



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp.  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Forvaltning og administrering av jaktrettigheter i statsallmenninger etter fjelloven kapittel XI**

Administration and management of hunting rights  
on state property

Mats Halland  
Master i Eiendom



## **Forord:**

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av mitt femårige studie i eiendom ved Norges miljø-og biovitenskapelige universitet. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng og er skrevet i vårsemesteret 2017.

Oppgaven omhandler forvaltning av bruksrettigheter i statsallmenninger. Hovedsakelig er avgrensningen gjort til å omhandle fjellstyrenes administrering og forvaltning av jaktrettigheter.

Jeg vil takke alle informanter som har stilt opp til intervjuer. Oppgaven hadde ikke kunne vært gjennomført uten deres deltakelse. Jeg vil også takke min veileder Kathrine Broch Hauge for gode faglige diskusjoner, råd og veiledning under arbeidet med denne oppgaven.

Ås,12.05.2017

---

Mats Halland

## **Sammendrag:**

Tema og tittel for denne oppgaven er *”forvaltning og administrering av jaktrettigheter i statsallmenninger etter fjelloven kapittel XI”*. Oppgaven tar for seg fjellstyrenes virksomhet og forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenninger. Jeg undersøker jeg hvordan fjellstyrene velger å administrere og forvalte jaktrettigheter til villrein og småvilt. I sammenheng med dette undersøker jeg hvordan fjellstyrene balanserer innenbygdsboendes rettigheter etter fjelloven og allmennhetens adgang til jakt i statsallmenningene. Jeg gjør også en vurdering av hvordan lovverket fungerer i forhold til fjellstyrenes anvendelse og forståelse.

Oppgaven har innledningsvis en teoridel som gjør rede for statsallmenningenes og lovverkets historiske utvikling, samt en redegjørelse av dagens regler for administrering og forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningene. Da allmenningsretten er sterkt påvirket av sedvane og basert på historiske forhold var det vesentlig for forståelsen av dagens regler å undersøke den historiske utviklingen. Videre har oppgaven en empiridel hvor jeg har gjennomført dybdeintervjuer med informanter fra fem ulike fjellstyrer rundt i landet. Informasjonen fra intervjuene skaper grunnlaget for drøftelse og konklusjonsdelen hvor funnene fra intervjuene drøftes i lys av teorien.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven kommer det frem at forvaltning av bruksretter i statsallmenninger er svært komplekst. De ulike statsallmenningene gir ulike forutsetninger for forvaltning gjennom ulike geografiske og naturbaserte forskjeller. Det viser seg at disse ulike forutsetningene også har stor betydning for hvordan forvaltningen av jaktrettigheter foregår. Fra oppgaven kommer det også frem at faktorer som vern, antall innenbygdsboende, økonomi og lokale tradisjoner har stor innvirkning på hvordan forvaltningen og tildeling av jaktrettigheter blir tilrettelagt. Videre kommer det frem i oppgaven at den naturbaserte inntektsoppbygningen gjør at fjellstyrene er sårbare, spesielt fjellstyrene som opererer i områder med områdevern. Dette på bakgrunn av at et områdevern legger sterke restriksjoner for utnyttelsen av statsallmenningens ressurser. Det kommer også frem et tydelig skille i ansvarsområde for henholdsvis forvaltning av villrein og småviltjakt. Et annet funn i oppgaven er at det viser seg å være en feilpraktisering av lovverket for jakt på småvilt uten hund.

## **Abstract:**

The theme and title for this master thesis is "administration and management of hunting rights on state property". This thesis mainly discusses how the board of mountain authorities elected by the municipal council manages these hunting rights on state property within the framework of the law.

The thesis is divided into three main parts. Initially there is a theoretical part of which I explore the historical development of the legislation. The second part contains interviews with informants from the local boards of mountain authorities. The information from these interviews will provide the basis for the discussion in the last part of the thesis where I compare the findings from the interview with theory to arrive at a conclusion.

This thesis has shown that legislation for this topic is very complex. Management of hunting rights must consider a broad range of variables that is unique from one area to the next. Availability, tradition, economy, local population, and the areas legal state is some of the variables that plays a part in how the hunting rights is managed.

It has also shown that management of hunting rights for reindeer and small game has its differences. Hunting rights for reindeer is of a more regulated and formal management. Hunting rights for small game is more individually managed. The study also shows a misunderstanding of the legal basis for small game hunting.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avgrensinger	2
1.4 Oppbygning av oppgaven	3
1.5 Metode	3
1.5.1 Valg av metode og design	3
1.5.2 Utvalg av informanter	5
1.5.3 Reliabilitet og validitet	5
1.5.4 Etske avveininger	6
<b>2. Teori</b>	<b>8</b>
2.1 Innledning til tema	8
2.2 Sentrale begreper	9
2.2.1 Allmenningene	9
2.2.2 Allmenningsrett	12
2.2.3 Jaktforvaltning	17
2.3 Dagens bruk av allmenningene	19
2.4 Forvaltningen av statsallmenningene	19
2.5 Spesielt om jaktforvaltningen	25
2.6 Endringer i lovverket fra 1920 til fjelloven av 1975	26
2.7 Dagens jaktforvaltningsregler for villrein og småvilt	27
<b>3. Empiri</b>	<b>34</b>
3.1 Sammendrag av intervjuer.	34
3.1.1 Fjellstyrenes syn på lovverket.	35
3.1.2 Myndighetsfordelingen	36
3.1.3 Ønskede endringer i lovverket	37
3.1.4 Hva må til for å gjennomføre en god forvaltning av fellingstillatelser	37
3.1.5 Fjellstyrets arbeidsoppgaver iht. jaktforvaltning	38
3.1.6 Fjellstyrenes forvaltning av villreinjakt:	39
3.1.7 Tildeling av fellingstillatelser og åpning for utenbygdsboende	40
3.1.8 Fjellstyrenes forvaltning av småviltjakt:	41
3.1.9 Jakt på småvilt med hund	43
3.1.10 Prisfastsettelsen av jaktkort til småviltjakt	43
<b>4. Drøftelse og konklusjoner</b>	<b>44</b>
4.1 Lovverket	44
4.1.2 Fjellstyrenes forvaltning av jaktrettigheter	46
4.1.3 Hensyn bak tildeling av rettigheter til villreinjakt	47
4.1.4 Hensyn bak tildeling av rettigheter til småviltjakt	49
4.1.5 Uklarhet i reglene om jakt på småvilt uten hund	49
<b>5. Oppsummerende konklusjoner</b>	<b>54</b>
<b>6. Videre arbeid rundt temaet</b>	<b>55</b>

<b>7. Kilder</b>	<b>56</b>
<i>Kildeliste</i>	56
<i>Forarbeider</i>	57
<i>Forskrifter</i>	57
<i>Internett:</i>	57
<i>Lover</i>	57
<i>Rettspraksis</i>	57
<b>8. Vedlegg</b>	<b>58</b>
<i>Vedlegg 1.</i>	58
<i>Vedlegg 2.</i>	60

# 1. Innledning

## 1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven

Oppgavens tema er hvordan staten som grunneier av statsallmenningene regulerer og forvalter bruksrettigheter. Jeg har valgt å se nærmere på hvordan administrasjonen av jaktrettighetene blir lagt opp, og hvilke hensyn som ligger bak forvaltningen som fjellstyrene gjennomfører. Jeg har selv en stor interesse for jakt og valgte derfor å kombinere denne interessen med mitt studie.

Bakgrunnen for denne oppgaven er at kongen i statsråd 4. mars 2016 oppnevnte et lovutvalg som skal gjennomgå lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) og lov 19 juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningane (statsallmenningsloven). Lovutvalgets oppgave er å vurdere hvordan lovverket og administrasjonen av statsallmenningene kan forenkles og moderniseres. For å gjøre dette skal lovutvalget vurdere en rekke temaer, deriblant lovreguleringen av jakt, fangst og fiske.

Under valg av tema for masteroppgaven ble statsallmenningene fremlagt som eventuelt tema i forbindelse med revideringen av fjelloven og statsallmenningsloven. Jeg synes dette virket som et interessant tema å undersøke nærmere. Av rapporten om forenkling av utmarksforvaltningen (Falleth et al. 2014) kom det frem at allmennhetens tilgang til jakt og fiske i statsallmenning var et punkt som burde vurderes. Dette er tatt med videre inn i mandatet for lovutvalget under punkt om lovregulering av jakt, fangst-og fiske. (Landbruks- og matdepartementet 2016)

I denne oppgaven vil jeg klarlegge hvordan forvaltningen av jaktrettigheter i statsallmenningene etter dagens lov blir praktisert av fjellstyrene. Lovverket setter kun rammebetingelser for hvordan fjellstyrene kan praktisere forvaltningen og det er derfor ingen standardisert måte fjellstyrene gjennomfører dette på. Oppgaven kan være med på å belyse dagens situasjon med tanke på hvordan forvaltningen balanserer innenbygdsboendes rettigheter



mot hensynet til utenbygdsboende, og hensynene bak dette ut i fra lovverkets rammer. Samtidig kan det gi en pekepinn på hvordan lovverket fungerer i forhold til fjellstyrenes forvaltning av jaktrettigheter, og eventuelle utfordringer og uklarheter i lovverket.

## 1.2 Problemstilling

Jeg har valgt følgende problemstilling:

- Hvordan praktiseres forvaltningen av jaktrettigheter i statsallmenningene?

Underproblemstillinger:

- Hvordan balanserer fjellstyrene innenbygdsboende rettigheter mot hensynet til allmennhetens adgang til jakt?
- Hvilke utfordringer finnes i dagens system for fjellstyrenes jaktforvaltning?
- Hvor godt samsvar er det mellom lovverket og praksis i fjellstyrene?

## 1.3 Avgrensinger

På grunn av begrensning i tid har jeg valgt å avgrense oppgaven til jaktrettigheter til villreinjakt og småviltjakt. Jeg har valgt å gjøre denne avgrensningen da det etter loven er jaktformene villreinjakt og småviltjakt hvor det kan praktiseres ulike vilkår for innenbygds-og utenbygdsboende.

Da jeg skal konsentrere oppgaven om villreinjakt må også fjellstyrene jeg skal undersøke ha forvaltning av villreinjakt som et aktuelt tema. Det vil være svært tidkrevende å undersøke alle fjellstyrene. Derfor har jeg måtte gjøre et mindre utvalg for undersøkelsen. Dersom jeg skulle undersøkt hvordan alle fjellstyrene praktiserer sin forvaltning ville jeg ikke kunne gå like dypt inn i spørsmålet som jeg ønsker. Jeg har konsentrert meg om noen utvalgte fjellstyrer, da jeg gjerne vil undersøke nærmere hensynene som ligger bak forvaltningen. Jeg har valgt forskjellige fjellstyrer som forvalter jakt av villrein med noe geografisk spredning for å se om forvaltningen skjer på ulik måte i de ulike statsallmenningene.

## **1.4 Oppbygning av oppgaven**

Oppgaven vil deles opp i tre hoveddeler, en teoridel, en empiridel, og en drøftelse- og konklusjonsdel. I teoridelen skal jeg se på statsallmenningenes og rettsreglenes historiske utvikling, samt en utredning av dagens lovverk og hvordan forvaltningsmyndigheten er delegert mellom forskjellige organer. Formålet er å kartlegge dagens bestemmelser og hvilke rammer som settes for forvaltningen av jaktrettighetene.

I empiridelen går jeg nærmere inn på hvordan forvaltningen skjer i praksis. For å gjøre dette har jeg gjennomført intervjuer med fem forskjellige fjellstyrer. Dette var for å se hvordan de ulike fjellstyrene har valgt å praktisere forvaltningen innenfor fjellovens bestemmelser. Her ser jeg også nærmere på hensynene som ligger bak deres beslutninger om forvaltningen, spesielt beslutninger som ligger bak balansen mellom innenbygdsboendes rettigheter og hensynet til utenbygdsboende.

I drøftelse- og konklusjonsdelen vil jeg sette teorien opp mot funn fra empiridelen og gjennomføre en analyse for å forsøke å svare på mine problemstillinger.

## **1.5 Metode**

### **1.5.1 Valg av metode og design**

I min oppgave forsøker jeg å finne svar på hvordan ulike fjellstyrer har valgt å gjennomføre sin forvaltning av jaktrettigheter, og hvilke hensyn de baserer sin forvaltning på. Samtidig vil jeg finne ut hvordan dagens lovverk samsvarer med fjellstyrenes ønskede forvaltning og hvilke eventuelle problemer eller utfordringer som finnes. Forskningsdesign er en overordnet plan for studiet som forteller hvordan problemstillingen skal belyses og besvares. Denne oppgaven benytter et deskriptivt design da målet med oppgaven er å gi en beskrivelse av situasjonen rundt fjellstyrenes praktisering av jaktforvaltning og med dette kartlegge variabler innenfor forvaltningen av jaktrettigheter. Spørsmålet vil da være hvilken metode som kan benyttes for å få svar på disse spørsmålene. Innen samfunnsvitenskap skilles det mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Innenfor disse metodene er det ulike måter å innhente data og forskjellige forskningsdesign å arbeide rundt.

Kvantitativ metode brukes ofte i arbeider hvor man kan analysere resultatene gjennom statistikk og tall. Ofte benyttes hypoteser og spørreskjemaer for å finne svar på sine spørsmål. Dette innebærer ofte mange respondenter og store mengder data. Med kvalitativ metode forsøker forskeren heller å gå i dybden på de spørsmål han eller hun tar for seg. Denne metoden starter som regel ikke med hypoteser, men tar heller for seg temaer ut i fra interesse. I motsetning til kvantitativ metode som ofte analyserer data ut i fra tall, bruker kvalitativ metode andre datainnsamlingsmetoder for å finne meninger fra et mindre antall informanter og samler gjerne data inn som tekst. Informantene er heller valgt ut i fra at de har kunnskap om emnet og ikke ut i fra tilfeldigheter som det ofte er i kvantitativ metode. Vanlige datainnsamlingsmetoder i kvalitativ metode er intervjuer, observasjoner og gruppesamtaler (Johannessen et al. 2010 s.33)

Kvalitativ metode er etter min oppfatning den mest hensiktsmessige metoden å benytte for å få svar på mine problemstillinger. Et alternativ kunne vært å benytte kvantitativ metode for å dekke alle fjellstyrene ved hjelp av spørreskjemaer og deretter føre data som statistikk for å lage en oversikt over fjellstyrenes forvaltning av jaktrettigheter. En ulempe med dette vil være at man ikke får svar som er utfyllende nok til å besvare spørsmålene denne oppgaven stiller.

Jeg har derfor valgt å benytte kvalitativ metode. Jeg vil gjennomføre dokumentstudier i teoridelen for å gjøre rede for dagens lovverk og semi-strukturerte dybdeintervjuer som datainnsamlingsmetode i empiridelen. Ved å anvende slike intervjuer kan jeg stille åpne spørsmål slik at jeg ikke påvirker svarene informantene gir. Jeg vil at informanten skal kunne fortelle fritt ut i fra egne erfaringer slik at dataene jeg får er mest mulig reelle, samtidig som jeg vil holde kontroll over strukturen og gangen i intervjuet ved hjelp av intervjuguide. Jeg vil komme med oppfølgingsspørsmål til svarene jeg får for å få informanten til å utdype mer om de interessante temaene de kommer inn på, og for å forsikre meg om at jeg har forstått informanten korrekt. (Silverman 2011 s.162) Alle intervjuene er tatt opp på lydopptaker og senere skrevet oppsummering fra. Sammendrag fra intervjuene er skrevet inn som egen del i oppgaven. (se innholdsfortegnelse)

### **1.5.2 Utvalg av informanter**

Da jeg skulle finne informanter til mine intervjuer startet jeg med å få publisert et informasjonsskriv hos fjellstyresambandets interne internettsider. Dette var for å opplyse fjellstyrene om prosjektet slik at interesserte fjellstyrer kunne ta kontakt om de ønsket å delta. Etter dette valgte jeg meg ut fjellstyrer fra ulike steder i landet og kontaktet disse direkte. Utvalget av intervjuobjekter er forholdsvis lite da tidsaspektet i oppgaven setter klare begrensninger. Dette gjør at resultatene fra denne oppgaven ikke kan generaliseres, men vil likevel kunne gi et innblikk i hvordan fjellstyrene velger å praktisere forvaltningen av jaktrettigheter og hvilke hensyn som ligger bak. Oppgaven vil også gi et innblikk i hvilke problemer som foreligger i dagens lovverk på dette området.

Jeg har intervjuet fem forskjellige fjellstyrer fra to ulike områder i landet. På denne måten kunne jeg undersøke om det fantes ulikheter i forvaltningen mellom fjellstyrer som lå i nærheten av hverandre og i fjellstyrer i andre deler av landet. Informantene er daglig ledere hos fjellstyrene og har god kunnskap om temaet som oppgaven utforsker. Jeg har valgt å anonymisere svarene fra mine intervjuer. Da resultatene ikke kan generaliseres på grunn av utvalget og oppgavens hensikt er å få et innblikk fra noen få av de mange fjellstyrene i landet vil det ikke være vesentlig for resultatene hvilket spesifikt fjellstyre jeg har hentet informasjonen fra.

### **1.5.3 Reliabilitet og validitet**

Etter at informasjonen er innhentet i forskningsarbeidet må man kontrollere datainnholdet man har samlet. Her er det spesielt to begreper som er viktige: reliabilitet og validitet. Reliabilitet vil si noe om hvor pålitelig undersøkelsens data er. Reliabilitet testes ofte ved å se om man får det samme resultatet om man gjennomfører undersøkelsen under samme premisser flere ganger. Reliabilitet knytter seg derfor mest til kvantitative undersøkelser hvor man bruker mer strukturerte datainnsamlingsmetoder. Grunnen til at dette ikke er like relevant for kvalitative metoder er at forskningen vil være vanskelig å kopiere for andre forskere på grunn av forskjellig erfaringsbakgrunn og tolkning. (Johannessen et al. 2010 s.40) For videre forskning vil reliabiliteten i min oppgave være lav på bakgrunn av intervju som datainnsamlingsmetode. Intervjuer er generelt regnet som mindre reliabelt da de er vanskelig å etterprøve. Men gjennom nøyaktig arbeid i intervjuopprosess ved å forsikre meg om korrekt forståelse av informantene og i innhenting av teori vil jeg forsøke å skape mest mulig reliabilitet for denne oppgaven.

