

Forslag til vedtak med begrunnelse i sak 75/20 Finnmarkskommisjonens vurderinger og konklusjoner i rapport felt 4 - Karasjok, Kalak, Guhttor og Gaup Eira

FeFo-styrets vedtak og begrunnelse i sak 75/20 Finnmarkskommisjonens vurderinger og konklusjoner i rapport felt 4 - Karasjok

1. Lokalbefolkningen har kollektiv eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok kommune

Styret i FeFo er enig i Finnmarkskommisjonens hovedkonklusjon, og de vurderinger som ligger til grunn, om at lokalbefolkningen i Karasjok kommune har kollektiv eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok kommune, med grunnlag i alders tids bruk.

Den rettsstiftende bruken har pågått fra flere hundre år før området, som i dag er Karasjok kommune, ble underlagt Danmark-Norge i 1751. De historiske kildene viser at staten i liten grad disponerte privatrettslig over grunn og ressurser i området, fra 1751 og frem mot slutten av 1880-tallet. De eiendomsfradelingene og forpaktningene som fant sted i perioden, var i all hovedsak formaliseringer av etablert bruk.

Styret er videre enig i kommisjonens vurderinger og konklusjoner om at statens disposisjoner i Karasjok i perioden på vel 100 år fra 1880 til 1980, da Samerettsutvalget ble oppnevnt, ikke har brutt ned den opprinnelige lokale retten, og at statens eiendomsrett til grunnen dermed ikke er etablert som et festnet rettsforhold. Disposisjonene har i hovedsak handlet om å regulere ressursutnyttelsen, og har i så måte hatt et offentligrettslig preg, og ikke et innhold som har kunnet etablere en privatrettslig eierrett for staten. Disposisjonene har heller ikke etablert en tilstrekkelig bred aksept hos befolkningen for staten som privatrettslig grunneier.

Styret kan ikke finne at der er forhold som ikke er gjort til gjenstand for tilstrekkelig behandling av kommisjonen, og som skulle gi grunnlag for videre behandling i Utmarksdomstolen.

Styret gir nærmere begrunnelse i punkt 4 Styrets begrunnelse for enighet med Finnmarkskommisjonens vurderinger og konklusjoner.

1.1 Betydningen av eiendomsretten

Grunndisponeringen og forvaltningen av naturressurser vil i henhold punkt 1 fullt ut være underlagt kommunens befolkning i kraft av å være eiere av området, og vil ikke lenger være underlagt FeFos grunneiendomsrett eller forvaltning etter finnmarksloven.

Dette innebærer at lokalbefolkningen i Karasjok får retten til å utøve alle grunneierbeføyelser som følger av grunneierretten, herunder retten til å selge og feste bort eiendommer, samt retten til å disponere utmarksressurser som jakt og fiske. Grunneierretten er begrenset av ervervede rettigheter som er etablert, og som tilkommer andre, herunder reindriftsretten og beiteretten for husdyr og bufe.

Den kollektive eiendomsretten ligger til de som til enhver tid er registrert bosatt i Karasjok, med lik andel i retten, uavhengig av botid og etnisitet. Befolkningen i kommunens utkantområder har fortrinnsrett til sine tradisjonelle høstingsområder. Som følge av dette, må den kollektive eiendomsretten utøves slik at de lokale rettighetshaverne ikke fortrenses fra disse områdene. For

Øvrig må den lokale kollektive eiendomsretten utøves innenfor rammene av alminnelig lovgivning om jakt- og fisketider mv., og innenfor rammene av plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, motorferdselloven, reindriftsloven og annen lovgivning som begrenser grunneierrådigheten. Forvaltning av naturressurser i området etter finnmarksloven kapittel 3, som i dag ligger til Finnmarkkuopmodat/ Finnmarkseiendommen (FeFo), vil altså ligge til lokalbefolkningen.

1.2 Betydning for reindriftenes rettsforhold

Slik Finnmarkskommisjonen konkluderer, er det etablert en alminnelig reindriftsrett med grunnlag i alders tids bruk på all usolgt grunn i Karasjok. Denne retten er i samsvar med presumsjonen i reindriftsloven § 4.

Reindriftsretten er opparbeidet av alle siidaer, også siidaer fra nabokommuner, som gjennom lang tid har brukt, og etablert beiterett i Karasjok. Dette innebærer at reindriftsutøvere som har bostedsadresse andre steder enn i Karasjok vil ha andel i den alminnelige reindriftsretten i Karasjok dersom de tilhører siidaer som har beiteområder i Karasjok. Dette er stadfestet av kommisjonen.

Den alminnelige reindriftsretten begrenser eierrådigheten til grunneier, i dette tilfelle lokalbefolkningens eierrådighet over grunnen i Karasjok. Reindriftsutøvere med bostedsadresse i Karasjok, har altså andel i den lokale kollektive eiendomsretten. Denne eiendomsretten må imidlertid ikke disponeres på en måte som er til hinder for utøvelsen av reindriftsretten av utøvere hjemmehørende i andre kommuner.

