeskortet, som gjelder innlandsfiske med stang, trekkes særlig fram i denne sammenheng. Ellers kan man i dag gå på et hvilket som helst postkontor å kjøpe fiskekort for akkurat det området på statsgrunn som man ønsker å fiske eller jakte i. Denne ordningen er man redd for vil opphøre, dersom fjelloven skulle bli bragt til anvendelse. Man ser for seg at kortordningen vil bli oppstykket, på den måten at hvert fjellstyre ville ha sin egen kortordning og kortsalg innenfor kommunegrensene. For brukerne ville dette medføre at man måtte kjøpe flere kort hvis man ønsket å krysse kommunegrensene. Det påpekes at dette vil medføre at det vil bli dyrere å drive jakt og fiske. Dette vil oppleves som en innskrenkning av den adgangen allmennheten har til jakt og fiske i dag.

Videre er det flere som mener at tilhengernes forventninger til økonomi er overvurdert. Det hevdes at hovedårsaken til at jegere og fiskere fra Tromsø drar til indre Troms er de gunstige kortordningene, og ikke at det er så fantastiske områder for jakt og fiske der. Det er minst like gode områder på kysten, hevdes det, men her er det i dag private grunneiere som selger fiskekort. Det hevdes at hvis tilgjengeligheten til jakt og fiske går ned i indre Troms, vil folk foretrekke de private områdene på kysten.

### *6.3.2.3 Reineierne*

Utvalget av reineiere besto av 3 personer bosatt i Salangsdalen i Bardu kommune og i Sørreisa kommune. Holdningen blant reineierne er negativ til fjelloven. Det sies at



fjellstyreordningen vil medføre en oppdeling av forvaltningen, som vil skape en del praktiske problemer for reindriftsnæringen.

Reindriftsnæringen karakteriseres som en liten næring som utøves over et stort areal. Det pekes på at reinbeiteområdene strekker seg over flere kommuner, og at de aktive reindriftsutøverne i disse områdene begrenser seg til noen få personer. Reineierne sier at deres reindriftsområder strekker seg over opptil 5 kommuner. Dermed mener reineierne å ha liten kapasitet til å være representert i alle fjellstyrene. Det pekes også på at det ikke finnes noen sikkerhet for at reineierne vil få ivaretatt sine interesser gjennom en slik representasjon. En mener altså at reindriftsnæringen vil være bedre tjent med å kunne forholde seg til bare en forvalter, slik som i dag med Statskog SF, enn å forholde seg til flere kommuneoppnevnte fjellstyrer.

Nå er ikke reineierne helt fornøyd med Statskog SF heller. Det hevdes at Statskog SF's virksomhet har ført til arealbruksendringer i tidligere uberørt utmark som har medført begrensninger for reindrifta. Det vises bl.a. til en omfattende hyttebygging med det som det medfører av aktivitet i utmarka. Omorganiseringen til statsforetak oppfattes som en "privatisering" av Direktoratet for statens skoger. Når reineierne ikke ønsker fjellstyreordningen er det også fordi man er redd for at dette vil medføre en ytterligere "privatisering" av forvaltningen av statsallmenningene, at fjellstyrene vil være enda mer opptatt av en økonomisk utnyttelse av utmarka. Tiltroen til at det er natur- og miljøhensyn som ligger bak interessen for å få innført fjelloven er ikke så stor.

Et annet problem med denne oppdelingen er at den antakelig vil kunne føre til en mer uensartet forvaltningspraksis i kommunene enn det man har i dag. Det pekes på at dette vil avhenge av hvordan hvert enkelt fjellstyre fungerer. Videre pekes det på at kjennskapen til samene og reindriftsnæringen vil variere fra fjellstyre til fjellstyre. Dette vil kunne skape problemer for reindriftsnæringen i større grad enn for noen andre, nettopp fordi man må forholde seg til mange fjellstyrer.

Et annet moment er at en med flere fjellstyrer vil få flere personer og flere interesser inn i forvaltningen, og at dette vil føre til et større press på reindriftsnæringen. Dermed ser en for

seg at det kan oppstå brukerkonflikter i statsallmenningene dersom bygdefolket får overta forvaltningen av statsallmenningene.

#### 6.3.2.4 Forsvaret<sup>116</sup>

Forsvaret er en forholdsvis stor bruker av statsgrunn i Troms. Det finnes bl.a. flere skytefelt som er hyppig i bruk. Det er snakk om ca. 220 skytedager i året. Dessuten arrangerer forsvaret fjellmarsjer på statsgrunn utenfor skytefeltene, hvor militære kjøretøyer blir brukt i utmarka. Dette reguleres imidlertid gjennom lov om motorferdsel i utmark og vassdrag<sup>117</sup> § 4 d), som gir forsvaret rett til slik ferdsel uten dispensasjon. Samarbeidet med Statskog beskrives som veldig godt og preget av god kommunikasjon.

Den totale eiendomsmassen som brukes til skytefelt utgjør et areal på ca. 156 km<sup>2</sup>.

Eiendomsmassen kan deles inn i to kategorier: egen eiendom ervervet ved ekspropriasjon eller kjøp og statsgrunn rekvirert til skytefelt etter lov om militære rekvisisjoner<sup>118</sup> § 2. Av den totale eiendomsmassen er i overkant av halvparten (minst 80 km<sup>2</sup>) opprinnelig statsgrunn, og det er her man har hele det tunge nedslagsfeltet. Denne grunnen leier altså forsvaret av Statskog SF i henhold til kontrakter inngått mellom Statskog SF og Forsvarets Bygningstjeneste.