Validitet sier noe om sammenhengen mellom innsamlet data og prosjektets problemstilling. *”validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten”*. (Johannessen et al. 2010 s.230)

Validitet deles ofte inn i intern validitet og ekstern validitet. Intern validitet går ut på om jeg har fått svar på spørsmålene som min problemstilling reiser. Gjennom klarlegging av lovverket og svarene innhentet fra intervjuene får jeg i drøftingsdelen svar på mine problemstillinger og reflekterer på den måten formålet med studiet. På denne måten styrkes oppgavens interne validitet. Allikevel har det gjennom arbeidet med oppgaven vist seg at de ulike statsallmenningene har ulike forutsetninger for forvaltning. Noe som gjør det vanskelig å gi et samlet svar på hvordan fjellstyrene velger å praktisere sin jaktforvaltning. Det kan da tenkes at jeg ikke har fått registrert alle mulige variabler for alle statsallmenninger, slik at mine funn ikke kan dekke flere statsallmenninger enn de jeg har undersøkt i mitt utvalg. Dette gjør at den eksterne validiteten svekkes, da mine resultater ikke kan generaliseres. (Johannessen et al. 2010 s.231)

#### **1.5.4 Etske avveininger**

Etikk går ut på prinsipper, retningslinjer og regler for vurdering av om handlinger er riktige eller gale. I mitt prosjekt vil etske avveininger handle om forskningsetikk spesielt under datainnsamlingen ved intervjuer av informanter. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora har vedtatt noen retningslinjer for dette. I hovedsak er det snakk om tre typer hensyn: Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv, og forskerens ansvar for å unngå skade. (Johannessen et al. 2010 s.91)

Informantens rett til selvbestemmelse vil si at informanten skal kunne bestemme over sin deltakelse. Forskerens plikt til å respektere informantens privatliv går ut på at forskeren må respektere eventuelle konfidensialitetsavtaler slik at private opplysninger om informanten ikke blir brukt hvis de ikke ønsker det. Forskerens ansvar for å unngå skade går ut på at de som deltar i undersøkelser skal utsettes for minst mulig belastning.

I mitt prosjekt er det lite trolig at jeg vil komme inn på veldig personlige temaer, men det er fortsatt viktig at jeg behandler informantene på en riktig måte. Det blir viktig at informantene vet at deltakelse er frivillig og at de kan avbryte når de vil. Det er viktig at jeg informerer om at intervjuene vil bli tatt opp på lyd, og at jeg vil bruke informasjon fra intervjuet i min oppgave. Jeg har valgt å anonymisere svarene i min oppgave, da det ikke er vesentlig å opplyse om personinformasjon. På denne måten blir ikke konfidensialitet et tema.

## 2. Teori

### 2.1 Innledning til tema

Statsallmenningene i Sør-og Midt-Norge omfatter ca. 26,6 mill. dekar og dekker dermed de fleste store høyfjellsområdene i denne regionen. Totalt er det 207 statsallmenninger som forvaltes av 94 fjellstyrer.(Runningen 2012) Disse fjellstyrene forvalter statsallmenningene etter lov av 6. juni 1975 nr. 31 Lov om utnytting av rettar og lunnende m. m. i statsallmenningane (Fjellova) og lov av 1. januar 1993 nr. 12 Lov om skogsdrift i statsallmenningene (statsallmenningsloven). Finnmark, Nordland og Troms er ikke underlagt samme lovverk som resten av landet, og vil derfor ikke behandles i denne oppgaven.

Utnyttelsen av statsallmenningene har vært en viktig faktor for mange bygdesamfunn i tillegg til å være et rekreasjonsområde for store deler av landets befolkning. Grunnen til at statsallmenningen har vært så viktig for bygdesamfunnene er allmenningsretten som er en av våre eldste rettsinstitusjoner. (Falkanger 2009 s.21)

Forvaltningen av statsallmenningene har vært omtalt som kompleks. Dette er mest sannsynlig på bakgrunn av utgangspunktet hvor staten er grunneier og private personer har bruksretter og samtidig mange andre interesser spiller inn. Man kan se at den historiske utviklingen har tatt opp mange problemstillinger rundt dette temaet. Dette skal jeg gi en oversikt over senere i oppgaven.

I dag er det mange ulike utnyttelser av statsallmenningene, og hvilke ressurser som utnyttes er ulikt fra statsallmenning til statsallmenning. Av de tradisjonelle bruksrettene finner vi beiting, seterdrift, jakt, fangst og fiske som de mest sentrale. Utnyttelsen av ressursene i statsallmenningene har utviklet seg over tid og man kan se at det fortsatt er rom for utvikling i hvordan man benytter seg av ressursene da et viktig punkt i lovgivningen er at statsallmenningene skal ”nyttast på ein måte som til ei kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk og som det er naturleg etter tid og tilhøva”. Jf. fjelloven §2.

## 2.2 Sentrale begreper

### 2.2.1 Allmenningene

Før jeg kommer inn på hovedproblemstillingen om hvordan jaktrettighetene blir forvaltet i statsallmenningene vil jeg gi en innføring i noen av de mest sentrale begrepene denne oppgaven omfatter. ”Slik som fra gammelt av” har blitt omtalt som allmenningsrettens grunnlov og er et prinsipp som står helt sentralt for hvordan lovgivningen og forvaltningen av statsallmenningene blir utøvet. (Runningen 2012 s.7) Det er derfor vesentlig at jeg gir et innblikk i den historiske utviklingen for å kunne si noe om hvorfor reglene i dag er utformet som de er. Først og fremst skal vi se på allmenningsbegrepet. For det meste vil dette gjelde statsallmenningene, men jeg vil også kort omtale de andre typene allmenninger vi har i Norge.

Som kort nevnt ovenfor dekker statsallmenningene store deler av høyfjellsområdene i Sør-og Midt Norge. Men hva kan egentlig betegnes som en allmenning?

Dagens allmenningslover gir regler om hva som gjelder dersom vi har med en allmenning å gjøre, men sier ikke mye om hvilke områder som er allmenninger. I forarbeidene til fjelloven av 1975 heter det at loven skal gjelde den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord Trøndelag fylke, og at hvis det blir rettslig fastslått at noe av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, skal loven gjelde for disse områdene også. (Ot.prp. nr.32 (1973-74) s. 25) Som vi ser her må det altså rettslig fastslås at et område er statsallmenning. Spørsmålet blir hva som skal vurderes for å fastslå dette.

Eldre lovgivning viser til at hvordan området er blitt benyttet og hvordan rettsforholdet er blitt oppfattet har stor betydning. I Christian Vs Norske lov av 1687 tredje boks tolvte kapittel (NL 3-12-1) finner man det synet at allmenning skal være ”saasom det haver været af gammel tid”. Alders-tids bruk har derfor vært et grunnleggende prinsipp i allmenningsreglene. (Falkanger 2009 s.48) Går man langt tilbake i tid har oppfatningen vært at store vidder av skog og fjell som ikke var underlagt eksklusiv bruk, men som til vanlig ble utnyttet i fellesskap av de som bodde i nærheten ble oppfattet som allmenninger. (NUT 1969:1 s.5)



At alders-tids bruk er et såpass viktig prinsipp i defineringen av allmenningsgrunn gjør at veldig mye av vurderingen er uensartet og bero på en helhetsvurdering av de enkelte tilfellene. Dette har trolig også mye med at allmenningene kan være svært forskjellige i forhold til geografi og hvilken utnyttelse av området som har vært mulig å utøve.

Ved tvist om området var privat eiendom eller allmenning hadde NL 3-12-1 en bevisbyrderregel som bestemte at den private parten måtte bevise at området var i privat eie. Høyfjellskommisjonen fastslo imidlertid i Rt. 1916 s. 1251 (s.1258) at det offentlige først må ”bevise, at strækningen til bestemt kjendt tid har henligget enten ganske øde eller underlagt ordinær almenningsbruk, før der for den private, som har strækningen i besiddelse og bruk, indtræder nogen bevispligt efter 3-12-1”. Dette er blitt kjent som læren om allmenningsbevis og har blitt lagt til grunn av Høyesterett i flere avgjørelser. (Falkanger 2009 s.55)

Eksempelvis i Rt.1959 s. 388 (Folledalen, Tynset og Kvikne Vestfjell).

Høyfjellskommisjonen hadde avsagt kjennelse om at fjellstrekninger var statsallmenning. Eiere av setre, sameieskog m.m påanket avgjørelsen og påsto at fjellet for lengst var blitt privateiendom på bakgrunn av alders-tids bruk, hevd og gamle kongeskjøter. De private eierne fikk ikke medhold da Høyesterett fant at staten hadde ført tilstrekkelig bevis for at de fjellstrekningene saken gjaldt i kjent tid har vært statens allmenning.

I senere tid har det kommet andre syn på bevisføring, men læren om allmenningsbevis har sannsynligvis spilt en rolle da Høyfjellskommisjonen fastslo grensene for statsallmenningene. Oppsummert vil det viktigste for å avgjøre om området er privat grunn eller allmenning være utnyttelsen gjennom tiden og oppfatning av rettsforholdet som har foreligget. Utnyttelsen må altså ha vært ”ordinær allmenningsbruk”. Hva som kjennetegner dette kommer jeg tilbake til under delen om allmenningsrett.

Det har gjennom tidene vært mange diskusjoner rundt eiendomsretten til allmenningene. Hvem som hadde eiendomsretten fra tidlige tider finnes det ingen sikker viten om. Meinich Olsen skriver at allmenningene trolig ble klassifisert som ”res nullius”, altså at det ikke tilhørte noen. Dette ville bety at det var fritt for alle å rydde og bygge der. (Olsen & Universitetet i Oslo Det juridiske 1928 s.13)

Vi har i dag to typer allmenninger; statsallmenning og bygdeallmenning. I hovedsak regnes det at all allmenningsgrunn opprinnelig har vært statlig eiendom og dermed statsallmenning, men historiske hendelser har endret dette. Salget av statsgrunn på 1600-tallet har trolig skapt mange av disse diskusjonene rundt hvem som eier allmenningene. Statsallmenninger er de områdene som ikke ble solgt under salget av statseiendom på 1600-tallet og senere. Statsallmenningene fikk så fastsatt sine grenser gjennom Høyfjellskomisjonens arbeid fra 1909 til 1954. (Runningen 2012 s.4)

Under salget av statseiendom kunne kjøperen av allmenningene være bygdefolket eller en tredjeperson. Var kjøperen bygdelaget, altså de bruksberettigede skapte dette bygdeallmenninger. Hvis allmenningene ble solgt til tredjeperson skjedde det med forutsetning at bygdefolkets bruksrett ikke skulle forringes. I situasjoner hvor kjøperen var privat ble dette til privatallmenninger. (Falkanger 2009 s.49) Disse ble i hovedsak utskiftet til bygdeallmenninger etter skogloven av 1863. I bygdeallmenningene er det bygdelaget som har grunnbokshjemmel og forvaltes etter bygdeallmenningsloven av 1992. (Falkanger 2009 s.24) Jeg vil ikke gå nærmere inn på utviklingen av bygdeallmenningene i denne oppgaven.

Høyfjellskommisjonen ble i 1908 opprettet som en særdomstol med formålet å ordne forholdene mellom staten og andre i allmenningsområdene. Under sin virketid frem til 1953 avsa kommisjonen er rekke dommer som omhandlet forholdene i allmenningene, deriblant hvorvidt et område kunne regnes som allmenning eller ikke. (Runningen 2012 s.8) Kommisjonen avsa dom 1. desember 1910 hvor deres syn på eierforholdene i statsallmenningene kommer frem.

I dommen uttrykker kommisjonen at etter det ble ordnede forhold i landet måtte det anses som et statssamfunn. Samtidig lå store strekninger som ikke var tatt i bruk av enkeltpersoner. Her uttrykker kommisjonen at oppfatningen om at noe kan være herreløst ikke samsvarer med et ordnet statssamfunn. Kommisjonen mente da at områder som ikke lå i enkeltmanns eie måtte tilhøre staten og det hele samfunn. Samtidig uttrykkes det at retten til okkupasjon opphørte da staten oppsto. (Schiefløe 1955 s.29)

Fjellstyrene tok på slutten av 1950-tallet initiativ til en revidering av fjelloven. Mye av grunnen til dette var diskusjonene og uklarheten om hvem som egentlig hadde eiendomsretten til allmenningene, og fjellstyrene støttet seg til A. Schiefloe og O. Solnørdals teorier om at det var bygdene selv som hadde eiendomsretten fra gammelt av. (Runningen 2012 s.9)

Dette ble endelig fastslått i Høyesterett gjennom Rt.1963 s.1263 (Vinstradommen). Denne saken omfattet hvem som hadde rett til utnyttelse av fallrettighetene. Både herredsretten og lagmannsretten kom frem til at denne utnyttelsen tilhørte de bruksberettigede. Da saken havnet i Høyesterett falt avgjørelsen på det motsatte, nemlig at det var staten som var innehaver av disse rettighetene og dermed også måtte anses som grunneier av statsallmenningene. (NUT 1969:1 s.11)

### **2.2.2 Allmenningsrett**

Som tidligere nevnt er allmenningsretten en av våre eldste rettsinstitusjoner. Det er derfor også naturlig at man må se langt tilbake i tid for å få et svar på hva allmenningsretten er. Noe som gjør det vanskelig å definere en slik rett er at retten ikke er entydig for alle, men er veldig situasjonsavhengig. Retten kan omfatte forskjellige typer rettigheter, og er basert på husbehovsprinsippet. (Runningen 2012 s.10). På denne måten kan to nabogårder ha samme rettighet, men ikke likt omfang av retten, eller ha ulike rettigheter på bakgrunn av gårdens behov. Det må videre skilles mellom reelle allmenningsretter som er knyttet til eiendomsforhold i jordbrukssammenheng og til personlige retter som kan gjelde en videre avgrensning av personer. De personlige rettene kan ikke sies å være begrenset til husbehovsprinsippet. (Falkanger 2009 s.126) Det er også problematisk med tanke på at allmenningene er geografisk ulike og utnyttelsen vil derfor også være ulik fra allmenning til allmenning.

Det vil være umulig å tidfeste nøyaktig når allmenningene og reglene om bruken av de oppstod, men det regnes at de første nedskrevne regler stammer fra midten av 1200-tallet- (NUT:1969:1 s.5) Utnyttelse av naturen og utmarka har vært en del av folks livsgrunnlag siden tidenes morgen. Enten dette har vært for jakt, fangst og fiske, eller for å livnære husdyr har dette utvilsomt spilt en stor rolle i historien. Det er naturlig å tenke at folk brukte den utmarka som lå nærliggende til bostedet. Befolkningsvekst og konkurranse om utmarksressursene kan tenkes å ha bidratt til de første allmenningsreglene. Ettersom det ble

mer konkurranse om utmarksressursene sikret bygdefolket rettighetene som de mente de hadde krav på mot nabobygdene. Dette resulterte i at hver bygd fikk sine egne jordvidder hvor man på tinget fastslo sine rettigheter.(Runningen 2012 s.6) Disse utmarksområdene ble omtalt som ”alle bygdemenn like tilhørig”(Solnørdal 1958 s.27)

Allmenningsretten har som tidligere nevnt utviklet seg med tiden. Både på bakgrunn av hvilke utnyttelsesmåter av utmarka som har vært aktuelle og hvordan samfunnet har utviklet seg. Dette kan man se ved at enkelte utnyttelsesmåter er fjernet fra lovgivningen da det ikke er en del av den faktiske utnyttelsen lenger. Grunnprinsippet kommer til uttrykk i § 2 i fjellova som sier at ” retten skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tid og tilhøva”. At allmenningsretten har utviklet seg med samfunnsutviklingen kan man se ved at befolkningsvekst og press på ressursene førte til at rettene som fra starten trolig var en allemannsrett ble forbeholdt jordbrukerne i bygdene. (Runningen 2012 s.9)

En definisjon av allmenningsforholdet ble gitt i Meinich Olsens Norsk allmenningsrett: ”Ved allmenning forstaar jeg en strækning, hvor et eller flere bygdelag i kraft av loven har bruksret”. (Olsen & Universitetet i Oslo Det juridiske 1928 s.220)

I NOU 1985 :32 s.12 Revisjon av allmenningslovgivningen ble det poengtert at det ikke er mulig å inkludere alle elementene av allmenningsrett i en definisjon:

*”reglene for de forskjellige allmenningsrettighetene er ikke de samme. Her må en skille mellom de reelle allmenningsrettighetene, som bare kan utøves av jordbrukere i bygden (hogst, beite, seter) og de personlige rettighetene jakt fangst og fiske. De første rettighetene er innskrenket til husbehov. Det gjelder i alminnelighet ikke for de sistnevnte”*

Allmenningsrett er altså et komplekst begrep hvor innholdet ikke er konstant. Siden det å ha allmenningsrett kan variere så mye i innhold vil det være vanskelig å gi en konkret definisjon. Det som kan regnes er at det gjelder rettigheter til utnyttelse av et utmarksområde hvor bygdefolket har nyttet ressurser fra gammel tid, og sikret seg rettighetene til å fortsette å nytte ressursen slik det er gjort fra gammelt av.