Finnmarkskommisjonens mandat omfatter også å utrede reindriftenes rettigheter på den grunnen Finnmarkseiendommen overtok i 2006. Kommisjonen er i gang med utredning og avklaring av reindriftenes interne rettighetsforhold i Karasjok, på grunnlag av rettighetsmeldinger fremsatt av aktører med rettslig interesse, herunder aktører med bostedsadresse utenfor Karasjok kommune.

Reindriftenes rettsforhold omtales også under punkt 4.3.5.

2. Avhendelse av eiendom

Styret ber direktøren igangsette avhendelse av den gjeldende usolgte grunnen til befolkningen i Karasjok kommune, i henhold til finnmarkslovens § 34 annet ledd jfr. § 45.

Styret ber direktøren inngå dialog med karasjokbefolkningen om gjennomføring av overføring av eiendommen i Karasjok. Direktøren utarbeider oversikt over forvaltningsoppgavene og andre relevante forhold, herunder økonomiske forhold, som legges til grunn for dialogen med karasjokbefolkningen, og den videre overføringen av eiendommen.

Direktøren legger saken frem for styret til behandling.

3. Avtale for en overgangsperiode om forvaltning av grunn og ressurser i Karasjok

Styret ber direktøren inngå dialog med Karasjoks befolkning om eventuell inngåelse av avtale om videreføring av forvaltning av grunn og naturressurser i Karasjok kommune, i en overgangsperiode. Slik videreføring kan omfatte hele, eller deler, av FeFos forvaltning i Karasjok.

Slik avtale kan gjøres gjeldende inntil ny grunneier har etablert styringsordning for eierrådighet, med disposisjoner og forvaltning av grunnen og naturressursene.

Dersom ny grunneier anser det hensiktsmessig, kan FeFo bistå med kompetanseoverføring til ny grunneier.

Et eventuelt avtaleutkast legges frem for styret til behandling.

4. Styrets begrunnelse

4.1. Innledning

Styret finner Finnmarkskommisjonens konklusjon om lokalbefolkningens kollektive eiendomsrett treffende i henhold til gjeldende rett, og i tråd med både de nasjonale og folkerettslige krav om gjenoppretting av urettmessig statlig overtakelse av landområder som tilhører urfolk. Slike urettmessige overtakelser, som har ledet til at staten har blitt "privat grunneier", har også funnet sted i de samiske områdene. Finnmarkskommisjonens gjennomgang av felt 4 Karasjok viser at slik urettmessighet har funnet sted i dette feltet, og rettighetene vil med dette tilbakeføres til befolkningen som de rettmessige eiere.

Kartleggingen av bruks- og eiendomsrettigheter gjøres på grunnlag av gjeldende nasjonal rett, og rettighetshaveres private rettigheter som følge av kommisjonens funn, har samme rettslige vern som øvrig bruks- og eiendomsrett i landet.

Bakgrunnen for avklaring av rettsforholdene er den usikkerheten som har rådet rundt læren om statens eiendomsrett til den usolgte grunnen i Finnmark. Statens urettmessige oppfatning om egen eiendomsrett ble rådende fra midten av 1800-tallet.

Det vises særlig til Oth. prp. nr. 21 fra 1848, som gjaldt salg av statens allmenninger i Norge, der regjeringen uten noen form for forundersøkelse slo fast at de Finnmarkske Almindinger ble betraktet fra et annet synspunkt, og behandlet etter andre regler enn de øvrige allmenningene som i almindelighed benævnes som statens. Begrunnelsen for et slikt syn, var at "Det egentlige Finmarken har nemlig fra gammel Tid af været betraktet som tilhørende Kongen eller Staten, fordi det oprindelig kun var beboet af et Nomadefolk, Lapperne uden faste Boliger" (s. 23, gjengitt i NOU 2001:34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger, s. 315 - 317.)

Fra statlig hold har det også i nyere tid vært reist usikkerhet om statens eiendomsrett til deler av grunnen i Finnmark. Dette skjedde blant annet da Samerettsutvalgets mandat ble utformet i 1980, jfr. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 43 og 88.

4.2 Finnmarkskommisjonens metodiske tilnærming

Finnmarkskommisjonen har lagt til grunn at spørsmålet om innholdet i lokalbefolkningens rettigheter til grunnen i Karasjok vil bero på utviklingen av deres bruk og rettsoppfatninger over tid, og videre på hvilken betydning statens og andres disposisjoner har hatt gjennom tidene. Etter en vurdering av Høyesteretts metodiske tilnærming i Svartskogsaken og Nessebysaken, konkluderer kommisjonen med at det neppe har avgjørende betydning om man ved vurderingen tar utgangspunkt i dagens situasjon, eller i den opprinnelige situasjonen så langt denne kan avklares. Karasjok kom imidlertid under norsk jurisdiksjon først i 1751, og da hadde lokalbefolkningen lenge vært så godt som enerådende i området. Dette mener kommisjonen gjør det nærliggende å ta utgangspunkt i de

opprinnelige rettsforholdene. Den samme tilnærmingen tok Høyesterett i Svartskogsaken, mens Høyesterett i Nessebysaken tok utgangspunkt i dagens situasjon. Dette mener kommisjonen har sammenheng med at førstvoterende anser sakens hovedspørsmål i Nesseby, som et spørsmål om «hva som er det nærmere innholdet i de bruksrettighetene som lokalbefolkningen har ervervet ved alders tids bruk» (Finnmarkskommisjonen, side 113 viser til HR-2018-456-P premiss 121).