Forsvaret har ikke engasjert seg i spørsmålet om å gjøre fjelloven gjeldende i Nordland og Troms. Dette fordi man ikke ser at fjelloven vil ha noen konsekvenser for den bruken som forsvaret utøver i utmarka. Rettslig sett må forsvaret forholde seg til Statskog SF som grunneier uavhengig av om fjelloven gjelder eller ikke.

#### 6.3.3 Viltnemnda<sup>119</sup>

I dag finnes det ikke samarbeid mellom Statskog og grunneierlagene om forvaltningen av privat grunn og Statsgrunn. I Bardu finnes det fire grunneierlag, hvorav ett er for Barduelva. Disse har i dag hver sine kortordninger for jakt og fiske. Grunneierlagene må holde seg til forskriftene for jakttider, men står altså fritt til å fastsette egne jakttider så lenge

<sup>116</sup> Miljøoffiser Torkild Westgaard (pers.med.).

<sup>117</sup> Lov 10 juni. Nr. 82. 1977.

<sup>118</sup> Lov 29 juni. Nr. 19. 1951.

<sup>119</sup> Formann i viltnemnda, Karl Johan Kjæreng (pers.med.).

disse ligger innenfor rammene som forskriftene setter. Dette har resultert i at de ulike grunneierlagene opererer med ulike jakttider. Dette mener Kjæreng er uheldig. Av hensyn til jakttrykket i enkelte områder ville det være bedre om jakta startet samtidig overalt. Som formann i viltnemnda er Kjæreng opptatt helheten i viltforvaltningen i kommunen. Viltnemnda har forsøkt å mane til samarbeid mellom Statskog SF og private grunneiere. Kjæreng sier at man f.eks kunne tenke seg at grunneierlagene leier inn jakt- og fiskeretten til en del statsgrunn for å få til mer effektive løsninger, både med tanke på jakt- og fisketilbudet innen kommunen og oppsynsordningen for begge typer grunn. Et slikt samarbeid har ikke vært mulig å få til, sier han. Han sier at dagens splittede oppsynsordning har vært noe preget av krancling i grenseområdene mellom privat grunn og statsgrunn. Det trekkes i så måte fram episoder hvor jegere og fiskere på statsgrunn har "forvillet" seg inn på privat grunn, og ikke har kunnet vise fiskekort for denne grunnen. Kjæreng legger videre til at han tror et fjellstyre lettere vil kunne oppnå et samarbeid med lokale grunneierlag om jaktkortsalget og oppsynet. I dette ligger sannsynligvis en antakelse om at et fjellstyre vil kunne gå inn i en slags koordinatorrolle i forhold til grunneierlagene. Dermed mener han å kunne oppnå en mer helhetlig forvaltning av viltressursene på statsgrunn og privat grunn, og skape et bedre jakttilbud innen kommunen enn det man har i dag.

Kjæreng sier at det i prinsippet ikke er noen forskjell på Statskog SF som grunneier i forhold til andre grunneiere. Viltnemnda som offentlig myndighet forholder seg til Statskog SF som grunneier. Dette går i korthet ut på at viltnemnda behandler søknader om elgvald og kvoter for elgjakt. Kjæreng sier det ikke er noe å utsette på samarbeidet med Statskog SF som grunneier. Dette foregår på en ryddig og grei måte, mye fordi det er en så stor og profesjonell organisasjon. Videre sier han at dette antagelig også er noe av grunnen til Statskog SF skiller seg ut blant grunneierne. Når Statskog SF "synser" eller mener noe som grunneier blir det i større grad blir lagt merke til blant folk, nettopp fordi de er så store og har et profesjonelt apparat til å ivareta sine interesser, mener han.

#### 6.3.4 Motorferdselnemnda<sup>120</sup>

Motorferdselnemnda er gitt myndigheten til å gi dispensasjoner fra det generelle motorferdsel forbudet i motorferdselloven. Dette betyr at dersom en ønsker å drive

<sup>120</sup> Formann i motorferdselnemnda, Sigfred Steien (pers.med.).



motorferdsel som ikke er tillatt direkte i loven ( § 4) må man søke om tillatelse av motorferdselnemnda. Dette gjelder også Statskog SF, selv om Statskog SF som grunneier av statsgrunn, har anledning til å nekte andre motorferdsel på egen eiendom.

Steien hevder at det arbeidet Statskog SF ved Fjelltjenesten gjør i utmarka er preget av en slags "dobbeltrolle", der man i det ene øyeblikket opptrer som oppsyn, og i det neste øyeblikket opptrer som grunneier med forretningsmotiver. Med dette mener han at Statskog SF i en del tilfeller beveger seg ut over de rammene som loven setter. Statskog SF burde altså ifølge Steien for en del av sin aktivitet ha søkt om tillatelse for den motorferdselen som bedrives. Dette blir imidlertid aldri gjort i dag, hevder han. Med et fjellstyre i kommunen mener Steien at man ville oppnå en klarere rolleinndeling ved at fjellstyret får ansvaret for oppsynsordningen, mens Statskog SF kun opptrer som grunneier i utmarka.