Det at allmenningsretten er såpass fleksibel i omfang og utstrekning kan kalles et særtrekk. Den er ikke fast anlagt av en eiendom og den kan innskrenkes for eksempel ved deling av eiendom, men også ved at behovet ikke er det samme lenger. Dette gjelder kun for de reelle rettighetene som beite og virkesrett, da de personlige rettene som jakt og fiske ikke kan defineres til behov. (Falkanger 2009 s.126)

Hvem som har allmenningsrett etter fjelloven § 2:

*”Rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gamal tid har hatt slik rett. Retten skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva.”*

I forarbeidene til loven (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s. 37) var det diskusjoner om hvordan denne bestemmelsen skulle lyde. Det ble fastslått at § 2 første ledd ikke kunne spesifiseres nærmere og at hvem som har bruksrett og hvilke retter det gjelder må gjøres ut i fra en konkret helhetsvurdering av det enkelte tilfellet.

Videre inneholder § 2 flere vilkår for allmenningsrett knyttet til jordbrukseiendom. Da dette er tilknyttet de reelle rettighetene vil jeg ikke behandle dette videre i denne oppgaven.

Før man kan avgjøre hvem som har allmenningsrett må det være klarhet om hvilken *type* rettighet det er snakk om. Som tidligere nevnt har man satt et skille mellom reelle og personlige rettigheter. I boken ”Allmenningsrett” fra 2009 deler Falkanger dagens allmenningsrettigheter opp i to hovedkategorier:

”(i) De jordbrukstilknyttede rettighetene som karakteriseres ved at de:

- er knyttet til en eiendom som utnyttes for jordbruk
- med et omfang som bestemmes av gårdens behov

(ii) Rettigheter som tilkommer en videre krets, slik at det – med noen viktige kvalifikasjoner – er berettiget å omtale dem som allemannsrettigheter.” (Falkanger 2009 s.126)

I tillegg til disse to hovedkategoriene nevnes rettigheter som følger av friluftsløven.

Den første hovedkategorien gjelder altså retter som er knyttet til jordbruket. Dette gjelder da retter som hogst(virkesrett), beite og setring. Fjellovens § 2 regulerer her hvilke eiendommer som har allmenningsrett, sammen med en del domsavgjørelser. Eksempelvis Rt.1914 s. 35 (Hadelandsdommen) som omtales som grunnlaget for gjeldende rettspraksis. Jeg vil ikke gå nærmere inn på dette da det er rettighetene til jakt som er tema for denne oppgaven.

Dette kommer frem i den andre hovedkategorien. I sin inndeling skriver Falkanger at disse rettighetene med noen kvalifikasjoner kan omtales som allemannsrettigheter. I forarbeidene (Ot.prp.nr 32 (1973-1974) s.37) fremgår det at rett til jakt og fiske ikke er omfattet av fjellovens § 2. Dette på bakgrunn av at det ikke vanlig kan sies å være knyttet til jordbrukseiendom.

Kapittel XI i fjelloven omhandler rettighetene og reglene for jakt og fangst.

”Slik som fra gammelt av” blir betegnet som allmenningsrettens grunnlov. (Runningen 2012 s.7) Prinsippet har ført til at jakt i statsallmenningene er en særrett som har vært til fordel for bygdefolket. I NUT 1969:1 s.17 fremgår det at det fra gammelt av er enighet om at jakt og fangst i allmenningene hovedsakelig ble drevet av folk som var bosatt i det området vedkommende allmenning soknet til. Under forberedelsen av fjelloven var det enighet om at innbyggerne i dette området skulle ha fortrinnsrett til jakt og fangst i allmenningene.

Uenigheten i dette spørsmålet var om også andre norske borgere skulle ha rett til å drive jakt i allmenningene, eller om det skulle være avhengig av tillatelse fra de som administrerte allmenningene.

Som man kan se spiller prinsippet om ”rett som har vært fra gammelt av” en stor rolle i lovgivningen av statsallmenningene. Selv om omstendighetene rundt jakt har forandret seg med tiden, har fortrinnsretten til jakt for innbyggerne innenfor allmenningenes område vært et klart hensyn. Jeg vil komme nærmere inn på utviklingen av lovgivningen om jaktrettigheter senere i oppgaven.

Ut i fra dette kan vi se et skille i lovgivningen mellom innenbygdsboendes og utenbygdsboendes rettigheter når det kommer til jakt, fangst og fiske i statsallmenningene. Dette har vært et mye diskutert tema opp igjennom tiden, og er noe som fortsatt er oppe for diskusjon den dag i dag. Dette kan man se gjennom innslag i media, samt i forarbeidene til

lovverket gjennom ulike revisjoner. Skillet mellom hvem som er innenbygdsboende og hvem som er utenbygdsboende følger i stor grad kommunestrukturen fra 1956. (NUT 1969:1 s.44)

Bestemmelsene i fjelloven § 23 første ledd fastslår at *"i statsallmenning skal dei som siste året har vore og framleis er fast busette i Norge ha rett til under like vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt."*

Her kan man se at loven likestiller innen-og utenbygdsboende når det gjelder jakt på småvilt uten hund. Allikevel forutsetter loven at man må ha vært fast bosatt i Norge det siste året og fortsatt være det. Dette er et tema som har blitt reist spørsmål om er i strid med EØS-avtalen. I fjelloven ble opprinnelig krav om norsk statsborgerskap endret til å gjelde å være bosatt i Norge. Motargumentene i dette spørsmålet er at salg av jaktkort ikke kan oppfattes som tjenesteytelse, da rettene i statsallmenninger er ervervet og ikke har sitt grunnlag at man får jaktkort. I tillegg menes det at det gjelder utøvelse av privatrettslige retter med røtter tilbake til landskapslovene og dermed ikke kan omfattes av EØS-avtalen. (Falkanger 2009 .s200)

Forskjellen mellom innenbygdsboendes og utenbygdsboendes jaktrettigheter kommer videre frem i fjelloven § 23 annet ledd. Her fremkommer det at fjellstyret avgjør om det skal gis tillatelse til jakt av småvilt med hund, og om dette skal tillates på lik linje mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende, eller om det kun skal gis adgang for innenbygdsboende. Det samme skillet ser vi videre i lovgivningen om villrein og i bestemmelser om avgift m. m. Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Som oppsummering ser vi her en forskjell mellom de forskjellige allmenningsrettighetene. De jordbrukstilknnyttede rettighetene som beite, setring og virkesrett er kun forbeholdt eiendommer med allmenningsrett. Jaktrettighetene er altså mer som en allemannsrett, men fortrinnsretten som blir forbeholdt bygdefolket vil kunne tilsvare allmenningsretten i de reelle rettighetene.

### 2.2.3 Jaktforvaltning

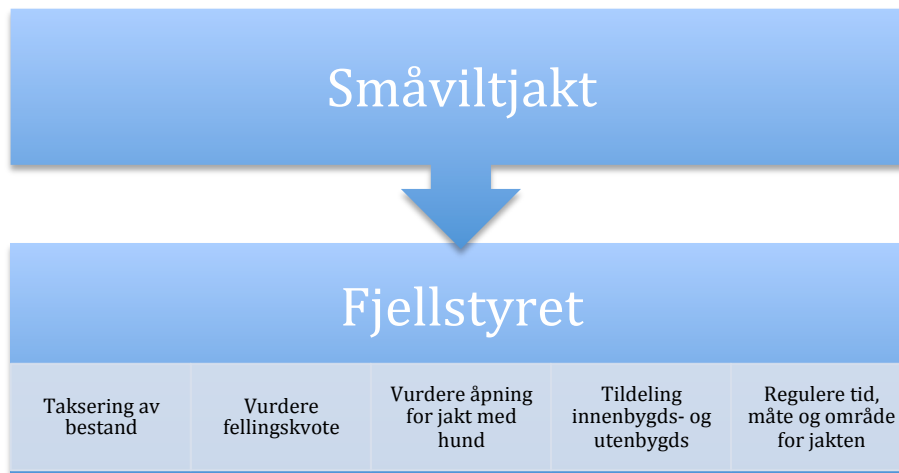
Fjellstyrene forvalter jaktrettighetene etter fjellovens kapittel XI. Arbeidsoppgavene er sterkt preget av naturbasert forvaltning da lovverket legger ulikt ansvar til fjellstyrene avhengig av jaktform. For denne oppgaven er det forvaltning av jaktrettigheter til villrein og småvilt som er i fokus. Jeg vil nå gi en kort forklaring på hovedtrekkene i forvaltningen av disse jaktformene, før jeg kommer mer grundig inn på temaet senere i oppgaven.

Norge er underlagt en internasjonal forpliktelse etter Bern-konvensjonen om å verne villreinstammene og deres leveområder. Som følge av dette er villreinen å regne som en nasjonal ansvarsart. (Falleth et al. 2014) Dette er bakgrunnen for at villreinforvaltningen er preget av en mer regional tilnærming, hvor villreinutvalg og villreinnemder setter rammene for fjellstyrenes tildeling av jaktrettigheter. Villreinnemda er underlagt miljødirektoratets instruksjonsmyndighet. Direktoratet bestemmer også nemdenes arbeidsoppgaver gjennom forskrifter (Villrein.no). Fjellstyrenes ansvarsområde med tanke på naturforvaltning blir på den måten noe innskrenket når det gjelder villreinjakt. Illustrasjonen nedenfor viser hovedtrekkene for villreinforvaltningen.





For småviltjakt har fjellstyrene et utvidet ansvarsområde hvor en større grad av arbeidsoppgavene også er naturforvaltningsoppgaver. Her står fjellstyrene mer selvstendig i forvaltningen og kan på denne måten administrere jakten mer etter fjellstyrets eget syn og kompetanse til naturforvaltning. Jeg vil komme nærmere inn på dette senere i oppgaven. Illustrasjonen på nedenfor viser hovedtrekkene av arbeidsoppgaver rundt bestandsforvaltning av småvilt i statsallmenningene.



## **2.3 Dagens bruk av allmenningene**

Som tidligere nevnt har vi i dag 207 statsallmenninger som utgjør et areal på omtrent 26,6 mill. dekar. De fleste av disse ligger rundt og over tregrensen, og bare 2,1 mill. dekar av arealet regnes som produktivt skogareal. (Runningen 2012 s.4)

Som tidligere forklart varierer det også mye fra statsallmenning til statsallmenning hvilke utnyttelsesformer som er viktigst. Overordnet er beite, seter og tilleggsjord de viktigste jordbruksrettene. Jakt utgjør en stor del av bruken av statsallmenningene. Samlet sett er fjellstyrene Norges største tilbyder av jakt og fiske til allmennheten da det årlig selges ca. 25.000 småviltkort, 1200 fellingstillatelser for elg, og 5-7000 fellingstillatelser for villrein i statsallmenningene. I tillegg er statsallmenningene svært viktige rekreasjonsområder for hele Norges befolkning når det kommer til friluftsliv. (Norges Fjellstyresamband 2017b)

## **2.4 Forvaltningen av statsallmenningene**

Statsallmenningenes regler er fordelt på to lover. Det er fjelloven av 1975 og statsallmenningsloven av 1992. Statsallmenningsloven regulerer forvaltningen av trevirke i statsallmenningene, mens fjelloven regulerer forvaltningen av de øvrige bruksrettighetene. Ut fra dette har de ulike lovene også ulike styringsregimer; fjellstyrene og allmenningsstyrene. I tillegg er det et tredje styringsorgan som er med på forvaltningen av statsallmenningene, nemlig Statskog SF som i 1993 ble opprettet som statsforetak, representerer staten som grunneier i forvaltningen. (Runningen 2012 s.5)

For denne oppgaven er det forvaltningen etter fjelloven og fjellstyrenes virksomhet som er interessant å se nærmere på, derfor vil jeg ikke gå videre inn på reglene rundt statsallmenningsloven. Jeg vil også fokusere videre på reglene rundt fjellstyrenes administrative regler i denne delen da et eget kapittel om jaktforvaltningen vil komme senere i oppgaven.

I fjelloven av 1920 ble fjellstyrene innført som forvaltningsorgan med sikte på å håndtere og regulere bruken av statsallmenningene. Før fjelloven ble innført kan det slås fast at det ikke var et formelt lokalt styringsorgan for bruken av statsallmenningene. Med mer utbygging av

fjellbygdene og bedre kommunikasjoner, økte også interessen for utnyttelsen av fjellet noe som resulterte i en rekke rettstvister. (NUT 1969:1 s.5)

I boken *fjellstyrene 100 år* gir Irene Runningen hovedtrekk fra allmenningssystemet før 1920: Styringen var da mer basert på avtalefrihet, formelle lover og lokal sedvane. For å holde orden på bruken var det statens tjenestemenn, fogdene og lensmennene som var sentrale. Avtalefriheten gjorde at allmenningsberettigede kunne avtale noen bruks- og adferdsregler seg imellom. Ved andre forhold som for eksempel bygsling eller leie av fiskevann, eller slått krevde dette søknad til fogden. Dette ville da trolig resultere i noe som kunne kalles et forvaltningsvedtak. Avtaleretten sett i sammenheng med de privatrettslige og formelle lovene utgjorde rammevilkår for hvordan aktørene kunne utnytte allmenningene og var trolig viktige for ordningen av allmenningsbruken før fjellstyrenes tid. Grunnen til at slike styringsregler var viktige er at bruken av allmenningene og utnyttelsen av utmarka i Norge stort sett var preget av individuell drift, men med felles rettigheter. Dette vil si at mange ville utnytte sine rettigheter i et område med felles ressurser. Man kan forstå hvordan en slik utnyttelse vil skape konflikter uten styring og koordinering. (Runningen 2012 s.13-14)

To prinsipper viser seg gjeldende fra gammelt av. For det første viser det seg at den som var først ute i tid hadde best rett. Eksempelvis den som "først satte ljaen i graset" hadde retten til slått det året. (Runningen 2012 s.14) Det andre prinsippet var behovsprinsippet. Dette går ut på at man kun skal benytte retten i det omfang som er nødvendig for gården. Eksempelvis for beiteretten kunne man ha så mange dyr på beite som man selv hadde på gården. (Falkanger 2009 s.21)

Ved at staten var den største jordeieren på denne tiden og også skulle være forvalter og maktutøver oppsto det mye forvirring blant bøndene om hvilken rolle staten egentlig hadde. Det kan tenkes at det heller ikke var lett for fogden å holde orden på maktutøvingen. Det skulle både innkreves jordleie, bygselavgift og skatt og bøndene ville få vanskeligheter med å skille de ulike inndrivelsene. Det ble etter hvert som tiden gikk flere problemer med å holde orden på bruk og rettigheter i allmenningene. Dette skapte misnøye og innbyggere i fjellbygdene følte at statens inngripen i utnyttelsen av deres rettigheter var en urettferdighet. Dette resulterte videre i lovforslaget til fjelloven av 1920.(Runningen 2012 s.15)

*”Ved stortingets beslutning av 19de juli 1912 blev det bestemt, at der skulde nedsættes en komite til at utarbejde utkast med motiver til lov om bygdernes beite, jagt og fiske i fjeldalmenninger”* Ot. prp. Nr. 52 (1918).

Vi ser her at i utgangspunktet skulle lovforslaget kun gjelde fjellallmenningene, men komiteen kom senere til at en slik begrensning ville være vanskelig og at loven også måtte omfatte resten av statens allmenninger. (NUT 1969:1 s.5)

Fjellovkomiteens *”Indstilling til lov om bygdernes utnyttelse av sine bruksrettigheter til beite, jagt fiske, fangst m.v. i statens almenninger-med bilove”* ble ferdigstilt i januar 1916. Til komiteens innstilling hadde skogdirektøren gått gjennom lovforslaget og kommet med sine uttalelser og samtidig forfattet et eget lovforslag *”Skogdirektørens uttalelse om fjellovkomiteens Indstilling til lov om bygdernes utnyttelse av sine bruksrettigheter til beite, jagt fiske, fangst m.v. i statens almenninger-med bilove”*. Begge innstillinger ble sendt ut på høring og fravek hverandre på en rekke punkter. (Runningen 2012 s.18)

Fra høringsuttalelsene kan man se at administrasjonen av rettighetene, hvilket organ som skulle tillegges denne, hvor inntektene skulle gå og rettighetene til jakt og fiske var de mest diskuterte temaene. Fjellovkomiteen ville legge administrasjonen under herredstyret som skulle velge representanter til et fjellstyre bestående av tre menn hvor minst to skulle være jordbrukere, som skulle administrere bruksrettene. Herredsstyret skulle bestemme fjellstyrets vedtekter og forskrifter for virksomheten. Inntektene skulle også gå til herredskassen. Skogdirektøren mente på den andre siden at administrasjonen burde legges til de allerede eksisterende allmenningsstyrene. Departementet foreslo heller at den daglige administrasjonen skulle ligge hos et fjellstyre slik som fjellovkomiteens hadde innstilt, men at inntektene og utgiftene skulle organiseres i en fjellkasse under fjellstyrets administrasjon. Herredsstyret skulle velge medlemmene av fjellstyret, leder og nestleder og tjenestetiden skulle være på 3 år. (NUT 1969:1 s.41)

Fjelloven av 1920 ble en relativt omfattende lov med 52 paragrafer og hadde dessuten nokså detaljerte bestemmelser. Allikevel ville det senere vise seg at bestemmelsene i loven ikke var skikket til å håndtere utviklingen som skjedde i statsallmenningene i årene fremover.

På slutten av 1950-tallet samlet fjellstyrene seg i et møte for å reise krav om revisjon av fjelloven. Bakgrunnen for dette var som tidligere nevnt, uenigheten om allmenningenes eiendomsrett. I tillegg mente fjellstyrene utnyttelsene som lå til grunn i den gamle loven fikk stadig mindre betydning og at nye utnyttelsesformer og bruksmåter tok mer over. (NUT 1969:1 s.9) Når det gjaldt administrasjonen av statsallmenningene mente dessuten fjellstyrene at tanken bak bestemmelsene i fjelloven var å legge administrasjonen til de berettigede, og at staten skulle ha en kontrollerende rolle. Dette mente fjellstyrene hadde gått i motsatt retning i takt med utviklingen. (Runningen 2012 s.36)

På dette møtet ble det besluttet å nedsette en nemd for å fortsette arbeidet med kravet om revisjon av fjelloven. Nemda ble gitt navnet fjellstyrenes samarbeidsnemd. Arbeidet med å få i gang en lovrevisjon var hovedoppgaven, men nemda oppnådde også resultater som gjaldt andre saker. I 1966 når nemda fikk gjennomslag for revisjon av fjelloven var hovedoppgaven løst, men arbeidet viste nødvendigheten av et samarbeidsorgan for fjellstyrene.