Sentrale spørsmål er dermed hvilke rettigheter som var etablert i 1751, og om det senere har skjedd noe som har endret rettighetene når det gjelder rettslig karakteristikk, innhold og rettighetshaverkrets. Kommisjonen drøfter dermed hvilken rettslig karakteristikk som best betegner den retten karasjokbefolkningen hadde i 1751. Deretter drøfter kommisjonen befolkningens bruk, andres bruk, og statens disposisjoner fra 1751 frem til i dag. Endelig vurderes de lokale rettsoppfatningene, og hvilken betydning statens disposisjoner har for dagens rettighetsforhold, herunder hvordan disposisjonene har virket inn på de lokale rettsoppfatningene. Kommisjonen redegjør også for hvem som inngår i rettighetshaverkretsen i dag, og eiendomsrettens forhold til reindriftsretten og andre bruksrettigheter.

Styret finner kommisjonens metodiske tilnærming riktig. Nye forhold er ikke belyst i etterkant av kommisjonens rapport, som skulle tilsi noen annen metodisk tilnærming.

4.3 Finnmarkskommisjonens vurderinger

Styret slutter seg til kommisjonens vurderinger i sin helhet, og vil i det følgende gjengi de momenter som er lagt til grunn.

Kommisjonen har tatt utgangspunkt i de historiske forholdene i feltet. Kommisjonen er enstemmig i at områdets befolkning hadde en rett som tilsvarer kollektiv eiendomsrett til området som i dag utgjør Karasjok kommune, da området ble underlagt dansk-norsk styre i år 1751. Den videre vurderingen har dermed vært hvorvidt denne retten fortsatt er i behold, eller om statens tilstedeværelse i årene fra og med 1751 og frem til 1980 har ført til et festnet rettsforhold av privatrettslig karakter til fordel for staten.

Årstallet 1980 anses som tidsavbrytende i etableringen av et eventuelt festnet rettsforhold, da staten selv uttrykkelig reiste tvil om statens rettmessige eierforhold i Finnmark, gjennom opprettelsen av Samerettsutvalget. For etablering av et festnet rettsforhold, er omlag 100 års bruk tilstrekkelig i henhold til norsk tingsrett, dersom også de øvrige vilkår for festnet rettsforhold anses oppfylt. Det er dermed særlig perioden på vel hundre år før 1980, som får betydning ved vurderingen av om statens eiendomsrett til grunnen i Karasjok må anses som et festnet rettsforhold da finnmarksloven trådte i kraft.

For at et rettsforhold skal kunne anses som festnet, må det som hovedregel foreligge en samstemt oppfatning om dette over tilstrekkelig lang tid. Det avgjørende er likevel ikke om staten har utøvd en viss aktivitet som kan beskrives som eierrådighet over grunnen. Statens eierdisposisjoner må i tillegg ha påvirket de lokale rettsoppfatningene i en slik grad at det må anses som en bred aksept for staten som privatrettslig eier. Mer konkret, har altså kommisjonen i henhold til gjeldende rett gjort en bred vurdering, der lokalbefolkningens handlemåte og oppfatninger er holdt opp mot statens og andres disposisjoner i dette området.

Videre skal de nasjonale tingsrettslige reglene anvendes på samiske premisser når det tas stilling til samiske rettigheter, samt at kartleggingen av samenes rett til egne tradisjonelle områder også skal

ha en gjenopprettende funksjon. Dette er senest fremholdt av Høyesterett i Nesseby-dommen fra 2018 (henholdsvis avsnitt 123 til 125, og 173).

Etter grundig gjennomgang av de historiske kildene, slår kommisjonen fast at kildene viser at staten i liten grad har disponert privatrettslig over grunn og ressurser i dagens Karasjok kommune fra 1751 og frem mot slutten av 1800-tallet. Disposisjonene har hatt et offentligrettslig preg, og ikke et innhold som har kunnet etablere en privatrettslig eierrett for staten. De statlige disposisjonene av mer privatrettslig karakter, slik som eiendomsdelinger, oppmålinger og slåtteforpaktninger, hadde lenge et større preg av å formalisere etablert bruk, enn av å være uttrykk for grunneierdisposisjoner.

Dette har medført at statens disposisjoner ikke har brutt ned oppfatningene om en sterk lokal kollektiv rett til grunnen i Karasjok, eller etablert en tilstrekkelig bred aksept for staten som privatrettslig grunneier hos lokalbefolkningen. Kommisjonen har derfor ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for at statens eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok var et festnet rettsforhold da finnmarksloven trådte i kraft.