Motorferdselnemnda blir i dag kritisert både av Statskog SF og fylkesmannens miljøvernavdeling for å være for "slepphendt" med dispensasjonene. Dette mener Steien skyldes dårlig kommunikasjon mellom fylkesmannen, Statskog SF og kommunen, og at man på sentralt hold er for lite flink til å lytte til den lokale motorferdselnemnda og hva som ligger til grunn for deres avgjørelser. Videre uttrykker Steien en forventning til at et eventuelt fjellstyre vil bidra til bedre kommunikasjon i forbindelse med forvaltningen av statsallmenningene. Bakgrunnen for dette er nok en formening om at man i større grad får samlet forvaltningsmyndigheten lokalt, og oppnår en klarere rolleinndeling.

### **6.3.5 Reindriftsforvaltningen**

Mitt inntrykk er at reindriftsforvaltningen ikke ser seg berørt i nevneverdig grad av en eventuell innføring av fjelloven. Dette inntrykket er basert på personlig samtale med formann i områdestyret for Troms, Magne Huva. Begrunnelsen er i samsvar med det som går fram av kap. 4.4. Dermed ser ikke Huva for seg at reindriftsforvaltningens arbeid i særlig grad blir ikke berørt av det arbeidet som fjellstyrene gjør.

## 7. OPPSUMMERING OG EGNE REFLEKSJONER

### 7.1 LOKAL STYRING VS. SENTRAL STYRING

Det har vært mye snakk om at bygdefolket bør få forvalte "sine egne" utmarksressurser. Hva man eksakt mener når man sier "sine egne", er vanskelig si. Det kan synes som om bygdefolket knytter et slags eiendomsforhold til de ressursene som finnes i statsallmenningene, et eiendomsforhold betinget av beliggenhet i forhold til disse ressursene. Oppfatningen synes i alle fall å være at lokalsamfunnet på grunn av sin nærhet til disse ressursene, bør være de nærmeste til å styre bruken av ressursene. Men denne oppfatningen synes i større grad å være fundert på verdisyn og rettferdighetsbetraktninger enn på allmenningsrettslige betraktninger som bruk fra gammelt av. Ut fra forvaltning og bruk er det f.eks tvilsomt om man kan benytte allmenningsrettslige betraktninger for at lokalsamfunnet skal få administrere jakt og fiske. Men det synes altså å være holdningen at lokalsamfunnet er de nærmeste til å administrere også dette, og dette ønsker man å oppnå ved å innføre fjellstyreordningen også i Nordland og Troms.

For myndighetene har det vært et mål å få flyttet mer av forvaltningen til lokalplanet, utfra en tankegang om at man her har bedre lokalkunnskap til å fatte riktige avgjørelser. Prinsippet om større grad av lokal styring fremfor sentral styring, har vært brukt som et argument for innføring av fjellstyreordningen. Det har vært pekt på at dagens ordning innebærer en sentral styring og lokal fremmedgjøring. Å si at dagens ordning representerer en sentral forvaltning av statsallmenningene, mens fjellstyreordningen representerer en lokal forvaltning er en for enkel og upresis framstilling. For det første skjer allerede i dag en stor del av forvaltningen av statseid utmark på lokalt plan. De viktigste rammesetterne for utnyttningen av utmark og utmarksressurser befinner seg i dag i kommunen (se kap. 4.3). Statskog SF forholder seg til disse i dag og det må også eventuelle fjellstyrer gjøre i framtiden. Fjellstyreordningen vil bare komplettere det bildet en ser i dag med stadig mer lokal styring. For det andre er det lokalkjente folk som i dag gjør jobben for Statskog SF. Det er derfor ikke slik at dagens ordning medfører forvaltning som ikke er basert på lokalkunnskap, mens fjellstyreordningen er det.



At fjellstyreordningen vil medføre en mer samlet lokal forvaltning, brukes som argument for innføring av fjelloven. Forventningene synes bl.a. å være bedre kommunikasjon og samarbeid med den øvrige lokalforvaltningen og private grunneierlag til det beste for en helhetlig forvaltning innen kommunen. Det virker som om man har en forventning til at fjellstyret vil utløse ressurser som i dag ligger latent i lokalsamfunnet, men som Statskog SF ikke benytter seg av. Samarbeid med grunneierlag, jeger- og fiskerforeninger og andre frivillige organisasjoner nevnes i denne sammenhengen.

Denne argumentasjonen baserer seg altså på at fjellstyreordningen skal være en bedre måte å forvalte utmarka på enn dagens ordning. Med "båtopplagssaken" i tankene kan det spørres om interessen for innføring av fjelloven i Bardu kanskje i like stor grad er en felles kampsak mot Statskog SF.

Som det går fram er det bare beiterett som er tilkjent på allmenningsrettslig grunnlag. Mitt inntrykk etter undersøkelsen i Bardu er imidlertid at interessen for å innføre fjelloven bare i liten grad knytter seg til beitebruken. I den grad beiteretten brukes av rettighetshaverne, synes beitebruken å "gå av seg selv", og ingen har ytret misnøye med dagens ordning. Interessen for å administrere og ordne beitebruken synes derfor ikke å være så stor. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at dette er representativt for alle gårdbrukere i Nordland og Troms. Med utgangspunkt i mitt inntrykk virker det imidlertid som om fjellovdebatten i dominerende grad dreier seg om administrasjon, forvaltning og bruk av jakt-, fangst- og fiskeressursene. Det man altså da opplever er at beiteretten, som er den eneste tilkjente reelle allmenningsretten, brukes som "brekkstang" for å få overført forvaltningsmyndigheten for disse ressursene til et lokalt organ, nemlig fjellstyret.