Dette startet arbeidet med å opprette Norges Fjellstyresamband som ble stiftet 30. mars 1976. Organisasjonen skulle videreføre arbeidet som nemda hadde påbegynt og fikk en formålsparagraf som lød: *"sambandet har som formål å virke som et bindeledd mellom de enkelte fjellstyrene. Sambandet skal verne om fjellstyrenes interesser ved å ta opp til behandling og søke løst spørsmål som har felles interesse for fjellstyrene."* (Runningen 2012 s.53)

I revisjonen av fjelloven var det enighet om at organiseringen via fjellstyrene måtte videreføres. Departementet mente videre at siden så mye av bruken av allmenningene hadde utviklet seg til å omhandle mer enn kun jordbruk måtte sammensetningen av fjellstyrene utvides, slik at de nye utnyttelsesmåtene ble representert (NUT 1969:1 s.12). Forslaget ble derfor at antallet medlemmer skulle settes til fem og at det måtte sørges for at jakt og fiskeinteressene ble representert. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s.39) Reglene om fjellstyrenes sammensetning og kompetanseområde blir behandlet i fjelloven § 3, med særregler videre i §§ 4, 5 og 6.

Fjellovkomiteen ville i utgangspunktet ha flere oppgaver etter den nye loven, og foreslo at fjellstyret skulle ha all myndighet som ikke positivt var tillagt andre organer. (Runningen 2012 s.42) Et ønske var at fjellstyret skulle ha ansvaret for grunn disponering. Dette ble ikke støttet av departementet, da de mente de statlige organene hadde de beste forutsetningene for å kunne ta hånd om dette. Om kompetansefordeling mellom staten og fjellstyrene uttalte

direktoratet at forholdet fra før var ganske godt avklart. Staten skulle ha avgjørelsesmyndighet i grunndisponeringssaker, men at samarbeidet med fjellstyrene hadde fungert godt og at fjellstyrenes syn ble tillagt vesentlig vekt. (NUT 1969:1 s.45)

Om inntekter til fjellkassen hadde fjellovkomiteen forslag om at en prosentandel fra statens grunndisponeringer skulle beholdes av staten selv, og resten skulle gå til fjellkassen. Departementet viste til at det hadde vært praksis siden 1965 at halvparten av statens festeinntekter gikk til fjellkassen. (NUT 1969:1 s.50) Dette ble lovfestet i den nye loven. Fastsettelse av godtgjørelse ble flyttet fra departementet til kommunestyret etter fjellovkomiteens forslag. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s. 40) Dette vil si at kommunekassen skulle utbetale godtgjørelse til fjellstyremedlemmene dersom fjellkassen ikke dekket det jf. fjelloven §7.

Når det gjaldt saksbehandlingsregler slo departementet fast at for fjellstyrevedtakene måtte reglene om enkeltvedtak etter forvaltningsloven gjelde jf. fjelloven § 10. Fjellstyrene fikk allikevel klagerett og omgjøringsrett når et vedtak var påklaget til departementet. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s.41)

Lovforslaget var ferdigstilt fra landbruksdepartementets side i februar 1974 og loven ble senere vedtatt 6. juni 1975. (Ot. prp. nr.32 (1973-1974)) Som oppsummering kan vi se at selv om det forelå ønsker om større myndighetsområde i forhold til loven fra 1920, ble det ikke store endringer med den nye loven. Prinsippet om at fjellstyrene skulle ha ansvar for ordningen av allmenningsbruken (med unntak av virkesrett og skogsdrift), og staten skulle ha ansvar for grunndisponering ble videreført. Det eneste unntaket om grunndisponering er at fjellstyrene administrerer utvisning av seter. (NUT 1969:1 s.44) Fjellstyrene fikk allikevel en større grad av medvirkning gjennom den nye loven ved at fjellstyrene skulle forelegges alle saker som angikk allmenningene til uttale, bortsett fra spørsmål som angitt skogsdrift.

Vi har nå sett på hvordan de administrative reglene for fjellstyrenes virksomhet har utviklet seg. Siden fjelloven av 1975 trådte i kraft har det ikke skjedd vesentlige endringer utenom enkelte forskrifter. De mest vesentlige endringene skjedde i seterforskriften (FOR-1984-06-22-1302), og jakt-og fiske forskriften ( FOR-2004-03-08-515). Jakt –og fiske forskriften skal jeg gå mer inn på i neste kapittel.

Myndighetsfordelingen for fjelloven ble fastsatt da ikrafttredelsen av fjelloven kom. Her ble det fastslått at Landbruksdepartementet skulle ha den makt som var tillagt departementet i fjelloven med unntak av kapitelene for jakt og fiske. For disse kapitelene ble myndigheten delegert til Miljøverndepartementet (nå Klima og miljødepartementet). Miljødirektoratet har fått videre delegert myndigheten fra Klima og miljødepartementet og er dermed klageinstans for fjellstyrenes enkeltvedtak etter kapitelene om jakt og fiske. ( FOR-1975-11-21-4)

Myndigheten som var gitt til landbruksdepartementet ble senere videre delegert til Statskog SF gjennom FOR-1995-07-01-679. Unntakene fra denne forskriften er at landbruksdepartementet fortsatt har myndigheten gitt til departement etter fjelloven § 17 og Landbruksdirektoratet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av Statskog SF.

Som tidligere nevnt har vi i dag 94 fjellstyrer som til sammen forvalter ca. 26,6 mill. dekar allmenningsgrunn. Med forvaltning av så store arealer følger det også med store verdier. I 2009 var den totale omsetningen på 72 millioner kroner. Det regnes at mellom 40-50% av fjellstyrenes omsetninger er knyttet til jakt og fiske. Videre utgjør festeinntekter om lag 10% av omsetningen. Dette regnet fra et overordnet plan, men som tidligere nevnt er det store forskjeller fra fjellstyre til fjellstyre med hensyn til hva som er den dominerende bruken i allmenningen. Dermed er det også store forskjeller når det gjelder hva fjellstyrene får inn mest inntekter fra. (Runningen 2012 s. 67)

Av arbeidsoppgavene i dag kan man se at jordbruksrelaterte aktiviteter i takt med samfunnsutviklingen har minket. Arbeidet og interessen rundt jakt og fiske har på den andre siden vært økende. I tillegg til de tradisjonelle arbeidsoppgavene rundt jakt og fiske, beite, seterutvisning og tilskudd er også oppsyn en stor del av arbeidsoppgavene. Etter §36 i fjelloven kan fjellstyret ansette oppsynsmenn til å gjennomføre oppsyn i statsallmenningene. Fjellopsynet er det enkelte fjellstyrets sekretær og feltpersonell. Statens naturoppsyn kjøper i mange tilfeller tjenester av fjellopsynet for å gjennomføre arbeidet med oppsyn i statsallmenningene. (Norges Fjellstyresamband 2017a)

Vi har nå sett på de generelle reglene for fjellstyrenes virksomhet som har blitt diskutert i fjellovens utvikling. Jeg vil nå i de neste avsnittene gå nærmere inn på det sentrale i oppgaven, nemlig jaktforvaltningen.

## 2.5 Spesielt om jaktforvaltningen

Som det har kommet fram tidligere i oppgaven har det vært mye diskusjoner rundt reglene om jakt, fangst og fiske i statsallmenningene. Grunnen til at dette har blitt en av de mest diskuterte temaene også i nyere tid vil trolig være nedgangen i bestanden for ulikt vilt i forhold til tidligere. Jeg vil nå gjøre et kort sammendrag av utviklingen av lovverket før jeg gjør en mer grundig utredning av dagens regler for fjellstyrenes jaktforvaltning.

Vi kan finne regler om jakt tilbake i Christian den femtes lov fra 1687. Her var reglene mer rettet mot fangst i dyregraver, og var lite utfyllende med hensyn til hvordan jakt skulle reguleres. Vi gjør et hopp herfra og frem til slutten av 1800-tallet da vi fikk den første omfattende klargjøring av jaktreglene i lov 20.mai 1899 nr. 2 angående jakt og fangst. I denne loven ble jakt på småvilt med og uten hund fri for ”enhver norsk borger”. Utenbygdsboende måtte likevel betale en årlig avgift for jakten. (Falkanger 2009 s.196) Småvilt blir betegnet som ”alt vilt unntatt bjørn, ulv, jerpe og gaupe, elg, hjort, villrein, dådyr, rådyr og moskusfe” (Falkanger 2009 s.197)

I fjelloven av 1920 ble det en endring i synet på rett til jakt i statsallmenningene. Fjellovkomiteen tok som utgangspunkt at rettighetene til jakt og fangst utelukkende skulle ligge til bygdene og de innenbygdsboende. (NUT 1969:1 s.17) Skogdirektøren støttet lovgivningen fra 1899 og at jakten fra gammelt av har vært fri for alle norske borgere. Norsk Landmansforbund uttalte at det kunne stemme at jakten fra gammelt av hadde vært en allemannsrett, men at det i realiteten kun hadde vært en ressurs for bygdefolket. I tillegg uttalte de at siden samferdselsmulighetene hadde blitt bedre var det naturlige vernet bygdene har hatt blitt borte. (Runningen 2012 s.23-24)

Departementet sluttet seg til fjellovkomiteens forslag om at jakten skulle tilhøre bygdefolket. Jakten gikk dermed fra å være fri for ”enhver norsk borger” til de som ” *i det siste år har vært og fremdeles er fast bosatt i det herred eller i et av de herreder, hvor almenningen er beliggende, eller i bygd eller grend, hvis beboere fra gammel tid har utøvet almenningsbruk innen vedkommende statsalmenning*” jf. §30.<sup>2</sup> Lov av 12. mars 1920 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske jakt og fangst m.v i statens almenninger. Til å starte med var loven ment å gjelde alle som var bosatt i kommunen som allmenningen lå, men i sammenheng med kommunesammenslåinger ble loven endret i 1964 til denne formuleringen slik at det kun var



de som bodde i det opprinnelige området hvor allmenningen lå som skulle ha retten. (NUT 1969:1 s. 44)

Jakt og fangst på småvilt ble derfor fritt for innenbygdsboende, mens småviltjakt med hund og villreinjakt ble en avgiftsbelagt rett for de innenbygdsboende. Fjellstyrene fikk myndighet til å selv kunne velge om jakten skulle åpnes for utenbygdsboende. Begrunnelsen var at så lenge inntektene fra jakten gikk til fjellkassen og dermed tilfalle bygda ville det ikke stenge for at utenbygdsboende fikk utføre jakt i statsallmenningene. (Runningen 2012 s.24)

Jaktbestemmelsene i fjelloven av 1920 fikk også en endring i forbindelse med ny jaktlov i 1951. (Falkanger 2009 s.197) Reglene for villreinjakt i fjellova ble i praksis byttet ut med allmenne lisensordninger. (Ot.prp.nr32 (1973-74) s. 6) Jaktlovkomiteen mente at fjellovens bestemmelser hadde ført til for hard beskatning av viltet og kom med forslag om at fjellstyre skulle innføre jaktkort for småviltjakt med hund for innenbygdsboende og at fastsettingen av antall jegere med hund skulle bestemmes i fellesskap med den lokale viltnemda. De foreslo også at fjellstyret kunne innføre lokale fredninger. Dette var departementet enig i og fjelloven ble endret i samsvar med dette. (NUT 1969:1 s.19)

## **2.6 Endringer i lovverket fra 1920 til fjelloven av 1975**

Vi er dermed kommet frem til dagens regler i fjelloven av 1975. Jeg skal først gå inn på hvilke endringer som kom med lovrevisjonen, før jeg skal gå nærmere inn på de viktigste reglene fjellstyrene forvalter jaktrettighetene etter i dag.

Likt som i vedtaket av 1920-loven kom uenigheter rundt reglene om jakt, fangst og fiske i statsallmenningene til syne. Fjellovkomiteen hadde foreslått å bevare regelen som før ved at jakt på småvilt uten hund kun skulle være en rett for de innenbygdsboende. Dette var ikke departementet enig i og endret regelen til at innenbygds og utenbygdsboende skulle likestilles når det gjaldt adgang til jakt på småvilt uten hund.(Ot.prp.nr.32(1973-1974) s. 31) For å sikre at det ikke ble for mange jegere la departementet til at fjellstyret skulle kunne avgrense antall jegere, men kun på en slik måte at ikke det ble prioritert innenbygdsboende. Avgrensningen måtte altså fordeles likt mellom innenbygds og utenbygdsboende jegere. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s. 47) Fra 1920-loven var regelen slik at småviltjakt med hund var tillatt kun i tilfeller

hvor fjellstyret positivt hadde gitt adgang til det. Den nye regelen i 1975-loven ble at fjellstyrene måtte treffe vedtak om det skulle åpnes for småviltjakt med hund eller ikke. I tillegg ble regelen om norsk statsborgerskap tatt ut av loven, da departementet mente det var tilstrekkelig at personen var fast bosatt i området der allmenningen ligger. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s.33).

Det var også uenigheter i §24 om jakt på villrein. Her var spørsmålet om hvem som skulle ha kompetanse av viltnemda og fjellstyret når det gjaldt villreinjakt. Dette kom på bakgrunn av at et fjellstyre hadde nektet å skrive ut jaktkort på grunn av uenighet i fellingskvoten. Det ble her fastsatt at viltnemda skulle ha kompetansen til å fastsette fellingskvoten men at fjellstyrets syn skulle gis vesentlig vekt. Viltnemda skulle altså ha særdeles gode grunner til å tvinge gjennom sitt syn dersom det var uenighet. (Ot.prp.nr.32 (1973-1974) s.48) I dag er reglene rundt fastsettelse av kvoter organisert ulikt fra dette ved at forvaltningen av villreinområdene er delt opp i villreinutvalg. Dette kommer jeg tilbake til i avsnittet om dagens jaktforvaltningsregler.

Når det gjaldt avgiften på jakt var det mye diskusjon. Departementet mente at fjellstyret skulle fastsette avgiften slik som det hadde vært i den forrige loven, men nå skulle dette vedtaket godkjennes av departementet. Samtidig åpnet bestemmelsen for at fjellstyrene kunne med unntak av for fangst og jakt på småvilt uten hund sette ulik avgift for innenbygds –og utenbygdsboende. (Ot.prp. nr.32 (1973-74) s.48).

## **2.7 Dagens jaktforvaltningsregler for villrein og småvilt**

Som tidligere nevnt er fjellstyrenes kompetanse vedrørende jakt og fangst hjemlet i kapittel XI, og mer detaljerte regler er gitt i forskrift 8. mars 2004 nr.515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenningene. (forskrift om jakt mv. i statsallmenning)

I §1 finner vi formålet med forskriften.

*”Vilt og fisk skal forvaltes slik at hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas. Innenfor denne ramme skal ressursen utvikles med sikte på å ivareta rettigheter etter fjelloven, fremme det lokale næringslivet og sikre allmennhetens adgang til jakt, fiske og friluftsliv”.*

Administrasjonen av jakt, fangst og fiske er lagt til fjellstyrene gjennom § 2 i jakt-og fiskeforskriften. ”Fjellstyret er ansvarlig for administrasjonen i samsvar med fjelloven 6. juni 1975 nr. 31.”

Forskriften § 3 inneholder bestemmelsene om retten til jakt, felling, fangst og fiske.

*”All jakt, felling, fangst og fiske skal bys ut på en måte som er akseptabel for allmennheten.”*

Hva som menes i denne paragrafen oppfatter jeg som noe utydelig. Det kommer ikke klart frem av lovverket hva som menes med ”bys ut” eller hva som er ”på en måte som er akseptabel for allmennheten”. Dette reiser spørsmål om hvordan fjellstyrene skal kunne forvalte jaktrettighetene helt konkret. Hvem bestemmer hva som er en akseptabel måte? I mine intervjuer har jeg sett nærmere på dette, og det kan tyde på at tolkningen av regelen kan variere mellom fjellstyrene. Videre i § 3 fremgår det at det skal være en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende i situasjoner hvor det er nødvendig å regulere antall jegere. Kravet til forholdsmessighet mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende er også hjemlet i fjelloven § 23 tredje ledd.

I forskriften § 4 hjemles det at mindre statsallmenninger som ikke egner seg for selvstendig forvaltning skal slås sammen med naboeiendommer for å oppnå en rasjonell og forsvarlig forvaltning. Denne må ses i sammenheng med fjellovens § 27.

Videre i forskriften § 5 hjemles det at fjellstyret kan kreve rapportering av jaktresultater samt at jegerne returnerer ubrukte fellingstillatelser ved avsluttet jakt.

Måten de forskjellige typene jakt skal utbys på kommer forskriften tilbake til i § 6 for småvilt og i § 9 for villreinjakt.

§ 6 i forskriften regulerer hvilke korttyper fjellstyrene skal gjøre tilgjengelig for småviltjakt:

1. Dagskort/døgnkort, unntatt i periode med krav om søknad
2. 5-dagerskort eller ukekort (7 dager) frem til 23. desember
3. Sesongkort med gyldighet frem til 23. desember.

Dette er altså korttypene som skal være tilgjengelige. Det vil si at forskriften låser fjellstyrene til å operere med disse typene jaktkort for småviltjakt. Men fjellstyret får mulighet til å tilby alternative korttyper i tillegg til de obligatoriske nevnt i pkt. 1-3 for å tilpasses spesielle situasjoner. Denne muligheten er viktig for å la fjellstyrene tilpasse korttyper for sine lokale forhold og forvaltning.

I § 9 er utbudsmåtene for villreinjakt bestemt.