Denne konklusjonen styrkes ifølge kommisjonen av at ILO konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) har en gjenopprettende funksjon, jf. Nesseby-dommen avsnitt 173.

4.3.1 Om restitusjonsregelen i ILO-konvensjonen nr. 169, og Finnmarkskommisjonens vektlegging av denne

Regelen om restitusjon utledes av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 (1) og FNs erklæring om urfolks rettigheter. ILO-konvensjonen er ratifisert av Norge, og inkorporert i finnmarksloven § 3. Høyesterett har i Stjernøya-dommen uttalt at ILO-konvensjonen ikke skal forrang fremfor reglene som brukes for å avklare rettighetene på Finnmarkseiendommens grunn, men kun ha forrang foran lovens egne bestemmelser (HR-2016-2030-A avsnitt 76). Rettigheter kan ikke utledes direkte fra ILO-konvensjonen. Dette gjentas av Høyesterett i plenum Nesseby-saken (HR-2018-456-P avsnitt 102).

Selv om ILO-konvensjonen ikke har forrang foran alminnelig tingsrett, inngår ILO-konvensjonen i gjeldende nasjonal rett gjennom presumsjonsprinsippet, som ligger til grunn på alle nasjonale rettsområder. Stortinget har altså ikke gjort en innskrenkning av urfolksrettens betydning på finnmarkslovens område, noe det heller ikke er adgang til.

Presumsjonsprinsippet innebærer at gjeldende nasjonal rett skal tolkes og anvendes i samsvar med ILO-konvensjonen, på en slik måte at resultatet er i tråd med ILO-konvensjonen. Dette gjelder med mindre lovgiver uttrykkelig, eller gjennom lovgivning, har tatt avstand til den aktuelle regelen i konvensjonen. Da vil det være lovgivers oppgave å gjøre endringer i nasjonal lovgivning. Dette er imidlertid ikke tilfelle her, rettskartleggingen skal derfor skje i tråd med konvensjonen.

Den aktuelle bestemmelse, i ILO-konvensjonen artikkel 14 nr. 1 første punktum, lyder som følger:

«Vedkommende folks eiendoms- og råderett til de landområder som de tradisjonelt besitter, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det, skal det også treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder som de ikke besitter alene, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. (...).»

Artikkelen har en gjenopprettende funksjon, som har direkte betydning i rettighetskartlegging av urfolksområder. Karasjok kommune, som et kjernesamisk område, er uten tvil omfattet av denne artikkelen. Denne gjenopprettende funksjonen omtales også som restitusjonsregelen, og innebærer

at det ikke er avgjørende om staten eller andre over en viss periode har hatt rådighet over områder som tidligere har vært i urfolkets rådighet. I dette tilfellet innebærer det at statens disposisjoner i Karasjok kommune tillegges mindre vekt, enn om det ikke gjaldt et urfolksområde. At restitusjonsregelen skal legges til grunn ved rettskartleggingen er også bekreftet av Høyesterett i Nessebysaken (HR-2018-456-P, avsnitt 173). I denne saken fant imidlertid Høyesterett ikke grunn til å gå nærmere inn på dette prinsippet, på grunn av det rettshistoriske faktum i saken (avsnitt 173).

Restitusjonsregelen får den betydning i vurderingen av statens etablering av eiendomsrett i Karasjok som et festnet rettsforhold, at statens disposisjoner tillegges vekt, men begrenset vekt. Statens disposisjoner må dermed ha hatt et betydelig omfang og intensitet.

Retten til restitusjon er også forankret i FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 28 nr. 1, som lyder som følger:

“Urfolk har rett til avhjelping, for eksempel i form av gjenoppbygging eller, dersom dette ikke er mulig, en rettferdig og rimelig erstatning, for de landområder, territorier og ressurser de tradisjonelt har eid eller på annen måte har befolket eller brukt, og som er blitt konfiskert, fratatt dem, okkupert, brukt eller påført skade uten deres frie og informerte forhåndsamtykke.”

Finnmarkslovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes til det beste for innbyggerne i Finnmark, og særskilt som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. For FeFo, som skal ivareta lovens formål, er det særlig grunn til å legge betydelig vekt på artikkel 28 nr. 1, som her støtter opp om og utfyller den rettsregelen som er forankret i ILO 169 artikkel 14 nr. 1.

4.3.2 Finnmarkskommisjonens vurdering av de historiske forhold

For å kartlegge befolkningens rettigheter har kommisjonen på grunnlag av historisk dokumentasjon, rettspraksis og forvaltningspraksis, juridisk samt annen teori, senere intervjuer og videre utfyllende undersøkelser, gjort en vurdering av befolkningsutviklingen og brukstradisjonene i Ávjovárri/Karasjok gjennom tidene. Kommisjonen konkluderer med at det kan bringes på det rene at befolkningen i området hadde vært så godt som enerådende i mange hundre år, før området i 1751 ble underlagt dansk-norsk enejurisdiksjon. Den faktiske og rettslige rådigheten befolkningen i Ávjovárri hadde over de områdene som inngikk i samebyen frem til 1751, var av samme art som rådigheten til en kollektiv grunneier, basert på langvarig bruk, der blant annet reindrift, jakt, fangst og fiske, var viktige elementer.