## **7.2 RETTFERDIGHETSARGUMENTET**

Det kanskje mest sentrale argumentet som tilhengerne av fjelloven har framført i debatten er hensynet til rettferdighet. Rettferdighetsbetraktningene er først og fremst knyttet til den juridiske siden. Med Utmarkskomisjonens avklaringer på opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, har denne grunnen fått samme rettslige karakter som de områder som er underlagt fjellovens regler i Sør-Norge, nemlig karakteren "statsallmenning". Argumentet



er glassklart: Områder med samme rettslige karakter bør og må behandles likt over hele landet.

Rettferdighetsbetraktningene er også knyttet opp til historisk vitenskap. Det eksisterer f.eks. en oppfatning om at Nordland og Troms tidligere har hatt allmenningsrettigheter, særlig til hugst, som ble fratatt bygdefolket på en urettmessig måte. Argumentet synes å være at innføring av fjelloven til en viss grad kan kompensere for denne urettferdigheten. Generelt bør en kanskje være forsiktig med å legge stor vekt på historiske kunnskaper i vurderingen av hva som er riktig i dag. Dette dels fordi rettstilstanden endrer seg i takt med samfunnsutviklingen, og dels fordi historie langt fra er noen eksakt vitenskap.

Generelt sett er det mitt inntrykk at det er hensynet til rettferdighet og likhet for loven folk er mest opptatt av. Det er vanskelig for folk å se begrunnelsen for at statsallmenninger i Nordland og Troms ikke skulle behandles på samme måte som statsallmenninger lenger sør. Folk ønsker mer innflytelse og lokal selvråderett, og skjønner ikke hvorfor folk i disse to fylkene skulle være mindre egnet til å ta vare på de lokale ressursene. Mitt inntrykk er at dette langt på vei oppfattes som en mistillit fra statens side overfor den nordnorske befolkningen, noe som oppfattes som urettferdig.

### **7.3 TILBAKEFØRING AV VERDIER**

Et viktig prinsipp som fjelloven står for, er at alle inntektene fra statsallmenningene, med unntak for inntektene fra skogsdrifta, skal føres tilbake til det området som inntektene kom fra. Dette har vært et sentralt argument som distriktsinteressene har ført i debatten. En skal ikke se bort fra at hensynet til verdiskapning i distriktene har vært en sentral drivkraft i den politiske maktkampen.

Med innføring av fjelloven vil forvaltningsområdet bli mer oppstykket i mindre enheter, og inntektene fra statsallmenningene kommer mer naturlig tilbake til det området det kom fra. Holdningen synes å være at dette er riktigere enn dagens ordning hvor de rike områdene "subsidiierer" de fattige. Men enda viktigere og mer utbredt synes den holdning at staten

ikke bør tjene penger på distriktene generelt å være. Tidvis virker det nesten som om staten helst ikke bør tjene penger i det hele tatt.

Akkurat hvor stor del av Statskog SF's inntekter som stammer fra statsallmenningene i fylket er som sagt svært vanskelig å regne seg fram til. Dette fordi Statskog SF har et så stort forvaltningsområde, og ikke har noe registreringssystem for hvor inntektene kommer fra. Særlig gjelder dette jakt- og fiskekortordningen. Ettersom en del av Statskog SF's inntekter går til dekningsbidrag for hele organisasjonen, må det være et uomtvistelig faktum at en større del av inntektene blir værende igjen i kommunene på en eller annen måte. Men om det går mer eller mindre direkte tilbake til statsallmenningene er vanskelig å si. Også fjellstyrene må f.eks. ha en administrasjon. Med en slik oppsplitting av forvaltningen kan en jo spørre seg om ikke det vil bli mer administrasjon totalt sett. På den annen side ville kanskje reiseutgiftene i forbindelse med feltvirksomheten bli mindre, som en følge av at personellet befinner seg nærmere statsallmenningen. Det er mange usikre faktorer inne i bildet når det gjelder det økonomiske spørsmålene. Jeg skal ikke begi meg inn på disse her. De økonomiske konsekvensene med en innføring av fjelloven burde ha vært mer utredet.

#### **7.4"BUKKEN OG HAVRESEKKEN"**

Det har særlig fra Norges Bondelags side vært reist spørsmål ved Statskog SF's habilitet i forhold til det å skulle forvalte naturressurser på vegne av samfunnet, og samtidig skulle tjene penger på sin aktivitet. Dette har særlig blitt aktuelt etter at Direktoratet for statens skoger gikk over fra forvaltningsbedrift til statsforetaket Statskog SF. Når man her snakker om habilitet kan dette neppe begrenses kun å gjelde den betydning ordet har i forvaltningsretten (se fvl. kap. 2). Som nevnt er Statskog SF bare i liten grad offentlig myndighet. Dersom man kunne tenke seg at Statskog SF kunne bli inhabil i noen saker, måtte det antakelig være i dispensasjonssakene etter reglene om nasjonalparker. Man kunne f.eks. tenke seg at Statskog SF selv kunne trenge dispensasjon for sin aktivitet, og at det slik sett kunne oppstå et habilitetsproblem. Med ordet forvaltning har man antakeligvis også ment forvaltning i betydningen "å ta vare på". Antakelig har man også tenkt på statens generelle ansvar for å ta vare på naturen og naturressursene. Det synes å være en utbredt holdning at staten som den største grunneier i landet har et større ansvar for å ta vare på naturen og naturressursene enn andre grunneiere. Noe av grunnen til dette kan være at folk



flest ikke oppfatter Statskog SF som grunneier på lik linje med andre grunneiere, men også som representant for staten som statsmakt. Inntrykket mitt er forøvrig at også Statskog SF er bevisst på at det er knyttet et spesielt ansvar til det å være en så stor grunneier.