”Følgende alternative utbudsmåter skal gjelde:

- a) Pris pr dyr, fastsatt etter kjønn og alder
- b) Kilopris
- c) Pris basert på vektklasser etter gjennomsnittsvektene i den lokale villreinstammen.

Fjellstyret kan bestemme at det betales en fast grunnavgift for hvert enkelt dyr som tildeles. Slik innbetalt grunnavgift skal trekkes fra i det endelige oppgjør for felte dyr”

Som tidligere nevnt likestilles innenbygds -og utenbygdsboende når det gjelder småviltjakt uten hund i statsallmenningene. Dette hjemles i fjelloven § 23 første ledd.

*” I statsallmenning skal dei som siste året har vore og framleis er fast busette i Norge ha rett til under like vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt.”.*

Alle som det siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge skal under samme vilkår ha mulighet til småviltjakt uten hund. Det holder altså ikke å nylig ha blitt fast boende i Norge, men man må i tillegg ha vært fast bosatt i det foregående året før den aktuelle jaktseasonen. Fjellstyrene vil altså ikke ha mulighet til å differensiere på verken på adgangen til jakt eller avgiften som skal betales når det gjelder denne jaktformen.

Det er i §23 andre ledd at de innenbygdsboendes fortrinnsrett kommer til syne.

*” Fjellstyret avgjer om det skal gjevast løyve til å drive fangst av småvilt og jakt med hund på småvilt. Like eins avgjer fjellstyret om løyve til slik jakt skal gjevast til personar som har jaktrett etter første stykket eller berre til personar som siste året har vore og framleis er fast busette i området der allmenningen ligg - og som Kongen fastset grensene for - eller i bygd eller grend der innbuarane frå gamal tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen.”*

Fjellstyret må altså i førsteomgang ta stilling til om det skal åpnes for småviltjakt med hund jf. første punktum. I tillegg må det tas stilling til om denne jaktformen kun skal være

tilgjengelig for innenbygdsboende eller om også utenbygdsboende skal få mulighet til dette. Her kan fjellstyret både differensiere på adgang og prismessig mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jf. fjelloven §25 første ledd fjerde punktum. Rammene for hvilken avgift fjellstyrene kan sette blir satt i jakt-og fiskeforskriftens §13.

*”Fjellstyret kan avgrense talet på vilt av ulike slag som nokon kan felle eller fange, og innskrenke tida, måten og området for jakta og fangsten. Fjellstyret kan og avgrense talet på dei som kan få høve til å drive fangst av småvilt, på dei som kan få høve til å drive jakt utan hund på småvilt og på dei som kan få løyve til å drive jakt med hund på slikt vilt. Ved eventuell avgrensing av talet på dei som kan få høve til slik jakt som nemnt i første stykket, må fjellstyret sjå til at det vert rimeleg balanse mellom innan- og utanbygdsbuande.”*

Fjellstyret kan sette andre begrensninger for jakten ved å avgrense antall dyr som kan felles, innskrenke jakttiden og området som det jaktes i jf. § 23 tredje ledd første punktum. Dette er for å kunne tilpasse jakten til lokale forhold. For å forhindre at pågangen av jegere blir for stor kan fjellstyret regulere antallet jegere som får adgang til jakt av småvilt. Når det gjelder jaktformen jakt på småvilt uten hund kan dette kun skje så lenge dette skjer på en måte som gir en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jf. fjelloven §23 tredje ledd tredje punktum. En rimelig fordeling har gjennom lang tid blitt praktisert ved at maksimalt 60% av jakten kan forbeholdes innenbygdsboende. Dette er også blitt omtalt som ”60/40 prinsippet”. (Miljødirektoratet 2008)

*”Før fjellstyret gjer noko vedtak etter andre og tredje stykket, skal kommunen uttale seg. Er det usemje mellom fjellstyret og kommunen, må fjellstyrevedtaket leggjast fram for departementet som tek avgjerd i saka.”*

Fjellstyret er allikevel ikke enerådende i forvaltningen ved at kommunen skal få uttale seg om vedtakene som gjøres etter andre og tredje ledd. Er det uenighet om vedtaket skal departementet (miljødirektoratet) avgjøre saken jf. §23 fjerde ledd.

Fjelloven § 24 tar for seg reglene for villreinjakt og bygger også mye på bestemmelsene i §23 andre og tredje ledd.

*” Fjellstyret gjev i samsvar med allmenne føresegner og tildelte kvoter løyve til jakt på villrein i statsallmenning. Elles gjeld §23 andre stykket, tredje stykket første og andre punktum og fjerde stykket tilsvarande for fjellstyrevedtak etter paragrafen her så langt dei høver.”*

Direktoratet skal i medhold av lov 29. mai 1981 nr. 38 (viltloven) § 16 ”fastsette minsteareal eller kvoter for felling av dyr av arter nevnt i første ledd”. Villrein er en av artene som nevnes i første ledd. I samsvar med viltlovens §4 er det opprettet ni villreinnemder som statlige særorganer som i dag har ansvar for kvotefastsettingen. Medlemmene av nemdene blir oppnevnt av miljødirektoratet etter forslag fra hver kommune som har villreinareal.

(Villrein.no) Kvotene og retningslinjer gitt fra villreinnemdene er altså de ”allmenne føresegner og tildelte kvoter” som fjellstyrene skal utstede fellingstillatelser etter.

Bestemmelsene i §23 andre og tredje ledd gjelder blant annet at også denne jakten kan forbeholdes de innenbygdsboende. I tillegg til villreinnemdene har hver av de 23 villreinområdene et villreinutvalg hvor representanter for grunneierne og de bruksberettigede foreslår forvaltning og tildeling. Fjellstyrene har representanter i utvalgene og har på den måten påvirkning i forvaltningsforslagene. Utvalget utarbeider forslag til nemdene som fatter vedtakene. Miljødirektoratet er klageinstans og overordnet forvaltningsorgan. (Villrein.no)

Etter bestemmelsene i §23 andre ledd kan altså fjellstyrene velge å forbeholde villreinjakten til innenbygdsboende. Dette er i utgangspunktet etter fjellstyrets skjønn, men det må sees i sammenheng med §§ 1 og 3 i forskriften med tanke på å det biologiske mangfoldet, rettighetene etter fjelloven og allmennhetens tilgang til jakt, samt at jakten skal bys ut på en akseptabel måte for allmennheten. Det kan tenkes at det er mange ulike avveininger som må gjøres rundt dette. Økonomi, lokale tradisjoner og biologisk mangfold er ofte svært viktige hensyn. Som grunnlag må fjellstyrene legge til rette for at de kan nå målene for fellingsprosent gitt av villreinnemda. Jakten må altså legges opp på en måte som gir størst sannsynlighet for dette. Samtidig må fjellstyrene se til at de innenbygdsboendes rettigheter blir ivaretatt, slik at det fremstår som en fortrinnsrett. Fastsettelse av pris er ofte en vanskelig vurdering rundt dette. Ved at villreinjakt er en rettighet de innenbygdsboende har fra gammelt av er det et hensyn at det ikke skal være for kostbart. Samtidig er fjellstyrene ofte svært avhengig av inntektene fra villreinjakten. Dersom antallet innenbygdsboende er få, er det ofte nødvendig å åpne for utenbygdsboende kun for å få solgt alle jaktkortene. Det vil da bli en avveining hvordan de balanserer rettighetene de innenbygdsboende har, mot åpningen for utenbygdsboende og deres tilgang til jakt. Virkemidlene til å kunne regulere ”tida, måten og området for jakta” jf. § 23 tredje ledd blir da ofte viktige for fjellstyrenes administrasjon og balansering av disse hensynene.

Fjellogen § 25 tar for seg bestemmelsene om jaktkort og fastsetting av avgift.

*” Jakt og fangst i statsallmenning kan berre drivast mot løysing av jaktkort og betaling av avgift. Avgifta, som vert fastsett av fjellstyret, må godkjennast av departementet. Fjellstyret har høve til å setja ulik avgift for dei som er busette i område, bygd eller grend slik som nemnt i §23 andre stykket og for andre jegerar. Avgifta kan og setjast ulik for jakt utan hund på småvilt og for slik jakt med hund.”*

Her bestemmes det at jakt i statsallmenning kun kan utøves etter kjøp av jaktkort. Fjellstyret skal fastsette avgiften for jaktkortene, og departementet må godkjenne vedtaket om avgiften. Samtidig er det gitt hjemmel til at fjellstyre kan operere med forskjellig avgift for innenbygds- og utenbygdsboende og for jaktformene småviltjakt med-og uten hund. Denne paragrafen kan oppfattes som noe vag da den ikke spesifiserer likestillingen av innenbygds-og utenbygdsboende for jakt på småvilt uten hund jf. § fjelloven 23 første ledd. Dette kommer jeg tilbake til i drøftelseskapittelet av oppgaven.

Forskriften § 13 tar for seg de ytre prisrammene for utenbygdsboende som skal gjelde for de ulike korttypene:

<b>Småviltjakt og fangst:</b>		
Dagskort/døgnkort	Kr	250,-
5 dagerskort	Kr	1000,-
Ukekort (7 dager)	Kr	1400,-
Sesongkort	Kr	2300,-
<b>Villreinjakt:</b>		
Fritt dyr	Kr	6500,-
Liten bukk inntil 55 kg	Kr	5100,-
Simle/ungdyr	Kr	3400,-
Kalv	Kr	1600,-

I tredje ledd fremgår det at prisen på småviltjakt og villreinjakt for utenbygdsboende kan overstige prisen for innenbygdsboende med inntil det dobbelte. Denne formuleringen tar ikke for seg skillet mellom jakt på småvilt med og uten hund, og virker noe motstridene mot fjelloven § 23 første ledd.

Videre fremgår det at dersom alternativ b) i § 9 benyttes som utbudsmåte for villrein, bestemmer § 13 tredje ledd at totalprisen for hvert enkelt dyr ikke kan overstige prisrammen som er fastsatt for vedkommende kategori dyr.

Fjellstyret skal straks etter vedtak om prisfastsettelse sende avgjørelsen til Miljødirektoratet for godkjenning.

Fjellogen § 26 fastslår at Kongen skal fastsette forskrifter for jakt på elg, hjort, dådyr, rådyr, bever og jakt på rovvilt.

Denne myndighet en videredelegert til Klima og miljødepartementet etter ikrafttredelse av fjellogen, delegering av myndighet § 5.

Som siste bestemmelse i kapittel XI fremgår det i §27 at:

*”Fjellstyret kan gjere vedtak om at statsallmenning eller del av statsallmenning skal vere med i eit større jaktområde, når dette er føremålstenleg av omsyn til den jaktmessige utnyttinga av allmenningen.”*

*Under same vilkår kan fjellstyret gjere vedtak om bortleige av småviltjakta i allmenningen eller deler av denne til ein organisasjon som har fremje av jakt og viltstell som føremål”.*

Dersom fjellstyret finner det hensiktsmessig å slå sammen områder for å bedre jakten i allmenningen kan det fjellstyret gjøre vedtak om å slå sammen allmenningen eller deler av den med andre områder. De har også mulighet til å leie ut jaktterreng for småviltjakt etter andre ledd. Også her skal kommunen uttale seg og Miljødirektoratet skal godkjenne vedtaket.

Dette er reglene som fjellstyrene må forholde seg til i sin forvaltning av jaktrettigheter til småvilt og villrein i statsallmenningene. Man kan tydelig se i lovverket hvordan det er oppbygget for å gi fjellstyrene mye spillerom. Det er få regler som setter en klar avgrensing på hvordan forvaltningen skal foregå. Dette er som vi har sett tidligere i oppgaven på grunn av de varierende forholdene som allmenningene innehar, som dermed skaper ulike forutsetninger for forvaltningen. De forskjellige allmenningene kan derfor lite trolig forvaltes hensiktsmessig på samme måte. Av denne grunn vil spillerommet fjellstyrene har i lovverket være et viktig virkemiddel for lokal tilpasning. Da store deler av jaktforvaltningen også innebærer naturforvaltningsoppgaver er det essensielt at lokale tilpasninger kan gjøres. Selv om fjellogen gir fjellstyrene omfattende kompetanse vedrørende jakt og fangst har fortsatt kommunene mulighet til uttalelse og departement en kontrollerende myndighet og dermed også stor mulighet til påvirkning i forvaltningen.



## 3. Empiri

### 3.1 Sammendrag av intervjuer.

I denne delen av oppgaven skal jeg se på hvordan fjellstyrene har valgt å legge opp sin forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningene. Jeg skal legge frem hvordan organiseringen og administrasjonen fungerer samt hvilke hensyn som ligger bak noen av vedtakene som fjellstyret har gjort. Først vil jeg gi et sammendrag av intervjuene jeg har gjennomført. Deretter vil jeg i neste del drøfte funnene som har kommet frem i mine undersøkelser.

Jeg har gjennom mine undersøkelser sett på hvordan fjellstyrene opplever at lovverket fungerer i forhold til arbeidsoppgavene de har med forvaltning av jaktrettigheter, hvilke endringer de synes kunne vært gjennomført, hvordan myndighetsfordelingen fungerer, og hvordan fjellstyrene praktiserer forvaltningen av jaktrettigheter mellom de innenbygdsboendes rettigheter og hensynet til de utenbygdsboende.

Under mine undersøkelser har jeg gjennomført intervjuer med informanter i ulike fjellstyret i landet. På bakgrunn av de store forskjellene i statsallmenningene valgte jeg fjellstyret med geografisk spredning for å avdekke eventuelle forskjeller i forvaltningen av jaktrettigheter som kommer av de geografiske forskjellene. Hovedformålet med intervjuene var å avdekke noen av hensynene bak forvaltningsvedtakene og synet på hvordan lovverket legger opp til fjellstyrenes virksomhet rundt jaktrettigheter. For å få et bredere inntrykk av hvordan fjellstyrene velger å praktisere sin forvaltning av jaktrettigheter har jeg supplert informasjonen fra intervjuene med tilgjengelig informasjon fra fjellstyrenes hjemmesider på internett. Dette har hovedsakelig vært tilgjengelige sakspapirer fra ulike vedtak gjort av fjellstyrene.

Jeg har gjennomført intervju med fem forskjellige fjellstyret. Informantene som har deltatt er ansatt som daglige ledere/sekretærer og har dermed god kunnskap om fjellstyrenes virksomhet og jaktforvaltning.

### 3.1.1 Fjellstyrenes syn på lovverket.

I første del av intervjuet fokuserte jeg på lovverket og spillerommet som fjellstyrene har til forvaltning av jaktrettigheter. Her undersøker jeg hvordan fjellstyrene synes lovverket fungerer i forhold til fjellstyrets arbeidsoppgaver med forvaltning og tildeling av jaktrettigheter. Jeg ville også undersøke om fjellstyrene fikk gjennomført den forvaltningen de ønsker ved å følge dagens lovverk.

På et overordnet plan var det ingen av fjellstyrene som hadde store innvendinger til lovverket. Det var en gjennomgående mening om at fjelloven med tilhørende forskrifter fungerer bra med arbeidsoppgavene som omhandler jaktforvaltning og at det var et godt system. Selv om fjellstyrene på de fleste punktene var enige i lovverket fantes det ønsker om enkelte endringer når det kom til forskrift om jakt mv. i statsallmenning. I intervjuene kom det blant annet frem ønsker om et friere spillerom når det gjaldt hvilke korttyper man skal tilby etter § 6, og om bredere prisrammer etter § 13.

Hos et fjellstyre var det et ønske om et bredere spillerom for hvilke korttyper man skal kunne tilby for småviltjakten. Dette vil da gjelde § 6 i forskriften om korttyper. Ønsket ble begrunnet med at en aktiv forvaltning spesielt på rype ble vanskeliggjort. Da det i senere tid har vært dårlig produksjon av rype må fjellstyret kunne avgrense jakten. Dette har fjellstyret mulighet til etter fjelloven, men bestemmelsene om at enkelte korttyper skal være tilgjengelig gjør administrasjonen av dette vanskelig. Det var derfor et ønske om myndighet til å tilby jaktkort for småviltjakt som passer det enkelte fjellstyres forvaltning.

Hos et fjellstyre var det et syn på at fjellstyrene gjerne kunne ha mer fullmakt på enkelte vedtak. Dette gjaldt spesielt hvordan nasjonalparkvernet satt begrensninger for utnyttelse av bruksrettene. Informanten fra dette fjellstyret forklarte at statsallmenninger som ligger under områdevern har store vanskeligheter med å utnytte sine ressurser fullt ut. Systemet legger opp til at fjellstyrets økonomi skal komme fra utnyttelsen av ressursene i allmenningen. Områdevernet setter dermed begrensninger for fjellstyrenes inntekter ved å begrense utnyttelsen. En viktig bestemmelse for at fjellstyrene skal kunne utnytte sine ressurser er § 35 som gir fjellstyrene rett til å oppføre nødvendige jakt-og fiskehytter i statsallmenningen. Informanten forklarte at denne bestemmelsen nærmest ble ubrukelig med det områdevernet som var i denne statsallmenningen.

Det var også et syn på at forskriftsendringer stadig utvider fjellstyrets arbeidsoppgaver. I forhold til dette var det vanskelig å følge opp alle kravene uten finansiering, noe som gjør at de ansatte i fjellstyret etter egen oppfatning måtte yte mer enn hva stillingen tilsier. Fjellstyret er derfor avhengig av mye frivillig arbeid for å kunne leve opp til krav stilt fra direktoratet.

### **3.1.2 Myndighetsfordelingen**

Med neste spørsmål ville jeg undersøke hvordan fjellstyrene opplevde myndighetsfordelingen etter dagens lovverk, og i hvor stor grad de øvrige organene er innblandet i fjellstyrets vedtak.

Overordnet har fjellstyrene som har deltatt i mine undersøkelser hatt lite innblanding fra kommune og direktorat. Det har stort sett vært enighet i vurderingene som fjellstyrene gjør i sine vedtak. Inntrykket er at svært få saker rundt jaktforvaltning blir overprøvd av direktoratet.