Denne retten var altså etablert før grenseforhandlingene mellom den dansk-norske og svenske staten pågikk frem til 1751. Spørsmålet om eiendomsrett for kongene i Danmark-Norge og Sverige var helt fraværende i disse forhandlingene, og likeså i selve grensetraktaten og Lappekodisillen. Det var undersåttenes eiendomsrett i forhold til den nye grensen som ble understreket. Grensetraktaten, artikkel 2, er klar på at grensefastsettelsen i 1751 kun dreide seg om kongens enejurisdiksjon på skattemessige, åndelige og verdslige forhold, også i indre del av Finnmark.

Kongen anså seg altså ikke som privatrettslig eier av de nyvunne områdene. En serie brev fra kongen i København til embetsmenn og institusjoner i Norge dokumenterer at det var innbyggernes eiendomsrett som ble omtalt. I disse slo kongen fast at grenseverket var kommet i stand for at de undersåttene som bodde ved grensa, skulle være sikre på hva de eide og hvor langt deres eiendommer strakte seg. Kongen og hans embetsverk ga ikke uttrykk for at avtaleverket var et hjemmelsdokument for kongelig eiendomsrett til de nye distriktene. Kongens og embetsverkets brev

dokumenterer at hensikten var å skape mer ordnede eiendomsrettslige forhold for grenseboerne i de to landene, (se Steinar Pedersen, Lappekodisillen i nord 1751 - 1859, 2008, s.70 flg.).

Før Karasjok ble underlagt dansk-norsk jurisdiksjon, var Karasjok sammen med resten av indre Finnmark siden 1500-tallet underlagt svensk jurisdiksjon. Den svenske jurisdiksjonen ble imidlertid ikke utøvd gjennom eierdisposisjoner, og har i så måte ikke gjort inngrep i befolkningens eierrettigheter.

Dersom en slik opparbeidet rett deretter skal være bortfalt, må én eller flere rettsutslettende omstendigheter ha inntrådt, og det skal i alminnelighet mye til for at en etablert rett skal falle bort. Kommisjonen finner ikke grunnlag for bortfall av rett som følge av passivitet eller ikke-bruk, heller ikke avståelse av rettigheter. Lokalbefolkningens bruk i perioden fra 1751 og frem til i dag har derimot vært omfattende og intensiv.

Kommisjonen har utredet reindriftens bruk av området i perioden, jordbruket og jordbruksrelatert utmarksbruk, hogst til brensel og andre nytteformål, jakt, fangst og fiske, samt andre former for utmarkshøsting, herunder bærplukking, sennagress og reinlav, samt vurdert bruken og oppføringen av byggverk i utmark. Kommisjonen konkluderer etter dette med at de «anser det klart at lokalbefolkningens bruk av utmarka i Karasjok har tilstrekkelig innhold og omfang til å være potensielt rettsstiftende. Det gjør dessuten bildet enda klarere at bruken viderefører en bruk som var påbegynt lenge før Ávjovárri/Karasjok ble underlagt dansk-norsk enejurisdiksjon i 1751, og som da var veletablert.» (s. 152.)

Kommisjonen slår fast at bruken tilsvarende en rådighetsutøvelse som man i dag ville betegnet som en «eiendomsrett». Utmarksbruken har vært kontinuerlig, omfattet alle utnyttbare utmarksområder og ressurser i henhold til ressurstilgang og forhold for øvrig, helt frem til i dag, med grunnlag i en rettsoppfatning som korresponderer med en kollektiv eiendomsrett.

Det er imidlertid på det rene at befolkningen i enkelte sammenhenger har forholdt seg til statens disposisjoner, noe som fra statens side kan være egnet til å danne grunnlag for et festnet rettsforhold, og som for kommisjonen har vært sentralt i vurderingen av hvorvidt befolkningens opparbeidede rettigheter har blitt brutt i perioden etter 1751. Kommisjonen har også vurdert hvorvidt andres enn Karasjokbefolkningens bruk i av området i perioden kan ha bidratt til at lokalbefolkningens opprinnelige rettigheter har falt bort eller endret karakter.

Kommisjonens vurderinger av de statlige disposisjonene behandles i eget punkt under. Når det gjelder andres bruk, fremgår det av de samlede undersøkelser at tilreisendes bruk av utmarksressursene i Karasjok helt fram til 1960-tallet var så godt som ikke-eksisterende. Tilreisende omfatter både tilreisende fra andre steder i Finnmark og ellers i landet. Tilreisendes bruk av utmarka i Karasjok får et større omfang fra 1960-tallet og fremover, blant annet som følge av veibygging, men har ikke medført «vesentlig grad» av tilreisendes bruk, slik Høyesterett vurderer andres bruk i Nesseby-saken (HR-2018-456-P).