Det følger av eiendomsretten som institusjon hva Statskog SF kan foreta seg på egen eiendom. I et rent eiendomsrettslig perspektiv er det etter min vurdering uproblematisk at Statskog SF driver forretningsvirksomhet og samtidig forvalter naturressursene som befinner seg på eiendommen. Dette kan nemlig Statskog SF gjøre med basis i eiendomsretten. Innenfor rammene som lovverket setter har alle grunneiere et visst ansvar for å ta vare på naturen og naturressursene. Skulle en jmføre disse betraktningene om habilitet til et mer jordnært tilfelle ville f.eks. bonden som driver hogst i egen utmark kunne være "inhabil" i forhold til det å ta vare på naturen og naturressursene på egen eiendom. Når det settes på spissen på denne måten virker det som en absurd tankegang, sett i et eiendomsrettslig perspektiv vel og merke.

Dersom man nå allikevel skulle akseptere habilitetsbetraktninger i forhold til den grunneiermyndigheten som Statskog SF utøver, reiser det et spørsmål om hvilke oppfatninger som eksisterer om dagens forvaltning. På spørsmålet om hvordan man tror at Statskog SF prioriterer hensynet til fortjeneste i forhold til naturen i konfliktsituasjoner, har jeg som det går fram av kap. 6.3.2 fått forskjellige svar. Blant tilhengerne har svarene stort sett vært at man tror fortjeneste blir prioritert, mens man blant tilhengerne har mer tiltro til at naturen blir prioritert. Dette leder mot det som er selve kjernen i habilitetsproblematikken, nemlig spørsmålet om tillit. Har en tillit til forvalteren ser man ikke habilitetsspørsmålet som et problem. Dersom en ikke har tillit til forvalteren, vil en være tilbøyelig til å tro det verste om ham. Et annet moment er at i det tilfellet at forvalteren har en slags "dobbelrolle", vil enhver motstander være tilbøyelig til å bruke denne rollen som et argument mot forvalteren, uansett hvordan han behersker den. Det jeg vil få fram er at tilliten til forvalterens habilitet kan synes å være avhengig av hva man ellers måtte mene om forvalteren, hans virksomhet og de konsekvenser dette har for en selv. Habilitetsargumentet brukes altså også av dem som i utgangspunktet ikke har tillit til forvalteren. I fjellovdebatten ser en altså at habilitetsargumentet brukes av dem som vil nyte



godt av en endret forvaltningsordning, mens de som nyter godt av dagens forvaltningsordning synes å mene at det ikke eksisterer et habilitetsproblem.

Det har også vært reist spørsmål om habiliteten til Landbruksdepartementet i denne saken. På den ene siden opptrer Landbruksdepartementet ved landbruksministeren som generalforsamling for Statskog SF som er part i saken, og skal drive forretningsvirksomhet. Dessuten yter Landbruksdepartementet juridisk bistand til Statskog SF i fjellovsaken. På den andre siden skal altså Landbruksdepartementet være en nøytral lovtolker og fastsetter av forvaltningspraksis. Dette er en vanskelig grensedragnings mellom staten som offentlig myndighet og staten som forretningsdriver, som nok eksisterte i minst like stor grad da Statskog SF var et direktorat. Antakelig var dette dilemmaet enda større da, fordi Statskog SF nå står for en mer selvstendig forretningsdrift som eget statsforetak enn det direktoratet for statens skoger var. Men Statskog SF har i noen saker fremdeles delegert myndighet til å fatte forvaltningsvedtak (se kap. 4.1.3.6). Nettopp det at Statskog SF er et mer rendyrket forretningsforetak enn det Direktoratet for statens skoger var, gjør det nok mer kontroversielt at Statskog SF har forvaltningsoppgaver. Det er med på å bringe problemstillingen klarere fram i lyset.

### **7.5 "FJELLOVEN GJELDER AUTOMATISK"**

I fjellovdebatten har det vært mye tale om å "innføre" fjelloven i Nordland og Troms. Ut fra fjellovens ordlyd og forarbeidene til loven argumenteres det for at fjelloven allerede gjelder i Nordland og Troms. Lovens anvendelsesområde er ene og alene knyttet til om området er statsallmenning eller ikke, og dersom det skulle bli rettslig fastslått at statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning skulle man tro at fjelloven gjaldt automatisk. Denne antakelsen har medført at Utmarkskommisjonens bruk av statsallmenningsbegrepet har vært et sentralt argument i debatten. Nå er det bare det at allmenningsretten er et komplisert juridisk felt, og statsallmenningsbegrepet er langt i fra et entydig begrep. At et område er statsallmenning sier f.eks. ingenting om hvilke rettigheter som hviler på grunnen innenfor statsallmenningen eller utstrekningen av disse rettighetene. Rettighetene avhenger av behovet til bygdelaget. Spørsmålet som da reiser seg er i hvilken grad Utmarkskommisjonen har hatt fjelloven i tankene da statsallmenningsbegrepet ble brukt. Av Utmarkskommisjonens dommer virker det som om man på grunnlag av den festnede forvaltningspraksis har forutsatt at fjelloven

ikke gjelder, at det har vært en av premissene i vurderingen. Utmarkskommisjonen har ganske enkelt ikke vurdert dette. Det tyder derfor på at en utfra Utmarkskommisjonens domsslutninger ikke kan trekke en direkte slutning om at fjelloven får anvendelse for de i Nordland og Troms som har fått karakteristikken statsallmenning. Dette må avgjøres politisk.