Fjellstyrene uttalte at de ikke hadde problemer med å få gjennom den forvaltningen de ønsker når det gjelder forvaltning av jaktrettigheter. Enkelte av fjellstyrene opplevde heller at det var en større utfordring i andre typer arbeidsoppgaver. Eksempelvis gjaldt dette i byggesaker hvor fjellstyrene opplevde motstand fra overordnede organer. Det eneste unntaket som gjaldt for jaktforvaltningen var en situasjon hvor et fjellstyre gjorde vedtak om fredning av rype hvor kommunen ikke var enig i vedtaket. Dette ble videreført til departementet som klageinstans hvor fjellstyret fikk støtte fra direktoratet.

Et syn var at myndighetsfordelingen skapte en treg saksbehandling med tanke på saker som måtte avgjøres i departementet da forvaltningsvedtak rundt jakt ofte blir fattet kort tid før jakten. Dersom vedtaket skulle avgjøres i departementet gikk det ofte så lang tid at jaktperioden var ferdig før fjellstyret fikk et endelig svar. Da det er fjellstyret som gjør vedtakene på bakgrunn av sin kompetanse og kommunen eventuelt ikke er enig kan dette skape utfordringer. At kommunen skal uttale seg mente informantene var en god løsning. De så heller at dette var mest vesentlig i tilfeller hvor fjellstyrene også har storviltjakt på elg og annen jakt på storvilt, sett bort fra villrein. Dette var på bakgrunn av at det ikke skal bli konflikt mellom viltforvaltningen i fjellstyrene og viltforvaltningen ellers i kommunen.

### **3.1.3 Ønskede endringer i lovverket**

I sammenheng med intervjuets første tema er fjellstyrene i hovedsak fornøyd med lovverket. Et gjennomgående ønske var å gi fjellstyrene et videre spillerom når det kommer til prisrammer jf. § 13 i forskriften. Dette ønsket var ikke bare begrunnet av at det vil gi mer inntekter, men også for å få mulighet til å differensiere mer med tanke på kvaliteten på jaktfelt og jakttid.

Et annet syn var at lovverket må få inn en bestemmelse med en økonomisk kompensasjonsordning for fjellstyrene i unntaksår. Med dette menes det at i år hvor det er nødvendig med fredning av vilt burde fjellstyrene bli økonomisk kompensert av staten. Hvis ikke vil det bli store vanskeligheter med å drive administrasjon av bruksrettigheter. Dette er høyst aktuelt da det i disse dager for eksempel er store usikkerheter rundt villreinstammene med tanke på skrantesjuka (CWD). Dette er en sykdom blant hjortevilt som sprer seg raskt, og det vurderes nå å avlive hele stammer for å få stanset spredningen. (Miljødirektoratet 2016) Dersom dette skjer vil noen av fjellstyrene miste betydelige deler av inntektsgrunnlaget, noe som vil bety at fjellstyrene ikke vil ha midler til å drifte fjellstyrekontoret.

En annen bakgrunn for ønske om økonomisk støtte var at hos et fjellstyre hadde de ikke midler til å gjennomføre nødvendige takseringer av rypebestanden. Noe som gjør det vanskelig å kunne gjennomføre en forsvarlig forvaltning av småviltjakten. Informanten fra dette fjellstyret forklarte at en slik taksering ville være for kostbar i forhold til inntektene de fikk fra småviltjakten. På bakgrunn av at denne statsallmenningen var svært vanskelig tilgjengelig og stor i utstrekning, krever en slik taksering svært mye ressurser. Fjellstyret ble derfor nødt til å basere sin forvaltning på takseringer fra andre statsallmenninger, noe som blir mindre nøyaktig enn om de hadde hatt midler til dette selv.

### **3.1.4 Hva må til for å gjennomføre en god forvaltning av fellingstillatelser**

Videre i intervjuet undersøkte jeg hva fjellstyrene mente var de viktigste faktorene for å kunne gjennomføre en god forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningene.

Her var det klart at den lokale kompetansen om området statsallmenningen ligger i var svært viktig. Samtlige fjellstyrer mener det må være en sammensatt administrasjon med høyt kunnskapsgrunnlag, og som har interesse og forståelse for en god forvaltning av vilt i de

enkelte statsallmenningene. Et annet hensyn som kom frem var at forvaltning må gå foran økonomi. Dette kommer ut i fra at fjellstyrene også har et stort ansvar for naturforvaltningen i sammenheng med forvaltning av bruksrettene. Det ble skildret at det i noen tilfeller kunne være vanskelig å balansere forvaltning av bruksretter, økonomi og naturforvaltning for viltbestandens beste i dagens system med begrensede midler.

### **3.1.5 Fjellstyrets arbeidsoppgaver iht. jaktforvaltning**

Videre i intervjuet undersøkte jeg hvor stor del av arbeidsoppgavene jaktrettigheter utgjorde, samt hvor stor del av fjellstyrets økonomi som kom fra forvaltningen av jaktrettigheter.

Hos de ulike fjellstyrene foreligger det ulike forutsetninger for forvaltningen. Noen av fjellstyrene har statsallmenninger som ligger i nasjonalparker, noe som fører med seg strenge verneregler. Dette fører til at jaktforvaltningen spiller en større rolle for fjellstyrets økonomi og administrasjon. Andre fjellstyrer hadde tamrein, noe som fører til at det er mindre jakt av villrein, og som igjen fører til at jaktforvaltningen spiller en mindre rolle.

Gjennomgående utgjorde jaktforvaltning en stor del av fjellstyrenes arbeidsoppgaver og administrasjon. Svarene varierte fra 30-50% av arbeidsoppgavene.

Sammenhengende med de ulike forutsetningene var også inntektsgrunnlaget varierende. Hos fjellstyrene som var underlagt nasjonalparkvern kunne man se at det utgjorde en særdeles stor del av inntektene. I områdene hvor det ikke var vern hadde fjellstyrene andre inntektskilder i tillegg, noe som gjorde at jaktforvaltningen utgjorde en noe mindre del av økonomien.

Allikevel var inntektene fra jaktforvaltningen en betydelig del. Hos tre av fjellstyrene var mellom 50-80% av inntektene fra jaktforvaltning. For de resterende to utgjorde inntektene fra jakt ca. 1/3 av inntektene.

### **3.1.6 Fjellstyrenes forvaltning av villreinjakt:**

Som tidligere nevnt er mye av forvaltningen for villreinjakt organisert gjennom villreinutvalgene og senere vedtatt i villreinnemdene. I mine intervjuer forsøkte jeg derfor å se på hvordan de ulike fjellstyrene la opp organiseringen og videre hvordan jakten bys ut jf. § 3 av forskriften. Jeg ville også se i hvilken grad de åpner for utenbygdsboende, og hvilke hensyn som ligger bak hvordan avgiften for jakten blir prissatt.

Gjennom intervjuene jeg har gjennomført kommer det frem at forvaltningen av jaktrettigheter til villreinjakt er organisert på en rimelig lik måte fra fjellstyre til fjellstyre. Det kommer frem at systemet og tildelingen har foregått på en tilsvarende måte, men at den nå er i utvikling ved at fjellstyrene forsøker å effektivisere administrasjonen med tanke på hvordan søknadsprosessen blir lagt opp.

Gjennomføring av tildeling av jaktrettigheter er overordnet lik blant fjellstyrene ved at både kvote og sentrale forvaltningsregler kommer fra villreinutvalget. Villreinutvalget består av representanter fra de ulike rettighetshaverne. Fjellstyrene har normalt en representant i utvalget. Etter at forslag fra utvalget er godkjent og vedtatt hos villreinnemda foreligger rammene for villreinforvaltningen.

Søknadsprosessen for jaktkort fungerer ved elektronisk søknad, enten direkte til fjellstyret eller gjennom internettsiden inatur.no. Det viser seg at flere og flere av fjellstyrene legger søknadene gjennom inatur.no for å redusere administrasjonen fjellstyret må gjøre på kontoret. Videre gjennomføres det en trekning fra søknadslisten som fastsetter hvem som får hvilke typer jaktkort. I kvoten fastsettes det hvor mange fellingstillatelser fjellstyret kan tildele etter kjønn og alder. Trekningen skaper da en prioriteringsliste i kronologisk rekkefølge. Fjellstyrene velger en normaltildeling av jaktkort, altså hvor mange fellingstillatelser hver søker skal tildeles. Det settes deretter en betalingsfrist for de prioriterte fra trekningen. Dersom ikke tilbud om jaktkort benyttes mister man tilbudet og kortene går til neste person på søknadslisten. I tillegg er det vanlig hos noen fjellstyrene å organisere tildelingen av fellingstillatelser ved et rulleringssystem. Dette systemet bygger på et prinsipp om at de som fikk jaktkort i fjor, står bakerst i køen påfølgende år, og blir trukket ut på venteliste. Måten tildelingen er organisert er ifølge mine informanter basert på sedvane.

### **3.1.7 Tildeling av fellingstillatelser og åpning for utenbygdsboende**

Hvordan tildelingen av fellingstillatelsene gjennomføres og hvordan fjellstyrer åpner for jakt for utenbygdsboende er opp til fjellstyrene jf. fjelloven § 24. Her viser det seg å være en del forskjeller blant fjellstyrene jeg har intervjuet. Kvotene som settes har en stor innvirkning på hvordan fjellstyrene velger å forvalte fellingstillatelsene. I enkelte fjellstyrer har det vært tildelt en så stor kvote at alle søkerne ble tildelt jaktkort.

Med så store kvoter vil det være enkelt å opprettholde fortrinnsretten til de innenbygdsboende ved å tildele fellingstillatelser til den gruppen i første omgang, og deretter tildele overflødige kort til utenbygdsboende. Dette er realiteten i flere fjellstyrer i dag. Allikevel er omstendighetene annerledes flere steder. Det kom frem i intervjuene at flere av fjellstyrene var økonomisk avhengig av å selge fellingstillatelser til utenbygdsboende for å komme i regnskapsmessig balanse. Dette vil si at også ved lavere kvoter ville de måtte åpne for utenbygdsboende jegere for å få inn mer penger for fellingstillatelsene.

Overordnet for fjellstyrene var det et syn på at prissetting av villreinjakt er en vanskelig avveining. Fjellstyrene må balansere at for innenbygdsboende er villreinjakten en rett fra gammelt av som ikke skal være for kostbar, i tillegg til at man må sette avgiften på et akseptabelt nivå slik at fjellstyrene får solgt alle kortene. Samtidig er fjellstyrene avhengig av inntektene fra villreinjakten for å kunne drifte fjellstyrekontoret. Ved å selge fellingstillatelser til utenbygdsboende kan man ta dobbel pris av innenbygdsboende, noe som selvsagt bidrar mye til økonomien. Et av fjellstyrene ga uttrykk for at det er et forvaltningsmessig spørsmål, da det er klare tall på at fellingsprosenten av jaktkort solgt til utenbygdsjegere er vesentlig lavere enn for kort solgt til innenbygdsboende. Informanten fra dette fjellstyret mente at det var vanskeligheter med å få den avskytingen de trenger for å kunne forvalte stammen på en forsvarlig måte. Dette var og et klart hensyn i vurderingen om hvor mange utenbygdsboende fjellstyret skal tillate fellingstillatelse.

Det kom også frem at fortrinnsretten de innenbygdsboende har står svært sterkt i fjellbygdene og at villreinjakten er en sterk tradisjon mange steder. En av informantene mente også at fortrinnsretten til jakt og adgangen til fjellet var en del av bosetningsgrunnet for flere i fjellbygdene.

Med så store kvoter som det er i mange villreinområder i dag, blir ikke vurderingen like vesentlig for alle fjellstyrene. Det var også et av fjellstyrene som til tider hadde flere utenbygdsboende enn innenbygdsboende jegere, da de innenbygdsboende var for få i antall.

Blant fjellstyrene jeg har undersøkt er det mange likheter i organiseringen av tildeling av fellingstillatelser. For de fleste av fjellstyrene organiseres tildelingen av fellingstillatelser ved at innenbygdsboende søkere i første omgang blir prioritert og deretter fordeles resterende fellingstillatelser til utenbygdsboende søkere. Fjellstyrene opprettholder likevel fortrinnsretten gjennom muligheten for å ta dobbel pris og ved å ha ulike restriksjoner for de utenbygdsboende jegerne jf. § 23 tredje ledd *”innskrenke tida, måten og området for jakta”*. Enkelte av fjellstyrene satt av en fast andel av kvoten til utenbygdsboende jegere, uavhengig av størrelsen på kvoten.

Fjellstyrene hadde ulike restriksjoner for utenbygdsboende jegere. Et fjellstyre hadde tid og områdebegrensning for å sikre rettigheten til de innenbygdsboende jegerne. Bakgrunnen for dette var å sikre at det ikke ble overbefolket i de mest attraktive områdene. Et annet fjellstyre hadde begrensning i forhold til hvilken type kort de utenbygdsboende kunne anskaffe. Andre fjellstyret hadde ingen andre begrensninger enn prisdifferensieringen.

Etterspørselen etter villreinjakt virker som stor hos alle fjellstyrene jeg har intervjuet. Det varierer hvor stor del av søkerne som får adgang til jakt. Da det er ulike forutsetninger for de ulike statsallmenningene vil tildelingsprosenten ikke være fullt ut sammenlignbare.

Hovedinntrykket er at det er stor forespørsel fra utenbygdsboende jegere, og at ikke alle som søker jakt får tildelt fellingstillatelse i alle områder. De fleste fjellstyrene hadde en oppfatning av at det var både stor interesse og betalingsvillighet blant de utenbygdsboende søkerne.

### **3.1.8 Fjellstyrenes forvaltning av småviltjakt:**

Forvaltning av småviltjakten ble sett på som et helt annet regime enn hva forvaltningen av villreinjakt er. Her har fjellstyrene et større spillerom og ansvar, ikke bare på forvaltningen av jaktretter, men også på den rene naturforvaltningen av bestanden. Da store deler av rammene for forvaltningen av villreinjakt blir satt av villreinutvalgene og villreinnemdene, gjør fjellstyrene denne delen selv for småviltjakt. Fjellstyrene fastsetter hvor mange fellingstillatelser som skal bys ut etter takseringer av bestanden. Dette er noe fjellstyrene må



organisere og finansiere på egen hånd. Det kom frem i intervjuene at enkelte av fjellstyrene ikke hadde økonomisk mulighet til å gjennomføre en slik taksering, og dermed måtte basere sine vedtak på takseringer gjort av andre i området. Denne statsallmenningen var svært vanskelig tilgjengelig, slik at en taksering ville være svært ressurskrevende.

For samtlige av fjellstyrene i mine undersøkelser viser det seg at utenbygdsboende utgjør den største delen av småviltjegere. Det viser seg å være ganske ulikt fra situasjonen ved villreinjakt. Flertallet av fjellstyrene som jeg intervjuet viste til en begrenset interesse fra de innenbygdsboende jegerne. Bakgrunnen for dette varierende. En grunn var at de private hadde andre private terreng som var lettere tilgjengelige for småviltjakt. En annen grunn var dårlig rekruttering blant innenbygdsboende. Den lokale tradisjonen for småviltjakt hadde altså stor betydning.

Hvordan tildeling av kort gjennomføres varierer blant fjellstyrene som jeg har intervjuet. To av fjellstyrene opererer med fritt kortsalg. Et fjellstyre har fritt kortsalg for innenbygdsboende og søknadsprosess for utenbygdsboende. De resterende to fjellstyrene har søknadsprosess for alle jegere. Varierende etterspørsel viste seg å være forklaringen på forskjeller i hvordan denne prosessen ble gjennomført. I områdene hvor det var fritt kortsalg ble stort sett alle søkerne tildelt jaktkort. I områdene med søknad var etterspørselen større, og en mindre andel av søkerne ble tildelt jaktkort.

En måte å organisere småviltjakten på var for de aktuelle fjellstyrene å dele inn statsallmenningen i jaktområder og i tillegg dele inn jakttiden i perioder. Dette gjøres ved at fjellstyrene deler jaktkortene opp i perioder i løpet av jaktsesongen. I tillegg til å dele opp i perioder deles kortene opp i typer ut i fra varighet, med hjemmel i forskriften. Fjellstyrene gjør en vurdering på hvor mange kort som skal gjelde med og uten hund. I senere år har det vært en lav bestand av rype i de fleste områder. Dette påvirker tildeling av fellingstillatelse og flere av fjellstyrene har valgt å begrense antall kort med hund. For å kunne tildele flere søkere kort opererer samtlige fjellstyrene med "baglimit" ved jakt på rype. Dette vil si en begrensning på hvor mange ryper som kan felles per dag i jakten. Ved å fordele kortene på perioder kan fjellstyrene kontrollere at det ikke blir for mange jegere i et område på samme tid.

### **3.1.9 Jakt på småvilt med hund**

Av de fem fjellstyrene åpnet fire for jakt med hund. På bakgrunn av at flertallet som jakter småvilt er utenbygdsboende, var det åpnet for jakt på småvilt med hund også for utenbygdsboende hos disse fire fjellstyrene. Fjellstyret som ikke åpnet for jakt med hund gjorde dette med hensyn til å bevare bestanden av rype. Hensynet var at de heller skulle åpne for at flere fikk mulighet til jakt uten hund, da synet var at jakt med hund ville føre til for hard avskyting av bestanden. Fjellstyrene som åpnet for jakt med hund hadde ulike måter å regulere jakten. En måte fjellstyrene begrenset jakt med hund på var å åpne for denne jaktformen bare i bestemte jaktfelt og jaktperioder. En annen måte var å åpne for jakt med hund kun på enkelte korttyper. Eksempelvis å ikke tillate sesongkort med hund for utenbygdsboende jegere.

Gjennomgående svarer informantene fra de fleste fjellstyrene at etterspørselen etter småviltjakt er god. Da det ikke er like stor etterspørsel fra de innenbygdsboende er det god tilgang til jakt for de utenbygdsboende. På den måten får de fleste som vil ha småviltjakt mulighet til det. Men det finnes unntak da det i to av fjellstyrene var så stor etterspørsel at ikke alle søkerne blir tildelt jaktkort.