4.3.3 Kommisjonens vurdering av betydningen av statens disposisjoner

Den nærmere vurdering av de statlige disposisjoners betydning, omhandler hvorvidt de har hatt et innhold og omfang som har endret karasjokbefolkningens bruk og rettsoppfatning, og dermed erstatter den lokale retten med statlig eiendomsrett. Statens disposisjoner må dessuten ha hatt en tilstrekkelig varighet for å kunne anse som festnet, der fristavbrytende omstendigheter tas i

betraktning. 100 år vil normalt være tilstrekkelig lang tid for festnet bruk, men vurderingen er sammensatt, der omfang og intensitet inngår som momenter.

Kommisjonen kan ikke finne at den dansk-norske staten, fra 1751 frem til ikrafttredelsen av Kgl. res. 27. mai 1775 angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds (1775-resolusjonen), har disponert over grunnen i Ávjovárri/Karasjok på en slik måte som har kunnet innskrenke eller endre de lokale rettighetene. Kommisjonen gjør deretter en grundig gjennomgang av statens disposisjoner i 1775-resolusjonens virkeperiode frem til lov 23. juni 1863 om Afhændelse af Statens Jord i Finmarkens Landdistrict (jordsalgsloven av 1863) ble vedtatt, og finner at disposisjonene fortsatt ikke har hatt et innhold som har kunnet virke inn på lokalbefolkningens rettsoppfatninger på en slik måte at de har brutt ned, eller kan ha bidratt til å bryte ned de etablerte rettighetene. Statens disposisjoner har i hovedsak dreid seg om formalisering av etablert bruk, og stadfestelse av etablerte rettigheter.

Det var først etter ikrafttredelsen av jordsalgsloven av 1863, som erstattet 1775-resolusjonen, at statens grunneierpretensjoner gjorde seg utslag i form av konkrete disposisjoner av et visst omfang. Staten erklærte seg også fra nå av som «eier» av den usolgte grunn i Finnmark. Å erklære seg som eier er imidlertid ikke tilstrekkelig for å bryte ned etablerte rettigheter, etter norsk tingsrett må staten i realitet ha disponert over grunnen i kraft av privatrettslig eierrådighet over en lang tidsperiode. Urfolksretten setter ytterligere begrensninger for slike erverv.

Staten begynte også å disponere over furuskogen fra slutten av 1850-tallet. Kommisjonens gjennomgang av disse disposisjonene viser at forvaltningens formål var å verne skogen. Dette tilsier at disposisjonene ikke kan vektlegges i vurderingen av hvorvidt staten har brutt ned de flere hundre år lokale rettighetene.

Sammenlignet med tiden før 1863, skjedde det også en økning av antall eiendomsetableringer i årene mellom 1863 og 1902. I 1902 ble en ny jordsalgslov vedtatt. Kommisjonens utredning viser at økningen særlig skjedde etter år 1880. Frem til da har den vesentligste del av eiendomsetableringen preg av formalisering av tidligere etablert tilstand, gjennom oppmåling og skyldsetting av eksisterende eiendommer. Statens disposisjoner har hatt et beskjedent omfang, og klart mer preg av utøvelse av statlig styring og service, enn eiendisposisjoner, og i alle fall med begrenset vekt i vurderingen av et festnet rettsforhold. Disposisjonene har heller ikke påvirket de lokale rettsoppfatningene.

I år 1880 ble den første eiendommen utmålt for vederlag. Til da var utmålingsforretningene formalisering av allerede eksisterende eiendom. År 1880 kan dermed fremtre som starten for utøvelse av statlig eierrådighet, og dermed startpunktet for etableringen av et festet rettsforhold for staten. Den tidsavbrytende omstendigheten i motsatt ende er senest år 1980, da staten offisielt uttrykte tvil rundt egen eierpretensjon gjennom tidene ved utformingen av Samerettsutvalgets mandat. Det er dermed særlig statens disposisjoner mellom 1880 og 1980 som har betydning. Helt frem til århundreskiftet var likevel statens aktivitet i Karasjok nesten fraværende, men økte etter år 1900.

Staten gjennomførte et større antall eiendomsutvisninger og bortfester av grunn i denne perioden. En del av eiendomsetableringene var imidlertid fradelinger fra tidligere utmålte eiendommer, og en ikke ubetydelig andel er boligtomter i umiddelbar nærhet av kirkestedet. De jordutmålingene og bortfestene som etterhvert ble gjort i medhold av ny jordsalgslov av 1965 fikk dessuten et klarere offentligrettslig preg enn tidligere. I tillegg begrenses vekten av disse disposisjonene av at det i økende grad ble gjort gjeldende innsigelser mot statens antatte eiendomsrett til grunnen i Indre Finnmark. Kommisjonen viser at lokalbefolkningen gjennom tidene ikke har hatt sterke grunner til å

protestere mot statens disposisjoner, da deres bruk og interesser ikke har blitt fortrenget som følge av disse. Med unntak av forvaltning av skogen, var statens øvrige disposisjoner fåtallige.

Kommisjonen uttaler at statens disposisjoner særlig mellom 1902 og 1965 er vurdert isolert, hadde et omfang og et innhold som kunne vært egnet til å etablere en statlig eiendomsrett, i kraft å ha et mer privatrettslig preg, med innhold og omfang som kan sammenliknes med det som ville vært naturlig for en eier av et tilsvarende område. Statens salg og bortfeste av grunn hadde imidlertid også mellom 1902 og 1965 et klart innslag av samfunnsmessig styring. Virksomheten var ikke motivert ut fra hensynet til statens inntekter, men for å legge forholdene til rette for jordbruksutvikling. Formålet med lovgivningen var ikke å utøve privat eierskap, men å sikre norsk territorium og markere statens overhøyhet, gjennom fornorsking og norsk kolonisering av Finnmark. Dette kom blant annet til uttrykk i språkklausulen i § 1 c) i jordsalgsreglementet av 1902.

Om statens disposisjoner konkluderer kommisjonen dermed slik:

«Når det også ses hen til at statens disposisjoner over grunn og ressurser i Karasjok, med unntak av årene mellom 1902 og 1965, hadde et relativt begrenset omfang, samtidig som lokalbefolkningens bruk har vært videreført frem til i dag, er det etter dette vanskelig å se at de statlige disposisjonene kan ha medført at den retten lokalbefolkningen hadde i 1751 har falt bort. Det kan heller ikke ses at retten i vesentlig eller nevneverdig grad har endret karakter.»

Når man i tillegg legger regelen om restitusjon til grunn, er det klart at den statlige rådighetsutøvelse i perioden, enten man tar utgangspunkt i år 1880 eller 1900, ikke er tilstrekkelig til å ha brutt ned den retten som forelå i 1751.

Styret er enig i de vurderinger kommisjonen har gjort av statens disposisjoner. Styret kan ikke finne at der er forhold kommisjonen ikke har gjort til gjenstand for vurdering, som kunne være egnet til å komme frem til en annen konklusjon enn den foreliggende.

4.3.4 Angående rettighetshaverkretsen

Kommisjonen har tatt utgangspunkt i at det er fire ulike aktører som har oversendt rettighetsmelding som gjelder eiendomsrett til FeFo-forvaltet grunn i Karasjok, samt at to reinbeitedistrikter (Reinbeitedistrikt 16 og Reinbeitedistrikt 13) har sendt meldinger om eiendomsrett innenfor sine distriktsgrenser. To av kravene (Kárášjoga Sámiid Searvi og Karasjok kommune) er fremmet på vegne av alle med bostedsadresse i Karasjok, mens to andre (Sohpar og Guttormgruppen) er fremmet på vegne av henholdsvis «alle samiskættede» i en noe utvidet forstand, og den «samiske befolkning».

Rettighetshaver er den som har utøvd bruken, og der en gruppe har utøvd bruken, og ervervet rett, ligger retten i dag kollektivt til gruppens etterfølgere. Slik kommisjonen viser til, er det tradisjonelle utgangspunktet i norsk rett at:

«kollektive rettigheter ligger til medlemmene av kollektivet eller gruppen. De som inngår i gruppen, har del i retten så lenge de er en del av den gruppen som har retten, men ikke etter at de har trådt ut av den. For eksempel vil personer som flytter fra en kommune der innbyggerne har en kollektiv rettighet, etter flyttingen ikke ha del i den kollektive retten. Motsatt vil de som flytter til kommunen, få del i retten når de bosetter seg der» (s. 210).

I lovgivningen finner man utslag av dette prinsippet blant annet i fjellova §§ 23 og 28, og finnmarksloven §§ 22 og 23.

Den samiske befolkningen er den opprinnelige rettighetshaver til områdene i Ávjovárri/Karasjok. Fra 1700-tallet bosatte det seg et fåtall kvener og nordmenn, der den norske bosettingen antagelig frem til 1900-tallet var knyttet til øvrigheten, herunder prest og lensmann. Etter undersøkelse av historiske kilder, legger kommisjonen til grunn at også andre beboere enn de samiske tok del i den lokale ressursutnyttelsen gjennom tidene, og at ingenting tilsier at denne tradisjonen er brutt. Det er trukket et skille på grunnlag av bosetting i ulike områder, og ikke på grunnlag av brukernes etnisitet, og det ville dermed bryte med den historiske og rettslige kontinuiteten om man i Karasjok kommune skulle skille mellom samer og andre.

4.3.5 Angående forholdet til reindriften

Styret er enig i kommisjonens vurderinger og konklusjon om reindriften rettigheter i Karasjok kommune. Dagens reindrift er en videreføring av den reindriften som i alle fall siden 1600-tallet har foregått innenfor Ávjovári badjeolbmuid siida, Karasjok, og som videre har pågått sammenhengende frem til i dag i dagens Karasjok kommune.

Kommisjonen fastslår at det med grunnlag i alders tids bruk er etablert en alminnelig reindriftsrett til grunnen i Karasjok. Denne rettens innhold er i stor grad sammenfallende med det som er angitt i reindriftsloven, men innebærer at reindriftsretten hviler på et selvstendig rettsgrunnlag uavhengig av lovgivningen. Reindriftsretten vil således ikke påvirkes av endringer i grunneierretten.

Reindriftsutøverne vil etter dette både inneha en alminnelig reindriftsrett slik man kjenner den i dag, samt inneha samme andel i grunneierretten som kommunens øvrige innbyggere, og får i så måte en betydelig styrket rettsstilling sammenlignet med i dag. Også reindriftsutøvere bosatt i andre kommuner, som bruker arealer i Karasjok kommune, vil fortsatt ha retten til sin bruk i kraft av den alminnelige reindriftsretten, forankret i alders tids bruk. Reindriftsretten omfatter også de arealer som tidligere ble fredet for reinbeite i 1850-tallet og senere opphevet.

Reindriftsretten er vernet mot ekspropriasjon og ekspropriasjonslignende inngrep, jf. Grunnloven § 105, EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1, og reindriftsloven § 4 tredje ledd. Rettens selvstendige karakter setter også skranke for grunneierrådighetens rekkevidde. Blant annet vil grunneieren ved utøvelsen av sine rettigheter måtte ta tilbørlig hensyn til reindriftsretten, jf. reindriftsloven § 63. I tillegg stiller den folkerettslige regelen i SP art. 27 opp en terskel for inngrep – også fra grunneierhold – i reindriftsretten som et materielt grunnlag for urfolks kulturutøvelse.

En annen følge av reindriften selvstendige rettsgrunnlag og vern etter reglene vist til over, er at reindriften representasjon må være særlig sikret, og gis vekt ved alle beslutninger der reindriften berøres i forvaltningen av grunn og utmarksbruk i regi av grunneierne. Slik styrings- og forvaltningsrett inngår i den retten som reindriften har til bruk av land og vann.

Finnmarkskommisjonen utreder reindriften interne rettsforhold i Karasjok i egen rapport. Denne utredningen tar blant annet for seg den interne fordelingen av den etablerte reindriftsretten mellom ulike siidaer, herunder enkelte siidaers eventuelle særlige rettigheter til bestemte områder i Karasjok. Utredningen dreier seg om reindriften rettigheter, og avklarer de interne rettighetsforhold. Også siidaer fra nabokommunene rundt Karasjok har rettigheter innenfor Karasjok. Disse rettighetene vil også bli utredet og avklart i kommisjonens rapport om reindriften interne rettsforhold.

FeFo skal ikke ta stilling til denne delrapporten.

4.3.6 Forholdet til kollektive og individuelle rettighetskrav i mer avgrensede områder

Mindre personkretser kan ha ervervet særlige rettigheter til avgrensede deler av Karasjok, dette behandles nærmere av kommisjonen i Bind 2. Slike rettigheter vil innebære at de som i dag inngår en slik krets, er beskyttet mot å bli fortrent fra de aktuelle områdene av andre brukere og annen virksomhet, herunder grunneier. Både i Anárjohkdalen, Karasjokdalen, Tanadalen og i lešjohkadalen er det utkantbygder som har hatt langvarig permanent bosetting. Kommisjonen har i sin behandling av enkeltkrav i Bind 2 funnet at der foreligger slike avgrensede rettigheter.

4.3.7 Andres rettigheter i Karasjok

Kommisjonen utelukker ikke at også andre, utenfor Karasjok, kan ha ervervet bruksrettigheter i avgrensede områder i Karasjok. Det kan blant annet tenkes at befolkningen i bygder som ligger nær Karasjok har drevet ressurshøsting over grensen til Karasjok i et slikt omfang at de kan ha partielle bruksrettigheter til visse bruksformer. Dette gjelder også reindriftssiidaer fra andre kommuner. Kommisjonen har, som nevnt over, tatt stilling til en rekke mer avgrensede rettigheter i Bind 2, som karasjokbefolkningen som grunneier vil måtte ta hensyn, i den grad rettighetene blir stadfestet. Grunneier må imidlertid også ta høyde for at der kan eksistere også andre rettigheter, ved disponeringen over grunnen. Selv om krav ikke er fremmet for Finnmarkskommisjonen, vil krav fortsatt kunne fremmes.

Et forhold av stor betydning, særlig for den øvrige befolkning i Finnmark i dag, er den retten til bruk som er regulert i finnmarksloven § 23 første ledd, der det fremgår at de som «er bosatt i Finnmark» har en rett til blant annet jakt på storvilt, fiske i vassdrag med stang og håndsnøre, samt multeplukking. Finnmarksloven vil etter dette ikke gjelde i Karasjok, og som følge av dette vil rettighetene etter § 23 innskrenkes til kommunens innbyggere. Jakt og fiske tilkommer grunneier i norsk rett, det er dermed de som har andel i grunneierretten som disponerer over de ulike beføyelser som inngår i retten, herunder jakt og fiske. Det er imidlertid ikke noe i veien for at karasjokbefolkningen tilrettelegger for tilreisendes bruk av utmarksressurser, for eksempel slik tilreisendes bruk reguleres gjennom finnmarksloven i dag, med salg av jakt- og fiskekort.