Dette er også i tråd med hva Landbruksdepartementet synes å mene. Bakgrunnen for dette standpunktet synes å være den forvaltningsordning som har festnet seg i Nordland og Troms siden fjelloven av 1920 ble innført, særlig når det gjelder jakt og fiske. Fjellovdebatten handler ikke bare om allmenningsretten som rettsinstitusjon, men også om to ulike forvaltningsordninger. Disse områdene har ikke vært forvaltet som statsallmenninger, men som "statens umatrikulerte grunn i Nordland og Troms". Det har faktisk vært en egen forvaltningsordning for hele Nord-Norge. Når Landbruksdepartementet mener at fjelloven ikke gjelder for statsallmenningene i Nordland og Troms, kan det altså tyde på at den festnede forvaltningsordning har vært avgjørende for dette standpunktet. Altså: på grunnlag av den festnede forvaltningsordning har man sluttet at det ikke finnes statsallmenninger i Nordland og Troms, selv om Utmarkskommisjonen har karakterisert grunnen som statsallmenning. Dette leder mot noen institusjonelle betraktninger. En ser at det har vært en vekselvirkning mellom forvaltningspraksis og rettsoppfatning, der oppfatningen av begrepet statsallmenning har formet forvaltningsordningen, og forvaltningsordningen i sin tur har formet oppfatningen av begrepet statsallmenning. Noen logisk slutning er imidlertid ikke det. Dette er hva man kan kalle en ringslutning: Det er slik fordi det er slik. Men det er et anerkjent prinsipp i jussen at den festnede tilstand skal respekteres, og det må antakelig Landbruksdepartementet som lovtolker og fastsetter av forvaltningspraksis forholde seg til. I alle fall leder dette standpunktet henimot det problematiske tilfellet at man opererer med to typer statsallmenninger: en som fjelloven gjelder for og en som fjelloven ikke gjelder for. Dette er noe forvirrende, og det er etter min mening ikke overraskende at det skaper reaksjoner i disse to fylkene.



## **7.6 ALLMENNHETENS ADGANG TIL JAKT, FANGST OG FISKE**

Allmennhetens tilgjengelighet til å drive jakt og fiske har vært et viktig moment i fjellovdebatten. For Norges Jeger- og Fiskerforbund er hensynet til allmennheten et helt sentralt argument mot innføring av fjelloven. Motforestillinger mot fjelloven er særlig knyttet til en oppfatning om at tilbudet på dette området vil bli dårligere med en fjellstyreordning enn med dagens ordning. Det som er interessant er at også tilhengere av fjellstyreordningen synes å mene at man må tilrettelegge jakt- og fiskemulighetene for allmennheten. En ser til og med at Norges Bondelag og USS bruker det samme argument for innføring av fjelloven. Det hevdes at allmennhetens adgang til jakt og fiske blir bedre med fjelloven, ved at man kan inkludere privat grunn i kortordningene. Det synes altså som om man delvis har det samme målet, men at man er uenig om måten det skal gjøres på.

Som sagt er det ingen automatikk i at fjelloven vil bli gjort gjeldende for jakt, fangst og fiske i Nordland og Troms. Hva myndighetene kommer til å bestemme om dette kan det bare spekuleres i. Dagens jakt- og fiskekortordning i Nordland og Troms betraktes som svært god for allmennhetens adgang til jakt og fiske. Det ligger nettopp i betydningen av ordet "allmennheten" at det er mange personer det er snakk om, noe som nok gjør allmennhetens interesser til et høyt prioritert politisk mål. Etter mine vurderinger vil det derfor antakelig være problematisk for politikerne å stykke opp denne kortordningen, så lenge dette vil oppfattes som en innskrenkning av allmennhetens adgang til jakt, fangst og fiske. Etter dette er det nærliggende å forvente at dagens kortordning vil bli opprettholdt. Etter det synspunkt som Norges Bondelag nå har (se kap. 6.3.1.1) tyder det på at man kan oppnå enighet om dette. Det som det strides om, og som antakelig er sakens kjerne, er hvem som skal ha inntektene av jakt- og fiskekortsalget. Dette dreier seg om ganske betydelige inntekter. Dagens rettstilstand med hensyn til jakt, fangst og fiske skulle tilsi at disse inntektene fortsatt vil gå til Statskog SF. Men hvis først myndighetene velger å innføre fjelloven er det ikke sikkert at dagens rettstilstand vil oppfattes som rettferdig eller riktig, og en endring av rettstilstanden kan komme ved en politisk avgjørelse, mest sannsynlig fra Stortinget.

Dersom myndighetene skulle bestemme seg for en slik ordning som Norges Bondelag skisserer vil utfordringen bli å komme fram til en fordelingsnøkkel for inntektene av



felleskortsalg. Hva skulle en så bruke som grunnlag for fordelingen? Erfaringstall fra tidligere kortsalg vil kun knytte seg til salg av dagens kommunekort, og ville nok ikke gi et helt riktig bilde av den reelle bruken av hvert enkelt område. Andre muligheter er å basere fordelingen på tidligere fangstrappporter eller areal.