### **3.1.10 Prisfastsettelsen av jaktkort til småviltjakt**

I forhold til prisfastsettelse av avgift for småviltjakt er det likheter ved at fjellstyrene har satt prisen i forhold til etterspørsel. Inntrykket fra intervjuene er at det er en lettere prosess enn for prissetting rundt villreinjakt. Et hensyn var at prisen ble satt i forhold til hvor mye administrasjon som må legges ned for småviltjakten.

## 4. Drøftelse og konklusjoner

I denne delen av oppgaven vil jeg legge frem funn fra mine undersøkelser og forsøke å svare på mine problemstillinger. Spørsmålene jeg har reist er følgende:

Hvordan praktiseres forvaltningen av jaktrettigheter i statsallmenningene?

Hvordan balanserer fjellstyrene innenbygdsboende rettigheter mot hensynet til allmennhetens adgang til jakt?

Hvilke utfordringer finnes i dagens system for fjellstyrenes jaktforvaltning?

Hvor godt samsvar er det mellom lovverket og praksis i fjellstyrene?

Utgangspunktet for denne oppgaven har altså vært å finne ut hvordan fjellstyrene velger å legge opp forvaltningen av jaktrettigheter i statsallmenningene etter reglene i fjellovens kapittel XI. I realiteten blir det sentrale spørsmålet her altså hvordan de balanserer de innenbygdsboendes rettigheter og allmennhetens adgang til jakt etter virkemidlene de får i §§ 23,24 og 25, samt tilhørende forskrift og hvorfor de har valgt å praktisere det på denne måten. I tillegg vil jeg se på hvordan lovverket fungerer i forhold til praktiseringen av forvaltningsoppgavene fjellstyrene har etter fjellovens kapittel XI.

### 4.1 Lovverket

Jeg starter med å se på lovverket som gir rammene for fjellstyrets jaktforvaltning. Dette vil si reglene i fjellovens kapittel XI med tilhørende forskrift. I mine intervjuer undersøkte jeg dette for å få et inntrykk av fjellstyrenes generelle tanker rundt reglene for jaktforvaltning, og hvilke eventuelle utfordringer eller problemer de mener foreligger i dagens lovverk. I mine undersøkelser fikk jeg høre oppfatningen til aktørene som arbeider med forvaltningen på daglig basis. Hovedinntrykket mitt er at fjellstyrene er fornøyd med lovverket rundt jaktforvaltning. Samtlige fjellstyrer mente det var et godt system som fungerte bra i forhold til å ha en lokal forvaltning.

Et område som skapte bekymring og utfordringer var den økonomiske oppbygningen av fjellstyrene. Det kom frem at fjellstyrene er svært økonomisk sårbare. Spesielt sårbare er fjellstyrene som har statsallmenninger som ligger under områdevern, da dette setter en begrensning for hvilke utnyttelsesmåter de kan få inntekter fra. Da store deler av inntektene

kommer fra jaktforvaltningen er fjellstyrets drift svært avhengig av naturmangfoldet og at de har jaktbare bestander. I senere år har bestanden av rype vært svært lave og mange fjellstyret har dermed måtte gjøre vedtak om fredning. I tillegg har det nå oppstått store usikkerheter rundt villreinbestandene i sammenheng med skrantesykdom (CWD). Et tiltak som er diskutert for å begrense denne sykdommen er avlivning av hele villreinstammer, og ikke opprette nye stammer på fem år. (Bitustøyl 2017) Et slikt tiltak vil være svært problematisk for fjellstyrene som opererer i disse områdene. Et av fjellstyrene i min undersøkelse regnet at 80% av inntektene kom fra jaktforvaltning og villreinjakten sto for mesteparten av dette. Dersom villreinen måtte fredes vil fjellstyret ha store vanskeligheter med å drifte statsallmenningen uten økonomisk kompensasjon.

Det vil kunne oppstå store vanskeligheter for mange fjellstyret dersom inntektene fra jaktforvaltning forsvinner, noe som tilsier at også fjellstyrets virksomhet rundt andre rettigheter i fjelloven ikke kan gjennomføres. Fjellstyrene er avhengige av å ha midler til blant annet drift av fjellstyrekontorene, vedlikehold av steinbuer og jakthytter, fiskekultivering og oppsyn i tillegg til andre faste utgifter. Det vil derfor være viktig å gjøre en vurdering rundt temaet. Lovutvalget burde gjøre en vurdering av eventuelle løsninger dersom skrantesykdommen utvikler seg og utgjør en enda større risiko. En mulighet kan være å utarbeide en kompensasjonsordning ved unntakstilstander som dette. Et interessant spørsmål vil i forhold til dette være hva statens rolle som grunneier skal være i slike situasjoner. Hvilket ansvar skal staten som grunneier ha når ressurser forsvinner, eller i vesentlig grad blir ubetydelig i statsallmenningene.

En ønsket endring som fjellstyrene ytret var videre rammer i prisforskriften. Hensynet bak dette var at fjellstyrene kunne gjøre en bedre prissetting for ulike jaktområder og tider ved å ha et større spillerom å regulere prisene etter. Eksempelvis kunne fjellstyrene sette en høyere avgift på områdene som erfaringsvis har det beste terrenget for rypejakt, og en lavere avgift for områder som har vist seg å være dårligere. Eller ha en høyere avgift i de mest populære jaktperiodene, slik at det kan bli en bedre fordeling av jegere gjennom jaktseasonen. Prissammene i forskriftens § 13 blir revidert hvert femte år. Direktoratet må da gjøre en vurdering ved neste revisjon om dette er noe som burde gjennomføres.

I tillegg var det et ønske om endring av hvilke korttyper fjellstyrene må tilby for småviltjakt etter forskriftens § 6. Bakgrunnen for dette var at det i enkelte områder ikke var et poeng å gi

tilbud om sesongkort med så liten rypebestand, og da det kun ble åpnet for rypejakt i en svært innskrenket periode. Forskriften gir fjellstyrene spillerom for en rekke korttyper som de kan tilby i tillegg. Problemet kommer ut i fra § 6 første del om obligatoriske korttyper. Her fastslår forskriften at fjellstyrene skal tilby døgncort, 5-dagerskort/ukekort og sesongkort. Etter min forståelse gir det mening å gi fjellstyret et større spillerom når det gjelder hvilke korttyper som skal bys ut. Med et større spillerom for dette kan fjellstyret skreddersy korttyper etter den lokale forvaltningen. Fjellstyret har allerede mulighet til å *”avgrense talet på vilt av ulike slag som nokon kan felle eller fange, og innskrenke tida, måten og området for jakta”* jf. fjelloven §23 tredje ledd. Denne bestemmelsen legger opp til at fjellstyrene skal kunne styre forvaltningen av jakten slik de ønsker for å tilpasse den til lokale forhold. At forskriften skal sette korttyper som må bys ut kan etter min mening virke noe motstridene med hensynet bak denne bestemmelsen.

#### **4.1.2 Fjellstyrenes forvaltning av jaktrettigheter**

Som jeg har vært inne på tidligere i oppgaven er det store forskjeller i fjellstyrenes forutsetninger for forvaltning av jaktrettigheter. Det vil derfor være vanskelig å gi en samlet fremstilling av nøyaktig hvordan forvaltningen foregår. Jeg vil kunne vise til likheter i hensyn som ligger bak forvaltningsvedtak og tilsvarende praktisering av administrasjon av jakten. Svarene kan likevel ikke generaliseres da utvalget ikke er stort nok og forutsetningene vil være av en svært varierende art. Gjennom mine undersøkelser har jeg funnet at omstendigheter som vern, antall innenbygdsboende, økonomi og tradisjoner har stor innvirkning på hvordan forvaltningen blir tilrettelagt.

Allikevel viser det seg at fjellstyrene har lignende måter å organisere jaktforvaltningen på selv om de har ulike forutsetninger og hensyn som må vektlegges. Det har i mine undersøkelser vist seg de samme utfordringene som allmenningslovgivning generelt har hatt gjennom tiden. De ulike statsallmenningene byr på ulike utfordringer også når det kommer til jaktforvaltning. Et samlet lovverk må gi store spillerom for å kunne virke hensiktsmessig når det foreligger så ulike forutsetninger for forvaltningen. Dette viser at en spesifisering av lovverket vil by på vesentlige utfordringer. Spillerommet fjellstyrene har og skjønnet de får myndighet til å utøve på bakgrunn av lokalkunnskap er etter mitt syn elementært for en hensiktsmessig forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningene.

### **4.1.3 Hensyn bak tildeling av rettigheter til villreinjakt**

For villreinjakten kommer det frem at forvaltningen skjer gjennom mye samhandling ved å ha en regional oppbygning av villreinutvalg- og nemder. Hvordan fjellstyrene velger å forvalte rettighetene i samsvar med de allmenne bestemmelsene gitt fra disse institusjonene bærer også preg av den regionale styringen. Det viser seg gjennom mine undersøkelser at villreinjakt har gått fra å være en viktig ressurs til matauke, til å være en kilde til friluftsliv og opplevelser. Allikevel kommer det frem at det er knyttet sterke tradisjoner til villreinjakt og at jakten er svært viktig for mange fjellbygder. Et viktig hensyn som skal være bakgrunnen for forvaltning av jaktrettighetene er hensynet til det biologiske mangfoldet jf. § 1 i forskriften. Dette hensynet skinner klart i gjennom dagens praktisering. Kvotene som blir satt av villreinutvalgene og villreinnemdene er en viktig forutsetning for hvordan fjellstyrene forvalter jaktrettighetene. I dag settes det i mange områder så høye kvoter at vurderingen av om det skal åpnes for utenbygdsboende blir en formalitet. Dette gjør at fortrinnsretten de innenbygdsboende har også er mindre tydelig i dagens forvaltning. I enkelte fjellstyrer forbeholdes i stor grad villreinjakten likevel til de innenbygdsboende. I andre fjellstyrer er det ikke forutsetninger for å gjøre dette på grunn av for få innenbygdsboende. Av ulike forutsetninger vil hensynene variere mye mellom de forskjellige fjellstyrene i forhold til i hvor stor grad villreinjakten åpnes opp for utenbygdsboende.

Økonomisk betyr jaktrettighetene svært mye for mange fjellstyrer, spesielt i statsallmenninger som ligger i verneområder. Verneområdene fører med seg vesentlige begrensninger for hvilke utnyttelsesmåter som finnes for fjellstyrene. I sammenheng med dette vil også økonomi være et viktig hensyn bak hvordan fjellstyrene forvalter jaktrettighetene. Flere av fjellstyrene viste til at villreinjakt er en rettighet de innenbygdsboende har hatt fra gammelt av, og at jakten derfor ikke skal være for kostbar. Denne oppfatningen skaper vanskeligheter ved prisfastsetting av jaktavgiften. Flere av fjellstyrene ga uttrykk for at dersom avgiften ble for høy var det mange av de innenbygdsboende som valgte å ikke betale for fellingstillatelse. Dermed ville det bli en enda større del utenbygdsboende som fikk fellingstillatelse, noe som var uheldig for kvaliteten på jakten. Dette ble forklart ved at enkelte av fjellstyrene kunne vise til klare tall for at fellingsprosenten blant utenbygdsjegere var vesentlig lavere enn for innenbygdsboende. Hos informantene ble dette sett i sammenheng med at de utenbygdsboende ofte kun hadde en tur på jakt i løpet av sesongen og dermed også mindre lokalkunnskap om terrenget. Mangel på slik kunnskap og bruk av tid senker sannsynligheten

for uttelling vesentlig. Dette fører da til en lav fellingsprosent for jakten totalt, noe som er svært uheldig for forvaltningen av villreinstammen.

I sammenheng med at avgiften skal holdes lav for de innenbygdsboende er fjellstyrene ofte avhengig av å selge jaktkort til utenbygdsboende av økonomiske grunner. I intervjuene kom det frem at dersom kvotene ble redusert var fjellstyret tvunget til å sette av en andel av jaktkortene til utenbygdsjegere for å komme i regnskapsmessig balanse. Om man skal se dette i sammenheng med situasjonen hvor utenbygdsboende genererer en lavere fellingsprosent, viser dette til en tendens som tvinger fjellstyrene til å la økonomiske hensyn gå foran forvaltningsmessige hensyn.

Det blir da et spørsmål om dette er i tråd med forskriftens § 1:

*”Vilt og fisk skal forvaltes slik at hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas. Innenfor denne ramme skal ressursen utvikles med sikte på å ivareta rettigheter etter fjelloven, fremme det lokale næringslivet og sikre allmennhetens adgang til jakt, fiske og friluftsliv.”*

Paragrafen viser til at alle hensynene skal gjøres innenfor rammen at man ivaretar det biologiske mangfoldet, altså i dette tilfellet forvaltningen av villreinstammen. Ut i fra svarene jeg har fått i mine undersøkelser viser det til at hensynene ikke alltid kommer fra denne forutsetningen, men heller påvirkes av økonomiske grunner. På den andre siden kan dette ikke generaliseres da situasjonen er ulik hos andre fjellstyrer. Det kan tenkes at det er mange variabler som spiller inn når det gjelder fellingsprosent. Eksempelvis kvoter, ulike begrensinger for utenbygdsboende jegere, og kvaliteten på jaktåret. Villrein er dyr som forflytter seg over enorme avstander, påvirket av vindretning og andre variabler, noe som vil spille inn på hvor vellykket jakt det blir i de ulike områdene. Det vil altså være et tilfeldighetsmoment i hvor vellykket jakten blir. Allikevel er det en oppfatning i enkelte fjellstyrer at utenbygdsboende har en konstant lavere fellingsprosent. Spørsmålet om forvaltningen er i tråd med forskriftens §1 vil være reell for disse fjellstyrene.

#### **4.1.4 Hensyn bak tildeling av rettigheter til småviltjakt**

Forvaltningen av jaktrettigheter til småviltjakt er preget av mer selvstendig forvaltning. Fjellstyrene har et større overordnet ansvar rundt denne jaktformen, noe som også fører med seg et større spillerom og ansvarsområde for forvaltningen. Fjellstyrene har i denne jaktformen en rekke naturforvaltningsoppgaver i tillegg til administrasjonen og organiseringen av jakten.

Organiseringen av jakten fungerte på en rimelig tilsvarende måte hos de ulike fjellstyrene ved å dele opp jakten i korttype, områder og jaktperioder. Et klart gjennomgående funn var at denne jaktformen var preget av flest utenbygdsboende jegere. Samtlige fjellstyrer som har vært med i min undersøkelse hadde en vesentlig mindre andel av innenbygdsjegere for småviltjakt enn for villreinjakt. Fortrinnsretten de innenbygdsboende har gjelder for småviltjakt med hund. Fire av fem fjellstyrer som har deltatt i min undersøkelse åpner for jakt med hund. Da det i realiteten er så få av de innenbygdsboende som bedriver denne jaktformen vil fortrinnsretten ikke være veldig tydelig i forvaltningen. Den vil altså ikke sette store begrensninger for allmennhetens tilgang til jakt i statsallmenningene. Fortrinnsretten for denne jaktformen gjelder først og fremst på pris hos fjellstyrene som har vært med i min undersøkelse.

#### **4.1.5 Uklarhet i reglene om jakt på småvilt uten hund**

Under mine intervjuer kom det frem at avgiften ble satt ulikt mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende også for jakt på småvilt *uten* hund. Dette er en praktisering som er annerledes enn hvordan jeg tolker lovregelen i § 23 første ledd. På bakgrunn av dette gjorde jeg en undersøkelse på flere fjellstyrers hjemmesider, samt inatur.no for å se om også disse praktiserte samme prisdifferensiering. Hos alle fjellstyrene som hadde prisene for småviltjakt tilgjengelig på sine hjemmesider viser det seg at det er forskjell i pris mellom innenbygds- og utenbygdsboende for jakt på småvilt uten hund. Da jeg ba om fjellstyrenes forståelse av regelen henviste informantene meg til forskriftens formulering i § 13 om prisrammer: *”Prisen på småviltjakt og villreinjakt for utenbygdsboende kan overstige prisen for innenbygdsboende med inntil det dobbelte”*.



Som nevnt reguleres forvaltningen av jaktrettigheter i Fjellovens kapittel XI og jaktforskriften. (forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning)

Fjellovens § 23 første ledd lyder:

*”I statsallmenning skal dei som siste året har vore og framleis er fast busette i Norge ha rett til under like vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt”*

Her går det frem av loven at innenbygds –og utenbygdsboende skal likestilles når det gjelder småviltjakt uten hund. I forarbeidene forklares meningen med paragrafen slik:

Ot.prp nr. 32 (1973-19-74) s.47

*”Innan –og utanbygdsbuande vert stilt på like line med omsyn til å kunne oppnå høve til å drive fangst av småvilt og jakt utan hund på småvilt” .*

Spørsmålet her blir altså hva lovgiver har ment med under like vilkår. Gjelder dette kun en likestilling når det gjelder *tilgangen* til jakt, eller også i forhold til prismessig differensiering?

I fjellovens § 25 finner man reglene om avgift for jakt:

*”Fjellstyret har høve til å setja ulik avgift for dei som er busette i område, bygd eller grend slik som nemnt i §23 andre stykket og for andre jegrar. Avgifta kan og setjast ulik for jakt utan hund på småvilt og for slik jakt med hund.”*

Her går det frem at fjellstyret kan sette ulik avgift for innen-og utenbygdsboende. Samtidig kan fjellstyre sette ulik avgift for jakt på småvilt med-og uten hund. Her går det ikke klart frem om ulik avgift for innenbygds-og utenbygdsboende i forhold til jakt uten hund kan settes. Bestemmelsen viser kun til ulik avgift for de ulike jaktformene.

Forarbeidene til paragrafen har denne forklaringen av regelen.