### **7.7 FORHOLDET TIL REINDRIFTSNÆRINGEN**

Hensynet til samenes rett til land og vann har vært et avgjørende moment da Regjeringen og Troms fylkesting valgte å ikke ta noen avgjørelse i spørsmålet om å gjøre fjelloven gjeldende i Nordland og Troms. Samerettsutvalget brukte vel ca. 10 år på sin utredning om samenes rett til land og vann i Finnmark. Når man har valgt å vente på Samerettsutvalgets tilsvarende utredninger i Nordland og Troms, betyr det antakelig at spørsmålet ikke vil bli avgjort før tidligst om 20 år.

Hensynet til reindriftsnæringen har stått sentralt i debatten. Som nevnt er det ikke noen juridisk sammenheng mellom reindrifftsretten og allmenningsretten. Dette er to adskilte rettsinstitusjoner, som dog har enkelte likhetstrekk. Når forholdet til reindriftsnæringen er trukket inn som et argument mot fjelloven, virker dette i stor grad å være politisk motivert.

Minoritetspolitiske hensyn har vært noe av bakgrunnen for reindrifftslovgivningen. Når man så er negativ til fjellstyreordningen, knytter det seg kanskje til en skepsis eller angst for hva fjellstyrene kan sette i verk av tiltak i utmarka. I dag er det først Statskog SF som tar initiativet til ulike tiltak i utmarka. En kan tenke seg at det for reindriftsnæringa vil være vanskeligere å benytte minoritetspolitiske argumenter for å ivareta sine interesser overfor lokale myndigheter, som fjellstyret, enn overfor staten. I dag er jo forvaltningen av all bruk av statsallmenningene underlagt Statskog SF som igjen er underlagt Landbruksdepartementet, det samme departement som reindrifftsforvaltningen ligger under.

Når det gjelder selve utøvelsen av reindrifta, skulle den være godt ivaretatt gjennom reindrifftslovgivningen og reindrifftsforvaltningen. Så hva har egentlig reieierne i et fjellstyre å gjøre? Det er jo ingen mening i at fjellstyret skal forvalte beiteretten som reieierne har. Disse oppgavene er jo tillagt reindrifftsforvaltningen. Dermed kan jeg heller ikke se at det skulle skape noen problemer i forhold til at svenske reindriftssamer antakelig ikke ville

kunne være representert i fjellstyret. Deres beiterettigheter er sikret gjennom lov om reinbeite mellom Norge og Sverige og forvaltes av reindriftsforvaltningen. Tanken bak reineiernes representasjon i fjellstyret er antakelig rettet mot andre tiltak som fjellstyret kan sette i verk, som kan være til skade for reindriften, eller at beiteressursene ble så begrenset at det var behov for en samordning i forbindelse med utnyttelsen av disse.



## 8.KILDER

### Litteratur

- Aas, Agnar. 1994. Fra Skogvæsen til statsforetaket Statskog SF. Tidsskrift for Naturforvaltning 2/94. s. 46-48.
- Aas, Agnar og Hjulstad, Guri. 1994. Statskog SF - en tungveker. Kart og Plan 1-94 s. 5-6.
- Arnesen, Arne G.. 1997. Reindrifftsrett. Oslo/Guovdageaidnu.
- Aschehoug og Gyldendals. 1995. Store Norske Leksikon. Kunnskapsforlaget.
- Berg, Nils Yngve, Dengerud, Stein Helge og Haugstad, Ivar R.. 1994. Holdninger til å innføre fjelloven i Nordland og Troms. Feltkursrapport, hovedkurs i eiendomsutforming, institutt for landskapsplanlegging, NLH.
- Brekken, Ola. 1994a. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Bakgrunn og status. Tidsskrift for Naturforvaltning 2/94. s. 28-33.
- Brekken, Ola. 1994. Fjellstyrenes forvaltningsansvar. Tidsskrift for Naturforvaltning 2/94. s. 34-41.
- Direktoratet for naturforvaltning. 1996. Motorferdsel i utmark.
- Dragsten, Sverre. 1994. Almenninger, almenningsrett og allemannsrett i Norge. Tidsskrift for Naturforvaltning 2/94. s. 2-5.
- Falkanger, Thor. 1994. Tingsrett. Universitetsforlaget.
- Fjellovkomitéen av 1965. 1970. Innstilling om Lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsalmenningene (fjelloven). Landbrukdepartementet.
- Fylkesmannen i Troms. Informasjonsbrosjyre. s. 1-8.
- Hjulstad, Guri. 1994. Fra forvaltningsbedrift - Statens skoger - til statsforetak - Statskog SF. Kart og Plan 1-94. s. 9-12.
- Langdalen, Erik og Sevatdal, Hans. 1992. Firehjulstrekkere erobrer nasjonalparken. Institutt for landskapsplanlegging, NLH.
- Meinich Olsen, K.. 1928. Norsk almenningsret. Gyldendal Norsk Forlag.
- NJKF Meldingsbladet. April 1998.
- Nordland Fylkeskommune. 1995. Utredning om konsekvenser ved å innføre fjelloven i Nordland.
- Norges Fjellstyresamband. 1998a. Fjellstyreordningen i Sør- og Midt-Norge, Notat: 28.01.98.

- Norges Fjellstyresamband. 1998b. Fjellospsynet.
- Norske Reindriftssamers Landsforbund. 1996. Vedtekter for Norske Reindriftssamers Landsforbund.
- North, Douglass C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Ot.prp. nr. 32 (1973-74). Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).
- Reindrifftsforvaltningen 1997. Ressursregnskap for reindrifftsneringen.
- Robberstad, Magnus. 1970. Om allmenning og høg fjell i Nordland og Troms. Vedlegg 1 til fjellovkomiteen av 1965 sin innstilling.
- Rygg, Ola. 1993. Ny lovgivning om almenninger. Kart og Plan 4/5-93 s. 213.
- Sevatdal, Hans. 1985. Offentlig grunn og bygdeallmenninger. Nasjonalatlas for Norge. Norges geografiske oppmåling.
- Sevatdal, Hans. 1987. Egedomsforhold og arealbruk. Kart og Plan 1-87. s. 89-95.
- Sevatdal, Hans. 1997. Forelesningsnotat om institusjonar, forebels og ufullstendig manus, jan. 1997. s. 1-44.
- Sevatdal, Hans. 1996. Lokale institusjonar for allmenningar og sameiger. Nr. 16 i Skriftserie fra Historisk Institutt. Bønder, jord og rettigheter. Rapport fra agrarhistorisk symposium, Trondheim 1996. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Solnørdal, O.. 1958. Rettleiing i almenningslæren. A/S Bøndernes Forlag.
- St.prp. nr. 52 (1991-92). Omorganisering av Direktoratet for statens skoger.
- Statskog SF. 1996a. Årsmelding 1996.
- Statskog SF. 1996b. Fjelltjenesten i Nord-Norge 96.
- Statskog SF. 1996c. Fjelltjenesten i Troms 96.
- Statskog SF. 1996d. Vedlegg til Fjelltjenesten i Troms 96. s 1-8.
- Strøm Bull, Kirsti. 1997. Studier i reindrifftsrett. Tano Aschehoug.
- Taranger, Absolon. 1892. Fremstilling af de Haalogalandske almenningers retslige stilling,... Bilag 91 til Nordlands Amtsformandskabs forhandlinger for aaret 1892.
- Utmarkskommunenes Sammenslutning. 1997. Årsmelding 1996.
- Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms. 1977. Redegjørelse om bruksrettsspørsmål på statens grunn i Nordland og Troms - om allmenninger og allmenningsrett.

Westgård, Egil. 1994. Innføring av fjelloven og tilkjennelse av allmenningsrettigheter i Nordland fylke.

Østerberg, Dag. 1997. Sosiologiens nøkkelbegreper. Cappelen Akademisk Forlag.

#### **Lover:**

Lov om friluftslivet. 28 juni. Nr. 16. 1957.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). 10 feb. 1967.

Lov om offentlighet i forvaltningen. 19 juni. Nr. 69. 1970.

Lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9 februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite. 9 juni. Nr. 31. 1972.

Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova). 6 juni. Nr. 31. 1975.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. 10 juni. Nr. 82. 1977.

Lov om reindrift. 9 juni. Nr. 49. 1978.

Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven). Lov 21 des. Nr. 77. 1979.

Lov om viltet. 29 mai. Nr. 38. 1981.

Lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms. 7 juni. Nr. 51. 1985.

Lov om statsforetak. 30 aug. Nr. 71. 1991.

Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.. 15 mai. Nr. 47. 1992.

Lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene. 19 juni. Nr. 60. 1992.

Lov om politiet (politiloven). 4 aug. Nr. 53. 1995.

Lov om statlig naturoppsyn. 21 juni. Nr. 38. 1996.

#### **Forskrifter:**

Landbruksdepartementet. Forskrift om delegering av myndigheit etter lov av 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

Landbruksdepartementet. Forskrift om valg av tillitsmannsutvalg (distriktsstyre) og dets arbeidsoppgaver og arbeidsform (reinbeitedistriktene).

Miljøverndepartementet. Forskrift om viltforvaltning på statsgrunn.

Miljøverndepartementet. Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Miljøverndepartementet. Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn.



**Rettsavgjørelser:**

Høyesterett:

Rt. 1862 s. 654 :

Rt. 1918 s. 454 : Veikvatnet-dommen.

Rt. 1963 s. 1263 : Frondommen.

Rt. 1968 s. 429 : Altevanndommen.

Rt. 1986 s. 1122 : Stormheimdommen.

Rt. 1991 s. 1311 : Skjerstaddommen.

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms:

Beiarndommen: Sak nr. 1/1987: Beiarn vest og sak nr. 2/1987: Beiarn øst.

Skjerstaddommen.: Sak nr. 3/1987: Skjerstadfeltet.

Senja Nord: Sak nr. 2/1988: Senja nord.

**Muntlige kilder:**

Andersen, Kirsten. Norges Fjellstyresamband.

Fossli Johansen. Fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Huva, Magne. Formann i Troms områdestyre.

Johansen, Herbjørn, Rådmann Bardu kommune.

Joki, Olav. Jordsalgssjef finnmark.

Kjæreng, Karl Johan, Formann Bardu Viltnemnd.

Lande, Tore. Styremedlem Norges Jeger- og Fiskerforbund.

Movinkel, Ragnhild. Ordfører Bardu kommune.

Reiersen, Dagfinn. Distriktsjef Statskog Troms.

Rystad. Kyrre. Nordland Bondelag.

Rørholt, Anne Cathrine. Generalskretær Norske Reindriftssamers Landsforbund.

Staw, Tore. Leder Troms fylkeslag av Norges Jeger- og Fiskerforbund.

Steien, Sigfred. Formann i Bardu motorferdselnemnd.

Walle, Leiv Bjørnar. Landsstyremedlem Utmarkskommunenenes Sammenslutning.

Westgård, Torkild. Miljøoffiser Setermoen.