Ot.prp nr. 32 (1973-1974) s.48

*Departementet har kome til at avgifta bør fastsetjast av fjellstyret, men at avgiftsvedtaket skal godkjennast av departementet. Framlegget gjev høve til å ferda ut både døgn- og vekekort ved sida av årskort. Med unntak for fangst av småvilt og jakt utan hund på småvilt, vil det vere høve til å setje ulik avgift for innan- og utanbygdsbuande.*

Her går det tydelig frem at også prismessig skal innenbygds–og utenbygds være likestilt, og at fjellstyrene ikke har myndighet til å kreve ulik pris for utenbygdsboende når det gjelder jaktformen jakt på småvilt uten hund. Dette støtter ordlyden om likestilling for denne jaktformen jf. § 23 første ledd.

Dette støttes også av formuleringen i Ot.prp.nr32 (1973-1974) s. 31:

*”Departementet har kome til at både når det gjeld vanleg sportsfiske (fiske med krok utan faststående reiskap, bortsett frå fiske med oter) og jakt utan hund på småvilt (og da også fangst av småvilt) bør innan- og utanbygdsbuande i prinsippet vere heilt jamstelte, ikkje berre med omsyn til å kunne oppnå høve til å drive desse former for jakt og fiske, men også med omsyn til betaling av avgift.”*

Forskriftens § 13 spesifiserer likevel ikke dette skillet i sine regler om priser:

*”Prisen på småviltjakt og villreinjakt for utenbygdsboende kan overstige prisen for innenbygdsboende med inntil det dobbelte.”*

Her tar forskriften for seg småviltjakt som en samlet jaktform. Forskriften viser ikke til skillet med og uten hund i småviltjakt. En slik formulering vil kunne skape mistolkning av § 23 første ledd.

I veileder til forskriften skriver Miljødirektoratet om disse reguleringene i forhold til småviltjakt uten hund:

*” Det er ikke adgang til å fastsette avvikende reguleringer for småviltjakt uten hund mellom innen-og utenbygdsboende f. eks fastsette baglimit kun for utenbygdsboende eller i vesentlig grad å innskrenke jaktområde i forhold til tilgjengelig areal for innenbygdsboende. Det er imidlertid antatt at fjellstyret kan ha fritt kortsalg til innenbygdsboende, men kreve at utenbygdsboende kun får jakt etter søknad (innen fastsatt søknadsfrist). Dette forutsetter at fjellstyret inntar for at 60/40 fordelingen overholdes” (Miljødirektoratet 2008)*

Etter denne formuleringen kommer det heller ikke klart frem om en prisdifferensiering kan oppstå for jakt på småvilt uten hund. Det vil da bli en vurdering om prisdifferensiering kan regnes som en ”avvikende regulering”. Den tar for seg at fritt kortsalg for innenbygdsboende og søknadsplikt for utenbygdsboende er akseptert, så lenge det følger fordelingen 60/40. I forhold til fjelloven vil det kunne diskuteres om dette er formålet med § 23 første ledd. Det vil etter min forståelse ikke være en likestilling slik som ordlyden i ”ha rett til under like

vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt” tilsier, og strider med formuleringen i Ot.prp.nr32 (1973-1974) s. 31, og s. 48.

At fjellstyret kan begrense antallet er fastsatt i tredje ledd. Her gir bestemmelsen fjellstyret myndighet til å avgrense antall jegere som kan få mulighet til å drive jakt på småvilt med og uten hund. Ved en slik avgrensning for jakt på småvilt uten hund ”må fjellstyret sjå til at det vert rimelig balanse mellom innan-og utanbygdsbuande”. Denne setningen er da bakgrunnen på fordelingen 60/40. Det fremkommer i veilederen til forskriften at det er en lang tradisjon for praktiseringen av 60/40 prinsippet. Det kan virke som at denne fordelingen er sedvane for ”rimelig balanse” og at dette en godtatt måte å begrense jakten på.

For å finne ut hva som menes med avvikende regulering tok jeg kontakt med en jurist i Miljødirektoratet for å finne ut hva som er deres oppfatning av regelen. Informanten fra Miljødirektoratet var enig med min forståelse av reglen om at prisdifferensiering *ikke* skulle kunne gjøres for jakt på småvilt uten hund. Informanten forklarte at den eneste differensieringen mellom innenbygds-og utenbygds som er tillatt for denne jaktformen er at fjellstyrene skal kunne gjennomføre fritt kortsalg for innenbygdsboende, og ha en søknadsprosess for utenbygdsboende. Dette kommer også frem i veilederen til forskriften: *”Det er imidlertid antatt at fjellstyret kan ha fritt kortsalg til innenbygdsboende, men kreve at utenbygdsboende kun får jakt etter søknad”* (Miljødirektoratet 2008)

I sammenheng med dette oppstår det et spørsmål om direktoratet som kontrollorgan har oversett dette i forbindelse med godkjenning av fjellstyrenes fastsetting av avgift jf. fjelloven § 25:

*”Avgifta, som vert fastsett av fjellstyret, må godkjennast av departementet.”*

Mine undersøkelser viste gjennomgående at det var svært lite innblanding fra direktoratet i fjellstyrenes vedtak. Dersom formålet med § 23 første ledd er at innenbygds-og utenbygdsboende skal stilles på lik linje for jakt på småvilt uten hund også prismessig, er dette noe direktoratet burde plukket opp i sin godkjenning av fjellstyrenes avgifter. Om dette er en misforståelse av regelen også innad i direktoratet, eller om dette kun er blitt oversett er usikkert.

Etter min forståelse av lovverket foregår det i dag en feilpraktisering når det gjelder avgift for jakt på småvilt uten hund. Det virker som formuleringen i forskriften § 13 er for vag da den ikke skiller mellom de ulike formene for småviltjakt. Fjellevens § 25 har også en vag formulering for å understreke likestillingen mellom innen- og utenbygdsboende i jakt på småvilt uten hund. Min anbefaling er at lovutvalget bør utarbeide en klargjøring av dette da det viser seg å være uklarheter mellom lovverkene og forvaltningen i praksis.

## 5. Oppsummerende konklusjoner

Oppsummert stiller lovgivning av tildeling og administrasjon av jaktrettigheter store krav til spillerom for fjellstyrene. Selv om det er likheter i hvordan administreringen foregår på bakgrunn av sedvane vil det etter mitt syn være vanskelig å standardisere eller spesifisere lovverket i en større grad. At fjellstyrene skal kunne skreddersy forvaltningen etter lokale forhold står frem som et viktig og hensiktsmessig virkemiddel i loven. Fra ønsker om endringer i lovverket fra fjellstyrenes side kunne man se at det var ønskelig med et større spillerom i forhold til dagens regler.

I forhold til fjellstyrenes balansering av innenbygdsboendes rettigheter og allmennhetens tilgang til jakt er det ulike hensyn som har kommet frem. Fortrinnsretten som foreligger de innenbygdsboende virker som svært viktig for mange fjellbygder, spesielt når det gjelder fortrinnsretten til villreinjakt. Det kommer frem at det er tilknyttet sterke følelser og tradisjoner rundt dette. Det vil være interessant å se hvordan dette utvikler seg til videre generasjoner. Mitt syn er at slike tradisjoner vil bli opprettholdt, men det er mange variabler som spiller inn. Trusselen ved skrantesykdom (CWD) vil kunne skape store konsekvenser både for fjellstyrene men også for disse tradisjonene, dersom dette kommer ut av kontroll. Det kan tenkes at villreinjakt vil bli mindre ettertraktet dersom villreinstammene blir vesentlig forminsknet.

For villreinjakt går det frem at fortrinnsretten setter større grenser for allmennhetens tilgang til jakt, da det overordnet er denne jakten tydelig flest innenbygdsboende drar nytte av. For småviltjakten virker det som tilgangen til jakt for allmennheten ikke blir påvirket i stor grad av fortrinnsretten, da det hos fjellstyrene er overordnet flest utenbygdsboende søkere. Da er det heller kvotene som setter begrensninger for hvor mange som får muligheten til jakt på småvilt i statsallmenningene.

Min anbefaling til lovutvalget vil være å gjøre en vurdering av det økonomiske grunnlaget fjellstyrene har ut i fra sine forutsetninger for inntekt, og også ta stilling til hvilke konsekvenser som kan komme av eventuelle fredninger av viltbestander. I tillegg må det vurderes presiseringer i lovverket rundt jakt på småvilt uten hund da det etter min forståelse i dag foregår en feilpraktisering av lovbestemmelsen.

## **6. Videre arbeid rundt temaet**

Gjennom arbeidet med oppgaven har det dukket opp problemstillinger som kan undersøkes.

Det kan også på enkelte områder være hensiktsmessig å gjennomføre en grundigere undersøkelse av noen av temaene som denne oppgaven tar opp.

En problemstilling som vil være interessant å utforske kan være hvordan områdevern spesifikt påvirker eller begrenser utnyttelsen av ressursene i statsallmenninger, og hvilke følger som kommer av dette. En måte å gjøre dette på kan være å sammenligne statsallmenninger som ligger i nasjonalparker og statsallmenninger hvor et slikt vern ikke foreligger.

## 7. Kilder

### Kildeliste

- Bitustøyl, K. (2017). *Mattilsynet vil ha uttak av reinen i Nordfjella i løpet av eitt år*: Villrein.no. Tilgjengelig fra: <https://www.villrein.no/aktuelt/mattilsynet-vil-ha-uttak-av-reinen-i-nordfjella-i-løpet-av-eitt-r> (lest 28.04.2017).
- Falkanger, T. (2009). *Allmenningsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Falleth, E. I., Hoffman, J. & Winge, N. K. (2014). Forenkling av utmarksforvaltningen: Kommunal-og moderniseringsdepartementet.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Landbruks-og matdepartementet. (2016). *Mandat for lovutvalg som skal gå gjennom statsallmenningslovverket*. Landbruks-og matdepartementet. Oslo: Regjeringen.no.
- Miljødirektoratet. (2008). *Veiledning til forskrift av 3.mars 2004 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning*. Klima-og miljødepartementet. Oslo.
- Miljødirektoratet. (2016). *Dødelig sykdom påvist på villrein i Nordfjella*: Miljødirektoratet.no. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2016/April/Dodelig-sykdom-pavist-pa-villrein-i-Nordfjella/> (lest 20.04.2017).
- Norges Fjellstyresamband. (2017a). *Om fjelloppsynet*. Fjellstyrene.no. Tilgjengelig fra: [http://fjellstyrene.no/om\\_fjelloppsynet/](http://fjellstyrene.no/om_fjelloppsynet/) (lest 06.06.2017).
- Norges Fjellstyresamband. (2017b). *Om jakt*: Fjellstyrene.no. Tilgjengelig fra: <http://fjellstyrene.no/jakt/> (lest 07.02.2017).
- Olsen, K. M. & Universitetet i Oslo Det juridiske, f. (1928). *Norsk almenningssret*. Oslo: Gyldendal.
- Runningen, I. (2012). *Fjellstyrene 100 år*. Lierne: Norges Fjellstyresamband. 95 s.
- Schiefloe, A. (1955). *Hovedlinjer i norsk almenningssrett*. Oslo: Tanum.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data : a guide to the principles of qualitative research*. 4th ed. utg. Los Angeles: SAGE.
- Solnørddal, O. (1958). *Rettleiing i almenningsslæren*. Oslo: Bøndenes forl.
- Villrein.no. *Forvaltning-hvem er hvem?* Tilgjengelig fra: <https://www.villrein.no/forvaltning-hvem-er-hvem/> (lest 03.04.2017).

## **Forarbeider**

NOU 1985 :32. Revisjon av allmenningslovgivningen, Landbruksdepartementet

NUT 1969:1. Innstilling om Lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsallmenninger(fjelloven)

Ot.prp.nr.32 (1973-74) Om lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)

Ot.prp. nr. 52 (1918).

## **Forskrifter**

FOR 1983-06-08 nr.1257 Forskrift om førehandsvarsling og om fjellstyrevedtak

FOR 1995-07-01 nr. 679 Forskrift om delegering av myndigheit etter lov av 6. juni 1975 nr.31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m i statsallmenningane ( fjellova)

FOR 2004-03-08 nr.515 Forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning

## **Internett:**

Norges Fjellstyresamband, med linker vidare til de enkelte fjellstyrene:

[www.Fjellstyrene.no](http://www.Fjellstyrene.no)

Fjellstyrenes tilbudssider for jakt:

[www.inatur.no](http://www.inatur.no)

Norsk villreinsenter og villreinsrådets hjemmeside:

[www.villrein.no](http://www.villrein.no)

## **Lover**

LOV 15. april 1687 Kong Christian den femtes Norske Lov

LOV 6. juni 1975 nr.31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m i statsallmenningane (fjellova)

LOV 29. mai 1981 nr. 38 (viltloven)

## **Rettspraksis**

Rt.1914 s. 35 (Hadelandsdommen)

Rt. 1916 s. 1251 (s.1258)

Rt.1959 s. 388 (Folledalen, Tynset og Kvikne Vestfjell).

Rt.1963 s.1263 (Vinstradommen).



## 8. Vedlegg

### Vedlegg 1.

Intervjuguide

#### Spørsmål rundt lovgivningen

- Hvordan fungerer lovverket i forhold til fjellstyrets arbeidsoppgaver med forvaltning av jaktrettigheter?

(Gir lovverket fjellstyret tilstrekkelig myndighet til å gjennomføre en rasjonell forvaltning av jaktrettigheter etter dagens forhold?)

- I hvor stor grad har andre organisasjoner(kommunen/Statskog/departement) vært innblandet i fjellstyrets nåværende forvaltningsvedtak?
  - Føler fjellstyret at de får gjennom de vedtakene de ønsker, eller er det mye innblanding fra andre organer?
- Hvordan ser fjellstyret på myndighetsfordelingen etter fjelloven? Er det en god løsning, eller er det for mange involverte parter?
- Har fjellstyret noen forslag til forbedring/forenkling av lovverket?
  - Er fjellstyret enig i rammene satt i fjelloven og jaktforskriften?
  - Hvor viktig er det at man opprettholder skillet innenbygds/utenbygds?
- Hva mener fjellstyret er det viktigste for å få til en god forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningen?
- Hvor stor del av fjellstyrets arbeidsoppgaver er jaktrelaterte?
- Hvor stor del av fjellstyrets økonomi kommer normalt sett fra jaktforvaltningen?
  - Dersom fjellstyret skulle miste inntekten fra jakt(ved eksempelvis fredning), ville det skapt vanskeligheter for forvaltningen av de resterende bruksrettighetene?

## Forvaltningen av jaktrettigheter villreinjakt og småvilt

### Del 1: villrein

- Hvordan er tildeling av jaktrettigheter/fellingstillatelser organisert?
- Hvilke vedtak gjør fjellstyret selvstendig?
- I hvilken grad åpnes det for utenbygdsjegere?
- Hvordan kom fjellstyret frem til dette vedtaket? (Var det enighet i fjellstyret?)
- Hvilke priser opererer fjellstyret med for jaktkort til villrein?
  - Innenbygds/utenbygds
- Er det flere begrensninger for utenbygdsjegere enn pris?
  - Eks. Områdebegrensning og lignende.
- Hvor stor er forespørselen for villreinjakt? (både fra innenbygds/utenbygds)

### Del 2. Småviltjakt

- Hvordan er tildeling av jaktrettigheter/fellingstillatelser organisert?
- I hvilken grad åpnes det for småviltjakt med hund for utenbygdsboende?
- Hvor stor er forespørselen?
- Hvilke priser og korttyper opereres det med?
- Har fjellstyret måtte endre måten jakten forvaltes på i forhold til samfunnsutvikling?
- Hvordan er jegerne fornøyd med tilgangen/tilbudet til jakt i statsallmenningen?
- Eventuelle andre opplysninger rundt forvaltning av jaktrettigheter?

## **Vedlegg 2.**

Informasjonsskriv til informantene.

# **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt**

## **”[Forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenninger]”**

### **Bakgrunn og formål**

Denne studien blir utført som masteroppgave i studiet Eiendom ved Norges miljø-og biovitenskapelige universitet. Oppgaven vil ta for seg fjellstyrenes forvaltning av jaktrettigheter i statsallmenningene. Problemstillingen kommer på bakgrunn av statsallmenningsutvalgets arbeid med revidering av fjellova/statsallmenningslova. Studiet vil forsøke å finne ut hvordan fjellstyrene velger å utøve forvaltningen innen lovverkets rammer, samt hvilke hensyn som ligger bak måten forvaltningen skiller mellom innenbygdsboendes rettigheter og hensynet til utenbygdsboende. I oppgaven vil jeg fokusere på forvaltningen av villreinjakt og småviltjakt med hund. For å gjøre dette må det innhentes informasjon fra fjellstyrene som utfører en slik forvaltning.

### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Deltakelse i studien innebærer et kort intervju. (ca. 30-40 min) Hvordan intervjuet blir gjennomført vil bli vurdert etter avstand. Blir reiseavstand for lang gjennomføres intervjuet over telefon, eller epost. Spørsmålene i intervjuet vil hovedsakelig omhandle hvordan forvaltningen av jaktrettighetene blir praktisert i statsallmenningen fjellstyret har ansvar for, og hvilke hensyn som ligger bak forvaltningsvedtakene. Informasjonen fra intervjuet vil noteres, eventuelt tas opp på lyd og brukes i oppgaven.

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og vil ikke komme frem i oppgaven. Personopplysninger vil kun være tilgjengelig for skrivende student.

Prosjektet skal etter planen avsluttes mai 2017. Eventuelle personopplysninger vil da anonymiseres.

## **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Mats Halland Tlf.: 90744699. Epost: [matshalland@gmail.com](mailto:matshalland@gmail.com) ( skrivende student)

Eller:

Katrine Broch Hauge. Tlf.:67231253/92616760. Epost: [katrine.broch.hauge@nmbu.no](mailto:katrine.broch.hauge@nmbu.no)  
(veileder)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)





Norges miljø- og biovitenskapelig universitet  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway