



Sametingsmelding om reindrift

*Sametinget
for deg*



SÁMEDIGGI
SAMETINGET

Ávjobárgaaidnu 50
N-9730 Karasjok / Kárášjohka

Telefon: +47 78 47 40 00

samediggi@samediggi.no
www.samediggi.no

© Sametinget 2016

Layout og trykk: Bjørkmanns, Alta



Miljøfyrtårn®

Innhold

1 Innledning	4
1.1 Hovedmålet for Sametingets reindriftspolitik	4
1.2 Meldingsprosessen og medvirkning	4
1.3 Sentrale tema i meldingen	5
2 Utgangspunkt for Sametingets reindriftspolitik	6
2.1 Reindriftsnæringa i Norge	6
2.2 Reindriftas tradisjonelle organisering	8
2.3 Sentrale reindriftspolitiske aktører	9
2.4 Sametinget i det reindriftspolitiske landskapet	10
2.5 Rettslige betingelser	11
2.6 Den grenseoverskridende reindrifta	12
3 Reindrift – en samisk kulturbærer	14
3.1 Reindrift på den samiske kulturens premisser	14
3.2 Bærekraft i et samisk perspektiv	16
4 Arealgrunnlag for en bærekraftig reindrift	19
4.1 Sikring av reindriftas arealer	19
4.2 Rettighetsforholdene for den sørsamiske reindrifta	20
4.3 Sametingets arbeid for å ivareta reindriftas arealer	22
4.4 Reintall i balanse med arealgrunnlaget	23
5 Å forvalte en urfolksnæring	25
5.1 Reindriftas egen styring	25
5.2 Den offentlige forvaltningen av reindrifta	27
6 Kunnskap og kapasitet	31
6.1 Kunnskap i arealforvaltningen	31
6.2 Kunnskap i praksis og utdanning	32
6.3 Reindriftas kapasitet og kompetanse	34
7 Reindrifta som vekstnæring i samiske områder	37
7.1 Reindrift – mulighetenes næring	37
7.2 Næringsutvikling på det samiske samfunnets premisser	38
7.3 Sametingets innflytelse på reindriftsavtalen	40
7.4 Omdømmebygging for reindriftsnæringa	41
7.5 Gode rammebetingelser for næringsutvikling	42
8 Rovdyrpolitikk	46
8.1 Rovdyrpolitikk som tar hensyn til reindrifta	46
9 Økonomiske og administrative konsekvenser	49

1 Innledning

Samisk reindrift i dag er i brytning mellom det tradisjonelle og det moderne. De siste 50 årene har reindriften gjennomgått store endringer, med blant annet en betydelig mekanisering, økende grad av spesialisering og fokus på reindriften som kjøttproducent. Samtidig er den tradisjonelle organiseringen og de sosiale institusjonene stort sett opprettholdt.

1.1 Hovedmålet for Sametingets reindriftspolitik

Reindriften er en viktig og langsiktig sysselsetter og verdiskaper i det samiske samfunnet. Reindriften som næring og livsform er unik både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Reindriften bidrar daglig til å bevare samisk språk og kultur, og til å holde i hevd, videreutvikle og videreføre tradisjonell kunnskap.

Ivaretagelse av reindrifts rettigheter er selve fundamentet i Sametingets reindriftspolitik. Vi vektlegger også reindrifts tradisjonelle karakter som familiebasert næring. Reindrifts tilknytning til den samiske kulturen er det som gjør næringen unik. Et av de viktigste målene for Sametingets reindriftspolitik er å opprettholde det tette båndet mellom næringsaktiviteten og kulturutøvelsen.

Sametinget vil med en helhetlig og framtidsrettet politikk bidra til å:

1. Sikre reindriften som språk- og kulturbærer
2. Sikre reindrifts areal- og rettsgrunnlag
3. Sikre reindriften gode og forutsigbare rammebetingelser
4. Styrke reindriften som næring og øke verdiskapingen i næringen

Sametinget skal være en politisk premissleverandør for næringsutvikling i reindriften. Sametinget vil prioritere ressurser til arbeidet med ivaretagelse av reindrifts rettigheter.

1.2 Meldingsprosessen og medvirkning

Den reindriftspolitiske utviklingen de siste årene tilsier at det er behov for oppdatering av Sametingets politikk på området. Det har skjedd mye innen reindriftspolitikken siden 2009, da forrige sametingsmelding om reindrift ble lagt fram. Det har vært mange utfordrende saker for reindriften, som større endringer i forvaltningen og en krevende prosess i Finnmark med reintallstilpasning. Man står også midt i mange krevende arealsaker.

Det har over tid vært bred enighet i Sametinget om hovedlinjene i reindriftspolitikken. Denne sametingsmeldingen skal bidra til å systematisere og prioritere innsatsen slik at Sametinget sammen med næringa arbeider for de samme målene. Målet med meldingen er å tydeliggjøre Sametingets politikk innen reindrift, samt styrke Sametinget både som en sentral politisk aktør og en sentral utviklingsaktør.

Politikkutviklingen og meldingsarbeidet skal skje i tett samarbeid med reindriftnæringa. Sametingsrådet har hatt dialogmøter med reinbeitedistrikter i alle reinbeiteområder, der sametingsmeldinga var et av temaene. Det er arrangert en oppstartskonferanse i Kautokeino og innspillmøter i det sørsamiske området. Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) er en svært sentral aktør i det reindriftspolitiske landskapet, og det er blitt avholdt møte med NRL i prosessen. NRL og Protect Sápmi har gitt skriftlige innspill.

Sametingets plenum har drøftet tre redegjørelser som danner grunnlag for denne meldingen, Sametingsrådets redegjørelse om Sametingets arbeid med reindriftsaker i juni 2013, Sametingsrådets redegjørelse om rovvilt i desember 2013 og Sametingsrådets redegjørelse om reindriftspolitikken i juni 2015. Sametingets årlige innspill til reindriftsavtalen, som er vedtatt av Sametingets plenum, danner også grunnlag for politikkutviklingen i meldingen.

1.3 Sentrale tema i meldingen

Meldingen består av 9 kapitler. I det innledende kapittelet fremgår hovedmålene for Sametingets reindriftspolitik. I kapittel 2 gjøres det rede for status i reindriftnæringa, og utgangspunkt og prinsipper for Sametingets reindriftspolitik slås fast.

Meldingen består av 6 innsatsområder, fra kapittel 3 til 8. I disse kapitlene gjøres det rede for utfordringer, mål og strategier for følgende tema;

- Reindrift – en samisk kulturbærer
- Arealgrunnlaget for en bærekraftig reindrift
- Å forvalte en urfolksnæring
- Kunnskap og kapasitet
- Reindrifta som vekstnæring i samiske områder
- Rovdyrpolitikk

Det siste kapittelet omhandler økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Utgangspunkt for Sametingets reindriftpolitikk

2.1 Reindriftnæringa i Norge

Reindrifta har lang historie i det arktiske området som livsform og næring basert på en allsidig ressursutnyttelse. Reindriftnæringa er basert på utmarksbeite hele året, over åtte årstider, og er en pastoral næringstilpasning som kjennetegnes av flyttinger mellom årstidsbeiter: Reinen oppholder og beveger seg langs beite- og vandringsruter basert på en allsidig utnyttelse av ulike ressurser gjennom året. Reindrifta er derfor en arealavhengig næring med behov for store sammenhengende områder og beitero.

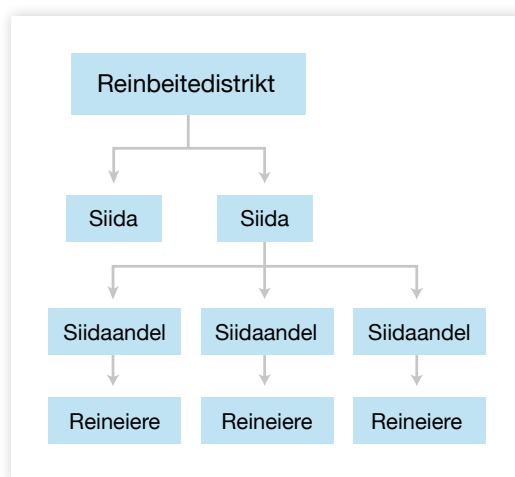
Reindriftnæringa har over lang tid vist seg å være en tilpasningsdyktig næring, som er godt rustet til å takle den uforutsigbarhet naturens svingninger skaper. Dette er en usikkerhetsfaktor som er naturlig for reindriftsutøverne og som man håndterer gjennom god kunnskap om reinens natur og landskapet som er opparbeidet over generasjoner. I nyere tid er stadige inngrep i beiteområdene, politiske svingninger og stadige endringer i rammebetingelser en ny usikkerhetsfaktor, som næringa i stor grad hittil ikke er gitt mulighet å påvirke. Dette gjør reindriftnæringa mindre robust enn tidligere.

Klimaendringene er en av vår tids største politiske utfordringer. Reindriftnæringa er antakelig den landbaserte næringen som vil bli mest direkte påvirket av fremtidige klimaendringer. Driftsmønsteret, som gjennom tidene har tilpasset seg de klimatiske forholdene, kan bli utfordret. Det forventes blant annet økt risiko for forekomst av kjente og nye parasitter og sykdommer.

Reindriftnæringa i Norge er mangfoldig med forskjeller i driftsmønster og rammebetingelser, både regionalt og innad i områdene. Med forskjeller i de naturgitte forholdene varierer flyttemønsteret i reindriften både i retning, lengde og tid. Reindriften har også gjennom tid måtte tilpasse driftsmønsteret til nasjonale bestemmelser, som for eksempel grensestengninger, og stadige inngrep i beiteområdene.

Reindrifta er en av flere kjernenæringer i det samiske samfunnet, og næringens betydning for å sikre betingelsene for samisk kultur og språk for fremtidige generasjoner er av avgjørende samfunnsmessig betydning.

Det drives samisk reindrift på ca. 40 % av Norges landareal. Reindriftsområdene strekker seg fra Finnmark i nord til Engerdal i Hedmark i sør. Det drives også samisk reindrift i Trollheimen basert på et særlig rettslig grunnlag. Landet er delt inn i seks reinbeiteområder, som igjen er delt inn i reinbeitedistrikter.



Figur 1. Reindriften organisering

Ifølge Totalregnskapet for reindriftsnæringen er det i 2014 3114 personer tilknyttet reindriftsnæringa i Norge, med 959 årsverk, knyttet til 532 aktive siidaandeler¹.

Tabell 1: Næringsoversikt²

Reindriftsområde	Antall siidaandeler	Personer i siidaandelene	Reintall 2015	Samlede inntekter 2014	Vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk
Øst-Finnmark	166	901	65 419	kr 81 555 000	kr 39 697
Vest-Finnmark	209	1481	80 376	kr 60 620 000	kr -18 695
Troms	48	197	11 651	kr 23 381 000	kr 105 454
Nordland	42	227	14 465	kr 32 376 000	kr 30 001
Nord-Trøndelag	39	191	14 031	kr 29 731 000	kr 283 675
Sør-Trøndelag	30	153	13 024	kr 28 725 000	kr 280 852

Reindriftas samlede inntekter er beregnet til ca. 277,1 millioner kroner, der kjøttinntektene utgjør ca. 122,8 millioner og tilskudd og erstatninger utgjør ca. 148,8 millioner. I 2014 var det gjennomsnittlige vederlaget til arbeid og egenkapital pr. årsverk kr 56 397,- men det er store forskjeller mellom reinbeiteområdene. Vårflokken har de siste årene bestått av om lag 250 000 rein. Det gjennomsnittlige slakteuttaket på landsbasis er 33% av vårflokken. 70% av slakteuttaket i både nord og sør er kalv.

Gjennomsnittlig slakteuttak de siste fem årene er på ca. 85 000 rein. Med en gjennomsnittsvekt på 22,5 kilo, gir dette et slaktekvantum på 1900 tonn. Av dette kvantumet slakter reieneierne årlig 300 tonn for privat forbruk og omsetning i nærmarkedet, mens nesten 1600 tonn går gjennom om lag 21 registrerte slakterier i Norge. I et normalår sendes rundt 1100 tonn reinkjøtt ut i markedet i form av produkter med ulik bearbeidingsgrad.

Verdikjeden for reinkjøtt kan fremstilles slik:



Figur 2. Verdikjeden for reinkjøtt

Biprodukter av rein blir videreforedlet for salg eller solgt ubearbeidet. Tradisjonelt har alle deler av reinen blitt brukt til ulike formål, spesielt til duodjivirksomhet.

I det geografiske virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling sysselsetter i tillegg reindriftsbasert industri om lag 100 personer (2012). Dette er i hovedsak slakterier i indre Finnmark, der inntektene er beregnet til rundt 130 millioner.³

1 Siidandeler med rein

2 Gjennomsnittstall for inntekter beregnet ut fra totalt antall aktive siidaandeler, dvs. siidaandeler med rein, innenfor hvert reinbeiteområde. Dette innebærer at også siidaandeler med lav eller ingen produksjon inngår i beregningen (Totalregnskap for reindriftsnæringen og Ressursregnskap for reindriftsnæringen Landbruksdirektoratet 2016)

3 Norut Alta – Áltá Rapport 2014:4 Næringsutvikling i samiske samfunn

2.2 Reindriftas tradisjonelle organisering

Siidaen er den grunnleggende organisasjonsformen i den samiske reindriften, og har gjennom tidene vært en selvstyrende enhet der reineiere samarbeider om gjeting og tilsyn av reinflokken. Siidaen består av enkeltindivider, det familiebaserte husholdet, det kollektive arbeidsfellesskapet og siidaens land, ressurser og infrastruktur.⁴

Det er innenfor siidaen reindriften utøves og reinflokken håndteres (siiddastallan). Siidaen som organisasjonsform er fleksibel, og siidasammensetningen kan variere fra år til år og mellom årstider. Reindrift utøves i et samspill mellom reinen, reindriftsutøveren og omgivelsene/landskapet. Forutsetningene for dette samspillet varierer mellom årstider og situasjoner, og vil kunne gi grunnlag for ulike forpliktelser og rettigheter mellom siidaer.

Ved endringen av reindriftsloven i 2007 ble siidaen anerkjent som bærer av ressursrettigheter og som det grunnleggende arbeidsfellesskapet i reindriften. Dette innebar en lovmessig tilbakevending til det tradisjonelle siidasystemet, noe som medfører en sterkere oppmerksomhet mot kunnskap, sedvaner og praksiser som grunnlaget for driften av siidaen, og som premiss for offentlig myndighetsforvaltning. Stabiliteten i siidaen er i stor grad knyttet til klarhet i arealgrunnlaget. En viktig forutsetning for siidaens styringsselvstendighet er derfor langt på veg knyttet til avklarte rettighetsforhold til areal- og ressursgrunnlaget med forutsigbarhet for tilgangen til disse.

Det er altså innenfor det arbeids- og ressursfellesskapet siidaen representerer at reindriften utøves og ressursrettigheter og reinflokken håndteres. Lovgivning for og offentlig myndighetsforvaltning av reindriften må derfor legge til grunn en slik kunnskap om reindriftas egenart.

Den tradisjonelle organiseringen av reindrift er familiebasert, som innebærer at hele familien deltar i driften og at kunnskapsoverføring skjer ved at ulike generasjoner deltar i og samarbeider om oppgaver i reindriften. Dette er derfor grunnlaget for bevaring av reindriftssamisk kultur og levemåte, tradisjonell kunnskap, samiske språk og reindriftssamiske verdier.

Et grunnleggende element i reindriftas organisering er familieforetaket, som på nord-samisk heter báiki (hushold). Husholdene kan bestå av en kjernefamilie, men også av utvidet familie, og har som regel todelt ledelse med kvinne og mann. Ulike familie-medlemmer har ulike arbeidsoppgaver knyttet til reindriften. Husholdet har gjennom sin sammensetning kunnskaper og ferdigheter knyttet til en allsidig utnyttelse av reinen og kapasitet til å fylle husholdets forpliktelser i siidasamarbeidet.⁵

I familiebasert reindrift er kvinners deltagelse viktig. Kvinner har ikke alltid samme arbeidsoppgaver som menn, men tradisjonelt har deres bidrag vært viktig og nødvendig. Det er påpekt at overgangen fra naturalhushold til pengeøkonomi, rådende politiske strukturer og forvaltning førte til at den familiebaserte reindriften og kvinners stilling ble svekket.

⁴ Mikkel Nils Sara (2015): Siida ja siiddastallan / Å være en siida – om forholdet mellom siidatradisjoner og videreføringen av siidasystemet.

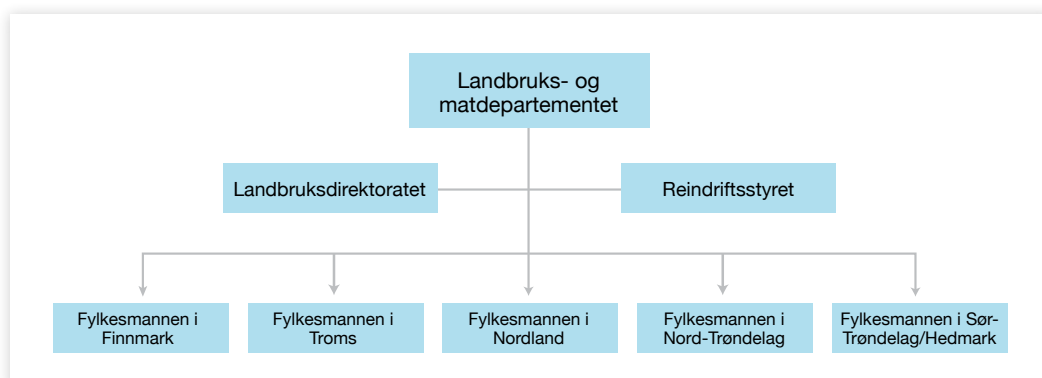
⁵ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.



MARIT MELØY

2.3 Sentrale reindriftspolitiske aktører

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det overordnede ansvar for den nasjonale reindriftspolitikken og den offentlige forvaltningen av reindrifta. Reindriften forvaltes nasjonalt av Landbruksdirektoratet, som er direkte underlagt LMD. Den regionale forvaltningen av reindriften er underlagt de 5 nordligste fylkesmennene.



Figur 3. Den offentlige forvaltningen av reindrift

Sametinget oppnevner 3 av 7 medlemmer til reindriftsstyret, som skal behandle de saker som følger av reindriftsloven og være faglig rådgiver for Statens reindriftsforvaltning, reinforskningen og rettledningstjenester. Ifølge reindriftsstyrets instruks skal styret som offentlig forvaltningsorgan bidra til at myndighetene når de overordnede mål for reindriftspolitikken som er fastsatt av Stortinget. Reindriftsstyrets vedtakskompetanse er i dag i hovedsak knyttet til inndeling av reinbeiteområder og reinbeitedistrikt, avgjørelser om retten til å eie rein, godkjenninger for oppføring og bruksendring av gjeterhytter, oppnevning av klagenemnd for reinmerker, stadfestelser og godkjenning av reintall i siida, og fastsetting av tvangsmulkt dersom pålegg fra forvaltningen ikke oppfylles.

De siste årene er det gjort en rekke endringer i reindrifftsforvaltningen. I 2014 ble det foretatt en lovendring som innebar en avvikling av områdestyrene og en flytting av reindrifftsforvaltningens områdekontor inn under fylkesmannen. Områdestyrene var sammensatt med 7 medlemmer der Sametinget oppnevnte 3 og Fylkeskommunen oppnevnte 4. Den sentrale reindrifftsforvaltninga ble i 2015 underlagt Landbruksdirektoratet.

Norske Reindrifftsamers Landsforbund (NRL) er den eneste representative organisasjon for reindrifta og har en etablert stilling overfor statlige myndigheter. Dette kommer særlig sterkt til uttrykk gjennom avtalen om reindrifftsforhandlinger. Et selvstendig og sterkt NRL er av stor betydning for å ivareta reindriftas interesser på en måte som oppleves relevant og viktig for reindrifftsutøverne, samtidig som det skaper respekt og forståelse utenfor reindrifta.

Reindrifftsavtalen er, sammen med reindrifftsloven, hovedverktøyet for realisering av reindrifftspolitiske mål. Reindrifftsavtalen inngås årlig mellom staten ved LMD og NRL. Sametinget skal gis anledning til å uttale seg om avtalen før behandling i Stortinget. I sin analyse av næringsutvikling i samiske samfunn, konkluderer NORUT med at de matproduserende næringene reindrift og landbruk vil være avhengig av en stor andel offentlig støtte, selv med en betydelig produktutvikling. Virkemidlene over reindrifftsavtalen vil derfor være svært viktige for den framtidige utviklinga i reindrifftsnæringa.

2.4 Sametinget i det reindrifftspolitiske landskapet

Sametinget har begrenset myndighet i forhold til reindrifftsnæringa. Sametingets påvirkning i reindrifftssaker skjer primært gjennom konsultasjoner med statlige myndigheter og innspill til reindrifftsforhandlingene mellom staten og NRL.

Sametingets rolle i den offentlige reindrifftsforvaltninga er å oppnevne medlemmer til reindrifftsstyret. Sametinget deltar i tillegg i regionale dialogfora, som er en arena for samisk og reindriftsfaglig medvirkning i den regionale reindrifftsforvaltninga. Hovedhensikten er faglige diskusjoner og dialog om overordnede problemstillinger etc. Foraene er ikke arena for konsultasjoner om enkeltsaker eller annen saksbehandling.

Sametinget oppnevner to av seks medlemmer til de tre nordligste regionale rovvilt-nemndene Finnmark/Troms, Nordland og Trøndelag. Sametinget oppnevner en av fem medlemmer til rovvilt-nemnda i Hedmark. Rovvilt-nemndene har ansvar for at den nasjonale rovviltspolitikken gjennomføres i sin region.

Sametinget stilles overfor en økende grad av forventning om å ivareta reindriftas rettigheter og interesser, og stadig flere henvendelser fra reindrifta om hva Sametinget kan gjøre for å ivareta deres interesser. Sametingets arbeid i reindrifftssaker skal skje i tett samarbeid med næringa. Sametinget og NRL har de siste årene hatt et godt samarbeid. Dette gir grunn til å anta at Sametinget har opparbeidet seg økende tillit i reindrifta.

2.5 Rettslige betingelser

Reindriftsretten hviler på et selvstendig rettsgrunnlag, tuftet på alders tids bruk og sedvane. Uten hensyn til hvem som eier grunnen, omfatter reindriftsretten i dag rett til beite for rein, ferdsel, flytteleier for reinen mv. på statlig så vel som privat grunn innenfor det definerte samiske reindriftsområdet.

Reindriften har i lang tid vært gjenstand for lovregulering og er nå regulert gjennom reindriftsloven av 2007. Loven representerer hovedsakelig et detaljert regelverk som etablerer påbud på driftsmessige områder. Reindriftenes rettsstilling er ikke uttømmende regulert gjennom denne loven.

Det forhold at det i dag er anerkjent at reindriftsretten har et selvstendig rettsgrunnlag har avgjørende betydning i rettslige konflikter mellom reindriften og andre konkurrerende interesser. I denne sammenheng står reindriftenes bruksrett til areal helt sentralt. Reindriftsretten setter begrensninger i forhold til hvilke inngrep som kan foretas i samiske reinbeiteområder.

Det er spesielt FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 1989 som etablerer internasjonal rettsbeskyttelse for samisk reindrift. SP er ved menneskerettsloven av 1999 inkorporert i norsk rett og i samsvar med lovens § 2 skal SP ved eventuell motstrid med annen norsk lovgivning ha forrang. Menneskerettsloven må også leses i sammenheng med bestemmelsene i Grunnlovens § 108.

FNs urfolkserklæring fastsetter universelle minstestandarder for urfolks rettigheter, og inneholder viktige bestemmelser om urfolks rettigheter til land, vann og ressurser, samt urfolks rett til selvbestemmelse. Erklæringen vil legge viktige føringer i det videre arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har.

Staten kan etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 ikke foreta eller tillate inngrep i det materielle kulturgrunnlaget som medfører en nekting eller i vesentlig grad krenking av utøvelsen av samisk kultur. I hvilken grad et tiltak vil medføre en nekting eller krenking av kulturutøvelse vurderes ut fra kriteriene: 1) graden av konsekvensutredning, 2) graden av sumvirkninger av tidligere og planlagte inngrep, 3) graden av reelle og effektive avbøtende tiltak, 4) nødvendigheten av tiltaket for offentlige formål forstått som proporsjonaliteten av inngrepet i forhold til rettighetsinnskrenkingen som den medfører for næring, kultur, eiendom, miljø mv., og 5) graden av tilrettelegging for konsultasjoner for å oppnå forhåndsinformert samtykke. Etter en helhetsvurdering av disse kriteriene skal de som er direkte påvirket av tiltaket kunne fortsette å utøve og utvikle sin kultur og opprettholde en lønnsomhet i sin tradisjonelle næring for at tiltaket ikke er i direkte strid med SP artikkel 27. Dersom et tiltak medfører at reindrift ikke lenger kan utøves i et område kan ikke tiltaket tillates uavhengig av hvor stor samfunnsmessig nytte det måtte ha.

De pliktene som følger av SP artikkel 27 følger i stor grad også av ILO konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169), særlig artikkel 15 nr. 1. ILO 169 artikkel 6 pålegger også statene plikten til å konsultere berørte urfolk, og særlig ved deres representative institusjoner om lover og administrative tiltak som

kan påvirke de. Det vil dermed omfatte alle typer arealinngrep og offentlige reguleringer av arealbruk.

Samene er å anse som et folk etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 og har ved det en rett til selvbestemmelse. Selvbestemmelsesretten for urfolk er i liten grad konkretisert i folkeretten, med tilsvarende lite veiledning om hva det betyr i praksis. Selvbestemmelsesretten kan likevel sies å komme til uttrykk i to former som ikke er gjensidig utelukkende.

Den ene formen selvbestemmelsen kommer til uttrykk på er ved selvstyre i saker som angår urfolk særskilt. Dette følger også av FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 4. FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter har i sin rapport om situasjonen for samene i Norge, Sverige og Finland av 11.01.11 anbefalt at staten gjennom konsultasjoner med Sametinget må overveie å overføre beslutningsmyndighet innenfor områder som tradisjonelle næringer. Den andre formen selvbestemmelse kan komme til uttrykk på er gjennom konsultasjoner for å oppnå et på forhånd fritt informert samtykke. Konsultasjoner innebærer at staten ikke lenger uten videre ensidig kan fatte beslutninger, som ikke også samene har hatt mulighet til å gi sitt samtykke til.

Selv om konsultasjoner for å oppnå et på forhånd fritt informert samtykke utledes som en form for selvbestemmelse, følger også konsultasjonsplikten av ILO 169 artikkel 6, 7 og 15, samt SP artikkel 27. Konsultasjoner med direkte berørte samiske interesser og rettighetshavere er derfor ikke nødvendigvis en utøvelse av selvbestemmelsesretten.

Selvbestemmelsesretten tilkommer det samiske folk, det vil si at det er det samiske folk som er rettssubjektet. Sametinget som samenes representative organ vil derfor ha en sentral rolle for ivaretagelse og utførelse av selvbestemmelsesretten. Dette er likevel ikke til hinder for at Sametinget kan samtykke til at lokale samiske institusjoner kan stå for gjennomføringen av selvbestemmelsesretten. I mange sammenhenger kan det være nødvendig med en sterk innflytelse fra lokale samiske interesser og lokalsamfunn.

2.6 Den grenseoverskridende reindrifta

Reindrifta på Nordkalotten drives i dag i hovedsak innenfor grensene til de fire land. Den grenseoverskridende reindrifta mellom Norge og Sverige har lange historiske tradisjoner, basert på sedvanerett opparbeidet gjennom flere hundreår. Denne reindrifta har vært regulert av Lappekodisillen og flere etterfølgende konvensjoner. Den forrige reinbeitekonvensjon er utløpt og ikke fornyet.

Den nye konvensjonen skal erstatte 1972 konvensjonen, som opphørte å gjelde i 2005. Statene har underskrevet ny konvensjon i 2009, men ikke ratifisert den på grunn av sterk motstand fra samisk side. Det ble derfor opprette en samisk arbeidsgruppe som skulle arbeide videre med norsk –svensk reinbeitekonvensjon for å få en konvensjon som ivaretar alle parter rettigheter og interesser på en god måte.

Den samiske arbeidsgruppa, bestående av Sametingene i Norge og Sverige, NRL og Svenska Samers Riksforbund, leverte i 2014 forslag til ny konvensjonstekst til norsk og svensk regjering. De la vekt på større mulighet for samarbeidsavtaler mellom samebyer og reinbeitedistrikt og foreslo konfliktløsningsmodeller. Det ble også pekt på at rettighetsavklaring for reindrifta i området samt vern mot arealinngrep og rovdyr er viktige faktorer som må avklares. Arbeidsgruppa ba om en rask ratifisering av konvensjonen og parallelt arbeid med rettighetsavklaring, arealinngrep og rovdyrtrussel.

Statene har ansvar for å sikre den grenseoverskridende reindrifta. Våren 2016 igangsatte den svenske regjering en rettighetsavklaring for reindrifta i Sverige. Denne avklaringen har bremset arbeidet med å ratifisere konvensjonen. Sametinget forventer nå at den norske regjeringen bidrar til å få prosessen i gang igjen.

3 Reindrift – en samisk kulturbærer

Det er den tette tilknytningen til samisk kultur som gjør reindriften til en unik næring, både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Derfor vektlegger Sametinget sterkt det kulturelle aspektet i sin reindriftspolitik.

3.1 Reindrift på den samiske kulturens premisser

Mål: Styrke reindriftas stilling som en sentral samisk kulturbærer.

Reindriften er en viktig bærebjelke for samisk kultur og samfunnsliv. Det er en livsform og næring basert på sterke kulturelle elementer, hvor også de familiemessige og andre relasjoner er viktige. Reindriften bidrar til å bevare samisk språk, verdier og tradisjoner, og til at tradisjonell kunnskap holdes i hevd, videreutvikles og videreføres. Det handler også om tradisjonelle driftsmønstre og organisering, samt ivaretagelse av reindriftas kulturlandskap og kulturminner. Disse elementene er direkte knyttet til reindrift og er fundamentale betingelser for at reindrift skal utgjøre en levedyktig tilpasningsform.

Den nasjonale reindriftspolitikken er tuftet på to selvstendige grunnlag: en næringspolitisk produksjonsverdi og en samepolitisk kulturverdi. For staten innebærer dette forpliktelser, også for den kulturelle bærekraften i reindriften. Sametinget er opptatt av å ivareta den kulturelle dimensjonen ved reindriftsnæringa. Det dreier seg om å opprettholde den samiske kulturarven.

Et sentralt mål for den statlige reindriftspolitikken er å utvikle reindriftsnæringa til en rasjonell, markedsorientert næring. Sametinget mener at det er svært viktig at en slik utvikling ikke går på bekostning av det kulturelle aspektet ved næringen. Dávvgas-prosjektet, som er et tverrfaglig forskningsprosjekt om samisk reindrift i Finnmark⁶, påpeker at i den offentlige forvaltninga av reindriftsnæringa har den økonomiske dimensjonen i stor grad vært koblet fra den kulturelle og blitt forvaltet som om de var uavhengig av hverandre. En rekke omfattende økonomiske tiltak er blitt gjennomført som om de ikke har hatt kulturelle virkninger⁷.

Det kan virke som om mye av dagens reindriftspolitik er utformet på grunnlag av myndighetenes behov for kontroll over næringen. Reindriftas stilling som en sentral samisk kulturbærer må være utgangspunkt i utformingen av reindriftspolitikken. Rammebetingelser skal være tuftet på reindriftas egenart som en kulturspesifikk samisk næring. Lovbestemmelser, regelverk og tiltak må utformes slik at de ikke truer den kulturelle bærekraften. Derfor er det avgjørende at konsultasjonsavtalen

⁶ Dávvgas har blitt finansiert av Norges forskningsråd (2012–2015) og ble gjennomført som et samarbeid mellom Institutt for internasjonale miljø og utviklingsstudier (Noragric) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på Ås og Internasjonalt reindriftssenter (ICR) i Kautokeino. I tillegg har enkeltforskere fra andre forskningsinstitusjoner også vært involvert

⁷ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.



AINA BYE

brukes aktivt i utforming av lovbestemmelser og tiltak som angår reindriftsnæringa, slik at Sametinget og reindriftsnæringa har reell innflytelse på rammebetingelsene.

Reindrift er en viktig bærer av det samiske språket. Det sørsamiske språket er på UNESCOs liste over svært truede språk og er avhengig av en livskraftig sørsamisk reindrift. Reindrift har derfor avgjørende rolle i bevaring av sørsamisk språk og kultur.

Språk og terminologi er en viktig kilde for reindriftnas tradisjonelle kunnskap. Det er derfor viktig at reindriftnas fagspråk er i aktiv bruk både i næring og i forvaltning. Det er særlig viktig at man i forvaltningssammenheng er bevisst på å bruke den samiske terminologien og reindriftnas egne begrepsapparat, fremfor å konstruere et nytt fagspråk som er ukjent for reindriftssamene.

Få virkemidler støtter opp om det kulturelle aspektet ved reindriftna og videreføring av familiebasert reindrift. I reindriftnavtalen er viktige ordninger som spesielt omfatter barn, unge og kvinner avvirket eller redusert. Staten har et ansvar for å opprettholde og styrke reindriftna som familiebasert næring og som hjørnestein i samisk kultur. Det må derfor finnes rom for dette aspektet i reindriftnavtalen. Sametinget ser behov for å drøfte hvilke ordninger som kan støtte målet om kulturell bærekraft.

Reindriftsnæringen har i uminnelige tider eksistert sammen med andre tradisjonelle samiske næringer, slik som fiske, jordbruk, meahccásteapmi (utmarksbruk) og verddevuohta (gjestevennskap mellom reindriftnutøvere og lokalbefolkningen). Det er viktig å sikre at reindriftsnæringen og næringens utøvere fortsetter å ha et godt forhold til lokalbefolkningen. Derfor ser Sametinget et stort behov for at det iverksettes tiltak som forbedrer forholdet mellom næringene og som hindrer konflikter. Slike tiltak bør hente inspirasjon fra den tradisjonelle verddevuohta.

Strategier:

- Arbeide for at reindrifta har gode rammebetingelser tuftet på reindriftras egenart som en kulturspesifikk samisk næring.
- Bidra til at det kulturelle aspektet vektlegges i politikikutforminga.
- Arbeide for virkemiddelordninger som støtter opp om kulturell bærekraft og tiltak for å opprettholde reindriftras tradisjonelle struktur som familiebasert næring.
- Arbeide for opprettelse av arenaer for dialog mellom reindriftssamer og lokalbefolkning.

3.2 Bærekraft i et samisk perspektiv

Mål: Det samiske perspektivet ligger til grunn for målet om bærekraftig reindrift.

Det overordnede målet for reindriftspolitikken har siden 1992 vært at reindrifta skal være bærekraftig. Dette er konkretisert gjennom delmålene om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift, som også er nedfelt i reindriftslovens formålsparagraf. Vektingen mellom økonomisk, økologisk og kulturell bærekraft har lenge vært diskutert mellom næringen, Sametinget og Stortinget. Stortinget har flere ganger fastslått at økologisk bærekraft skal prioriteres.

Riksrevisjonen påpekte i 2012 vesentlige svakheter i statens styring for å nå målet om bærekraftig reindrift. Målene for kulturell og økonomisk bærekraft er ikke tilstrekkelig definert og operasjonalisert. Dermed mangler man viktige forutsetninger for å kunne vurdere om målet om bærekraftig reindrift nås. Det ble også påpekt at det ikke er avklart hvordan hensynet til samiske interesser og folkerettslige forpliktelser skal inkluderes ved operasjonalisering av delmålene.

Sametinget er opptatt av en helhetlig forståelse av bærekraftsmålene, der delmålene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft ses i sammenheng og balansen mellom disse vektlegges. En økologisk og økonomisk bærekraftig næring står ikke i et motsetningsforhold til kulturell bærekraft. En framtidig livskraftig og bærekraftig reindrift tar utgangspunkt i den kulturelle bærekrafta, som bygger på generasjoner av reindriftssamers kunnskap. Det er grunnlaget for en god økonomisk utvikling og for en reindrift i balanse med naturgrunnlaget i framtida.

Fra statens side vektlegges økologisk bærekraft, som i hovedsak innebærer at antallet rein ikke overstiger det beiteområdene tåler. Det er utarbeidet indikatorer på økologisk bærekraft, som i stor grad fokuserer på gjennomsnittlig slaktevekt, kjøttavkastning og stabilitet i kalveprosent. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om alle relevante hensyn ligger til grunn for operasjonaliseringen av økologisk bærekraft, som eksempelvis tap av areal, rovvilttrykk og klimaendringer.



MARIT MELØY

Reindriftsutøverne er opptatt av kvaliteten på flokken der tilstanden på denne fortløpende vurderes. Det kan dreie seg om værforhold, rovviltbestand, arealinngrep og driftsmessige rammer. Med driftsmessige rammer menes reindriftsutøverens kunnskap og praksis, og offentlig regelverk og tiltak. Konstante og av og til store årlige variasjoner, særlig på grunn av været, medfører svingninger i ressursgrunnlaget. Det er derfor viktig å bygge inn en form for fleksibilitet i reinflokken som gjør den tilpasningsdyktig til endringer i ressursgrunnlaget. Sametinget mener dette må innarbeides i en videreutvikling av indikatorene for økologisk bærekraft.

Økonomisk bærekraft innebærer at reindrift gir tilstrekkelig livsgrunnlag, spesielt til de med reindrift som hovednæring/-inntektskilde. Det er viktig at den enkelte sikres produksjon og lønnsomhet. Reindrift er bygd på generasjoners erfaring med å drive næringsvirksomhet på knappe ressurser og skiftende klima. Oppnåelse av økonomisk bærekraft må tilpasses reindriftssamenes produksjons-systemer. Reindriftsutøvernes kunnskap om sammensetning av hensiktsmessige flokkstrukturer må danne grunnlaget for en framtidig økonomisk bærekraftig drift.⁸

Ifølge staten betinger kulturell bærekraft at det finnes nok mennesker som kan videreføre reindriftstradisjonene. En større grad av næringsretting vil kunne styrke den kulturelle bærekraften⁹. I forståelsen av kulturell bærekraft kritiseres staten for å legge til grunn forestillinger som er fremmed for reindriften og for å tvinge utøverne bort fra å benytte tradisjonell kunnskap om reindrift og reindriftsspråk¹⁰.

Kulturell bærekraft handler ikke bare om antallet mennesker i næringen, men om kontinuitet i språk og familiebasert organisering, opprettholdelse av sedvanerettslige forhold og deltakelse i reindriften. Det kulturelle aspektet henger nøye sammen med

⁸ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016:46: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.

⁹ Prop. 77 S (2015–2016) Reindriftsavtalen 2016/2017, og endringer i statsbudsjettet 2016 m.m.

¹⁰ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.

naturgitte forhold, de økologiske aspektene som reindriftnæringa forholder seg til. Tradisjonell økologisk kunnskap representerer en viktig del av kulturell og økologisk bærekraft i reindrifta. Særlig den kulturelle bærekraften er sterkt utfordret med dagens endringer i reindrifta, endringer som reineierne opplever å ha liten styring og kontroll over¹¹.

Det er behov for grundig gjennomgang av innholdet i og forståelsen av målene for bærekraftig reindrift. Den rådende reindriftpolitikk og forvaltningsregime har ikke i sterk nok grad lagt til grunn reindriftssamenes eget kunnskapsgrunnlag og forståelsesformer som over flere hundre år har vært grunnlaget for god og bærekraftig reindrift. Man må ta innover seg kompleksiteten i reindrifta. Sametinget vil bidra til et slikt arbeid og ønsker i samarbeid med NRL å igangsette organisert arbeid for at reindriftras organisasjoner kan gjennomføre en vurdering av bærekraftsbegrepet, der tiltak kan identifiseres. Slik vil man skape oppslutning og legitimitet om bærekraftsmålene i reindrifta og det samiske samfunnet.

Strategier:

- Arbeide for at bærekraftsmålene for reindrifta tar utgangspunkt i en helhetlig forståelse, og at økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft sees i sammenheng.
- Arbeide for at reindriftras kunnskapsgrunnlag står sentralt i forståelsen av bærekraftig reindrift.

11 Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.

4 Arealgrunnlag for en bærekraftig reindrift

Arealer er forutsetninga for at den tradisjonelle reindriften skal kunne opprettholdes. Sametinget vil prioritere ressurser for å ivareta reindriftenes rettigheter.

4.1 Sikring av reindriftenes arealer

Mål: Sikre reindriftenes arealgrunnlag og slik gi mulighet for å styrke og utvikle reindriften som næring og kulturbærer.

Reindriftenes største utfordring er å sikre arealgrunnlaget. Den største trusselen mot reindriftenes bærekraft er det økende presset på arealene, inngrep i form av både utbygginger og økt ferdsel. Et samfunn med befolkningsvekst, økt mobilitet og fritidsutøvelse utfordrer reindriften i stadig større grad og det uforstyrrede beitearealet har gradvis blitt redusert.

I arbeidet med en bedre sikring av reindriftenes arealer er felles virkelighetsforståelse og samhandling mellom de ulike aktørene en viktig forutsetning. Dette krever et høyt kunnskapsnivå om de ulike sidene ved reindriften, og om endringsprosesser og årsaksforhold. Sametinget er opptatt av at både statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner legger til rette for planprosesser som oppfyller den folkerettslige forpliktelsen til å beskytte reindriftenes arealer.

I nordområdepolitikken er det varslet en større satsning på natur- og energiresurser. Reindriftenes arealbehov skal ivaretas opp mot denne satsingen. Reindriftenes eksistensbehov og bruk av områdene blir ofte møtt med økonomiske motargumenter og en vekting opp mot storsamfunnets interesser. Et velkjent argument er at reindriften utgjør en liten del av den samlede sysselsetting og totalt sett i en økonomisk forstand er en liten næring. En slik tilnærming er ikke i samsvar med folkerettens regler om urfolks rettigheter.

Sametingsmeldingen om areal og miljø «Nu guhká go mis leat eatnamat» omhandler Sametingets mål og politikk for forvaltning av natur- og ressursgrunnlaget i samiske områder. Sametingets overordnede mål er å sikre våre kommende generasjoner livsgrunnlag og mulighet til utvikle samisk kultur. Forvaltningen skal bidra til å styrke samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Endringer i arealbruken, uttak av naturressurser og tiltak for energiproduksjon skal kun tillates etter en helhetlig planlegging som tar hensyn til og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur og samiske næringer.

Areal- og ressursforvaltning bygd på tradisjonell samisk praksis og kunnskap er god miljø- og klimapolitikk. All utnytting av arealer på land og i kystområdene, og all ressursutvinning i samiske områder, skal skje etter samtykke med Sametinget og samiske rettighetshavere. Samiske interesser lokalt skal ha mulighet til å bli konsul-

tert om beslutninger som berører naturgrunnlaget for deres virksomhet. Sametinget vil at denne retten skal lovfestes.

I areal- og miljømeldingen er det flere tema som er sentrale for sikring av reindriftas beitearealer og som derfor ikke blir behandlet i denne meldingen. Dette gjelder spesielt forvaltning av verneområder og utvinning av naturressurser i samiske tradisjonelle områder, som er svært relevante for reindriftsnæringa.

Strategier:

- Arbeide for at både statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner legger til rette for planprosesser som oppfyller den folkerettslige forpliktelsen til å beskytte reindriftsarealene.
- Arbeide for å lovfeste samenes rett til å bli konsultert i arealsaker som berører naturgrunnlaget for deres virksomhet.

4.2 Rettighetsforholdene for den sørsamiske reindrifta

Mål: Sikre rettighetsgrunnlaget for den sørsamiske reindrifta

Områder den sørsamiske reindrifta bruker i dag er mindre enn hva de historisk sett har vært. Dette skyldes store arealinngrep og en forvaltning hvor reindriftas rettigheter og kulturgrunnlag har blitt innskrenket. Størsteparten av grunnen i de sørsamiske reindriftsområdene har private grunneiere, og bare en liten del av arealene har Statskog som grunndisponent.

Reindrifta i Trollheimen har over lang tid vært drevet under vanskelige forhold. I 1981 tapte den sak for Høyesterett der det ble fastslått at den samiske reindrifta ikke hadde en selvstendig beiterett på andres grunn. En videreføring av reindrifta har blitt hjemlet etter Trollheimenloven, som ga hjemmel til å ekspropriere beiterett for å sikre fortsatt samisk reindrift. Dagens drift er basert blant annet på leieavtaler og ekspropriasjonsvedtak. Situasjonen for reindrifta i Trollheimen i dag er imidlertid at en rekke av leieavtalene er sagt opp. Dette er uholdbart, og Sametinget vil arbeide for at myndighetene sikrer fortsatt samisk reindrift i Trollheimen.

Interessekonflikter i møte med andre næringer og aktører skaper utfordringer for reindrifta og har forårsaket flere rettssaker mellom sørsamiske reinbeitedistrikter og private grunneiere tilknyttet jordbruk. Disse rettsavgjørelsene har hatt stor prinsipiell betydning for reindrifta i hele Norge. Med Selbusaken (2001) får vi et tidsskille i Høyesteretts behandling av samiske spørsmål. Med denne avgjørelsen endres synet på at norske tingsrettslige prinsipper og regler gjelder uten tilpasninger for de spesielle forhold som gjør seg gjeldende for reindrifta, og ikke minst innenfor samisk kultur generelt. Det pekes på språklige og kulturelle forskjellers betydning i kommunikasjon mellom samer og myndigheter. Også norske tingsrettslige grunnprinsipper ble det rokket ved i Selbusaken. Det ble særlig påpekt at man må være bevisst på reindriftas ekstensive karakter. Reindrifta bruker store områder, og nomadisk bruk etterlater seg færre fysiske spor i motsetning til bofast jordbruk. Som følge av Selbusaken anses vilkårene for rettsstiftende bruk ved samisk reindrift mer klarlagt.



Det tar tid å etablere bred forståelse for at reindriften har ubestridte beiterettigheter også i det sørsamiske området. Den sørsamiske reindriften er i dag i en presset situasjon. I slike tilfeller foreligger det en særlig plikt for staten til å iverksette positive særtiltak. Dette kan skje ved at offentlige myndigheter er restriktiv med å tillate nye og større arealinngrep i disse reindriftsområdene og ved overføring av erstatningsareal.

Den sørsamiske reindriften utøves i områder med sterke jordbruksinteresser. Sametinget er bekymret for det høye konfliktnivået om beiteland i sørsamisk område, som fører til en uholdbar situasjon for reindriften. Dialog og gjensidig forståelse bidrar til å dempe konflikter. Fokus på konfliktforebyggende- og dempende tiltak og samarbeid mellom de ulike interessene er derfor viktig. Sametinget vil særlig peke på det problematiske ved reindriftssamenes erstatningsansvar forvoldt av rein, som bygger på et objektivt solidarisk ansvar uten hensyn til skyld. Det er derfor svært viktig å følge opp Samerettsutvalgets II forslag til endringer i reindriftsloven.

Strategier:

- Arbeide for et større fokus på rettighetsforholdene for den sørsamiske reindriften og bedre rammebetingelser for den samiske reindriften i Trollheimen.
- Virke for konfliktforebyggende og -dempende tiltak og samarbeid mellom de ulike brukerinteressene.
- Oppfølging av Samerettsutvalget II om kartlegging og anerkjennelse av land- og ressursrettigheter.

4.3 Sametingets arbeid for å ivareta reindriftas arealer

Mål: Sametingets arbeid for reindriftas arealinteresser er reindriftsfaglig forsvarlige og bygger på et velutviklet samarbeid med reinbeitedistriktene og andre aktører i plansammenheng.

Den folkerettslige utviklingen setter en absolutt skranke som medfører at tiltak som forsøkes settes i verk uten samisk samtykke vil være i strid med folkeretten. Dette gjelder uansett om tiltaket er lite, så lenge det samlet sett er en trussel for samisk kulturutøvelse.

Sametinget har en selvstendig rolle for å se til at tiltak og planer sikrer reindriftas arealgrunnlag. Sametinget har derfor innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven for alle arealplaner som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Sametingets vurderinger om behovet for å fremme innsigelse gjøres uavhengig av fylkesmennenes standpunkt i konkrete arealsaker. Sametinget har imidlertid et helhetlig ansvar for å sikre arealgrunnlaget for reindrifta. Det vil derfor være av sentral betydning å vurdere alle tidligere inngrep i forhold til planlagte inngrep innenfor reinbeitedistriktet, og om nye inngrep vil gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere å opprettholde reindrift i området.

For Sametinget vil det være slik at innsigelse først og fremst vil være aktuelt der planer og tiltak medfører at det er umulig eller vesentlig vanskeligere å opprettholde reindrifta innenfor et distrikt eller siida. Dette er likevel en helhetlig vurdering der forhold som utredningsgrunnlag, sumvirkninger, avbøtende tiltak, proporsjonalitetshensyn og konsultasjonsgrad inngår i vurderingsgrunnlaget. Tiltak som medfører at det ikke lenger er regningssvarende med reindrift i et området vil også stride mot forpliktelsene etter folkeretten.

Reinbeitedistrikt og siidaer har etter folkeretten rett til konsultasjoner. Denne retten er i norsk rett bare gjennomført i forhold til statlige myndigheter, men ikke overfor kommunale myndigheter. Sametingets konsultasjonsrett i arealplaner overfor kommunene ivaretas ved at Sametinget kan reise innsigelse til planene. Innsigelsesmyndighet er noe som er tillagt offentlige myndighetsorgan og ikke private aktører, som reinbeitedistriktene og siidaer. Det er derfor en stor utfordring hvordan reindriftsnæringa kommer inn i reelle konsultasjonsprosesser med planmyndighetene. Denne utfordringen ble særlig tydelig når områdestyrene med samisk og reindriftsfaglig deltakelse ble avvirket, uten at dette i tilstrekkelig grad er sikret i den nye forvaltningen.

Sametinget har etter omorganiseringa av reindriftsforvaltninga prioritert å etablere kanaler for dialog med reinbeitedistriktene. Sametinget har gjennomført dialogmøter med reinbeitedistrikter i samtlige reinbeiteområde, og deltar sammen med NRL i regionale dialogfora for samisk og reindriftsfaglig medvirkning. I dialogmøtene uttrykte mange av reinbeitedistriktene en bekymring for ivaretagelsen av reindriftas arealgrunnlag, og en klar forventning til at Sametinget i større grad tar ansvar for sikring av arealene. De fleste henvendelser Sametinget mottar fra reindrifta omhandler areal- og rettighetsproblemstillinger.

Sametinget skal forvalte sin innsigelsesmyndighet til arealplaner på en faglig forsvarlig måte for å ivareta reindriftas arealinteresser. Som et folkevalgt organ for samene

har Sametinget et helhetlig ansvar for den samiske samfunnsutviklingen. De helhetlige faglige og politiske vurderinger i konkrete saker vil ikke nødvendigvis alltid være sammenfallende med reinbeitedistriktene og siidaenes, og dette innebærer blant annet behovet for utvikling av forståelsen og respekten for Sametingets selvstendige rolle. For å kunne oppnå dette må Sametinget både ha nødvendig faglig kapasitet og utvikle samarbeidsformer med reinbeitedistriktene.

Strategier:

- Utvikle samarbeidsformer med reinbeitedistriktene.
- Konsolidere og styrke Sametingets eget arbeid med arealgrunnlaget til reindrifta i plan- og utbyggingssaker.
- Delta i regionale dialogfora for samisk og reindriftsfaglig medvirkning.

4.4 Reintall i balanse med arealgrunnlaget

Mål: Reintallet over tid holdes på et stabilt nivå for sikring av beitegrunnlaget, produksjon og lønnsomhet for den enkelte.

Reduksjon av reintallet har lenge stått høyt på den reindriftpolitiske dagsorden, og etter innføringen av reindriftsloven i 2007 har staten prioritert reintallsproblematikken. Den store oppmerksomheten på reintallet har gjort dette til en av de viktigste rammebetingelsene i de berørte områdene særskilt, men det har også ført til at virkemidler og politikikutvikling for reindrifta generelt har vært konsentrert om dette.

Reintallet må først og fremst ses i sammenheng med arealgrunnlaget. Uavklarte rettighetsforhold til areal- og ressursgrunnlag mellom siidaer og økende press fra andre aktører på arealgrunnlaget gir ikke tilstrekkelige betingelser for en langsiktighet i reindriftas egen styring og forvaltning av sine ressurser. Retten til å utøve reindrift har sitt grunnlag i alders tids bruk. Retten til å bruke et bestemt område tilligger dermed ikke alle som tilfredsstiller vilkårene for å drive reindrift. En avgjørende rammebetingelse for å kunne styre egen reindrift er avklarte beitegrenser mellom siidaene. Der det ikke er mulig å oppnå enighet om beitebruken, må derfor rettighetsforholdene avklares.

Det er foreslått at jordskifteretten gis kompetanse til å foreta rettsutgreiing og grensefastsetting av hvilke rettigheter som foreligger mellom siidaer¹². Rettslige avklaringer vil være viktige skritt for å ta tak i de grunnleggende årsakene til reintallsproblematikken. Det er likevel også av svært stor betydning at offentlige myndigheter legger til rette for større grad av forutsigbarhet for reindrifta i arealforvaltningen.

Arbeidet som har pågått de siste årene fra reindriftsmyndighetenes side med vedtak om reintallsreduksjoner har imidlertid ikke tatt hensyn til bestående beiterettigheter, og har heller ikke utvist respekt for reindriftas selvstendige styring og forvaltning. Dette har resultert i at det ikke er etablert tilstrekkelig tillit og forståelse for vedtakene reindriftsmyndighetene har fattet. Bestemmelser om forholdsmessig reduksjon har vist seg å være reintallsdrivende og har uten noen form for utjevne element ført

¹² Arbeidsgruppen om jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften (2016).

til forskjellsbehandling og uforholdsmessig inngripende tiltak overfor den enkelte reindriftsutøveren. Reindriftsmyndighetene har heller ikke oppfylt sin konsultasjonsplikt overfor reinbeitedistriktene før øvre reintall er vedtatt. Sametinget mener at prosessen må evalueres grundig. Man må se på konsekvenser av den forholdsmessige reduksjonen og denne må vurderes opp mot Norges folkerettslige forpliktelser.

Det må avsettes ressurser til å utvikle stabile og langsiktige løsninger på reintallsproblematikken, som er forankret og har legitimitet i reindriftnæringa og det samiske samfunnet. Det er derfor avgjørende at bestemmelser og vedtak tar utgangspunkt i samiske sedvaner og rettsoppfatninger og at framtidige prosesser og tiltak utvikles i samråd med reindrifta og Sametinget.

Reintall i den reindriftssamiske forståelsen er noe som er i en kontinuerlig endring og det er lite hensiktsmessig å operere med nøyaktige tallfestelser. I forvaltningssammenheng har det store fokuset på reintall ført til store utfordringer, særlig når det gjelder kontroll. For reineierne er utfordringen at den nøyaktige tallfestingen er knyttet opp mot tilskuddsberettigelse eller sanksjoner.

Reineierne vurderer kontinuerlig beitenes bæreevne og har flere forskjellige strategier for å balansere beitepresset deretter. Det er behov for å se på alternative måter for ressursforvaltning for reindrifta, med mindre fokus på nøyaktige tallfestelser og større rom for variasjon. Ved beregning av beitenes bæreevne må reindriftsutøvernes tradisjonelle kunnskap om rein og beiter vektlegges.

Strategier:

- Gjennomføring av en helhetlig rettsutgreiing av beiterettigheter og grenseganger mellom reinbeitedistrikt/soner for vinterbeiteområdene i aktuelle områder.
- Arbeide for at det utvikles stabile og langsiktige løsninger på reintallstilpasning, som er forankret og har legitimitet i reindriftnæringa og det samiske samfunnet.
- Arbeide for at det igangsettes et arbeid for se på alternative måter for ressursforvaltning for reindrifta, med mindre fokus på nøyaktige tallfestelser og heller fokusere på produksjon
- Arbeide for at prosessen med reintallstilpasningen evalueres og vurderes opp mot folkeretten.

5 Å forvalte en urfolksnæring

Reindriftnæringa er en kulturspesifikk samisk næring og en urfolksnæring. Dette innebærer at den ikke kan forvaltes som en hvilken som helst næringsvirksomhet. Samene som urfolk har rett til selvbestemmelse og til selv å bestemme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Dette må gjenspeiles i forvaltninga av reindrifta.

5.1 Reindriftnas egen styring

Mål: Styrke reindriftnas egen styring og forvaltning over egne ressurser.

Ved endringene av reindriftsloven i 2007 ble det foretatt en tydeliggjøring av hva som var privatrettslig og offentligrettslig forvaltning i og av reindrifta. De oppgaver som ligger til reindrifta og dens organer som distrikt, siida og siidaandel må forstås som lovfesting av privatrettslige forhold som følger av sedvane, noe som gjerne kalles en lovkodifisering av bestående rettigheter. Det som derfor ofte blir omtalt som en styrking av det 'interne selvstyret' i reindrifta er ikke myndighet tildelt av staten, men klargjøring av rettighetene som ligger til reindrifta selv.

Skillet mellom hva som er privatrett og hva som er offentlig rett i reindrifta er imidlertid uklart i lovverket. Reindriftsloven gir i utgangspunktet reinbeitedistriktene rett til å organisere reindrifta innenfor distriktet. Samtidig følger det av loven at norske myndigheter i vid utstrekning kan overprøve distriktets beslutninger av grunnleggende betydning for den samiske reindrifta.

For eksempel skal reindriftsstyret foreta endelig stadfesting og godkjenning av reintallet for den enkelte siida, samt sørge for at en siida som har et for høyt reintall reduserer dette. Reindriftsstyret kan mot reinbeitedistriktets og siidaens vilje beslutte at en person skal ha rett til å drive med rein innenfor et reinbeitedistrikt og beslutte å gi en slik person rett til reinmerke, samt overprøve den samiske reindriftnas egne beslutninger om reinmerke. Fylkesmannen kan underkjenne reinbeitedistriktets bruksplaner, altså distriktenes egne oppfatninger om hvor og hvordan reindrifta rent geografisk skal bedrives.

Dette innebærer at det er aspekt ved reindriftsloven som er folkerettsstridig og det er behov for en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven. Det er blant annet behov for en sterkere opprydding av hva som ligger til en privat rettighetsforvaltning og hva som er utøvelse av offentlig forvaltningsmyndighet.

I mange tilfeller vil det kunne oppstå uenigheter og tvister knyttet til saker og beslutninger om slike forhold. Det kan likevel stilles spørsmål ved om det er rimelig at offentlige forvaltningsorgan er de som bør avgjør slike mer privatrettslige uenigheter. I rapport fra mars 2016 fra Arbeidsgruppe om jordskifterettens kompetanse knyttet til

interne forhold i reindrifta, som er på høring til 1. oktober 2016, foreslås det at tvister knyttet til bruksreglene legges til domstolene ved jordskifteretten med ankemulighet til Lagmannsretten og Høyesterett.

En forutsetning for at reindriftas privatrettslige forvaltning skal lykkes er at det investeres i prosesser for å etablere forutsigbare systemer der brukernes rettigheter og plikter er avklart i forhold til hverandre. Reindriftsnæringa har gjennomgått store endringer – strukturelt, samfunnsmessig og teknologisk. Endringene har påvirket reindriftas egne institusjoner som siidasystemet og hvordan samhandlingen er innad. Forskning som er gjort på liknende forvaltning av naturressurser viser at vellykket ressursforvaltning avhenger av at rettighetshaverne selv har kontroll og ansvar. Sametinget vil vise til at den gode utviklingen i produktivitet og økonomisk utbytte i den sørsamiske reindrifta i stor grad skyldes at reindrifta har hatt forutsigbarhet og stabilitet i rammebetingelsene, og selv har hatt betingelser for å kunne styre og regulere sin virksomhet og utvikling.

Sametinget mener derfor at man må prioritere arbeid som styrker siidaene og reinbeitedistriktene som forvaltere av rettigheter. Partene i reindrifftsavtalen igangsatte i 2015 et arbeid for videreutvikling av internkontroll og selvstyre i reindriftsnæringa. Sametinget anser dette som et viktig tiltak for å få til gode prosesser i næringa, og at dette også må følges opp med økte midler til reinbeitedistriktene blant annet gjennom reindrifftsavtalen slik at de ressursmessig er rustet til å gjøre en best mulig jobb.

I den interne organiseringen etter reindrifftsloven av 2007, er siidaandelen en helt sentral enhet. I sitt innspill til sametingsmeldingen viser NRL til at det i reindriffts-næringa er en oppfatning om at lovverket har bidratt til å endre det tradisjonelle samiske siidasystemet i negativ retning, blant annet ved at loven er i ferd med å rokke ved reindriftas tradisjonelle struktur som en familiebasert næring. NRL sier videre at det også er en oppfatning om at loven har bidratt til en intern uro ved at siidaandels-systemet favoriserer og forskjellsbehandler reineiere.

Reindrifftsloven gir uttrykk for at siidaandelen er en del av en siida, det vil si at den har en andel i siidakollektivet. Siidaandelen er en videreføring av driftsenhetsordningen som ble innført i reindrifftsloven av 1978, som en etableringskontroll. Både driftsenheten og senere siidaandelen har hatt sentral betydning i tilskuddsordningene. Siidaandelen som institusjon har imidlertid ikke noe grunnlag i reindriftas tradisjonelle organisering, men er et uttrykk for behov for klare regler med hvem som er ansvarlig for driften, både innad og i forhold til omverden.

I prosessen i forkant av reindrifftsloven av 2007 ble det ikke foretatt en nærmere drøfting av siidaandelen i lys av de kulturelle aspektene ved å eie rein, eller andre rettslige grunnlag. Med hensyn til reindrifftsrettighetene er det ikke noe forskjell mellom siidaandelsleder og andre reineiere i siidaandelen¹³. Sametinget ser derfor et behov for at siidaandelenes stilling og rolle vurderes nærmere.

Som nevnt over er det en avgjørende betingelse for en vellykket rettighets- og ressursforvaltning at det foreligger klart definerte rettigheter. Dette er problemstillinger som særlig er store på vinterbeiteområdene i deler av Finnmark. Det er derfor viktig å få

13 Arbeidsgruppen om jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften (2016).

gjennomført rettsutgreiing og grensefastsetting av hvilke beite- og ressursrettigheter som ligger mellom distrikt og siidaer.

Strategier:

- Arbeide for en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven, der man blant annet klargjør skillet mellom privatrettslig styring og offentligrettslig forvaltning og vurderer siidaandelens stilling.
- Arbeide for tiltak som utvikler siidaene og reinbeitedistriktene som ressursforvaltere.
- Oppfølging av forslaget om at jordskifteretten gis mulighet til å gjennomføre rettsfastsettende og rettsendrende saker internt i reindriften.

5.2 Den offentlige forvaltningen av reindriften

Mål: Reindriften forvaltes i tråd med folkerettens krav til selvbestemmelse, og den offentlige forvaltningen oppleves som legitim av reindriften.

Den offentlige myndighetsforvaltningen av reindriften knytter seg i utgangspunktet til det som regulerer forholdet mellom staten og reindriftenes rettighetsbærere, og forholdet mellom statens ulike organer. Dette dreier seg i hovedsak om hvordan staten regulerer tillatelser og utnyttelse av reindriftenes arealgrunnlag, samt til ferdsel og etablering av reindriftenes installasjoner i områder hvor reindriften har rettigheter.

Den offentligrettslige myndighetsforvaltningen kan regulere reindriftenes bruk og utøvelse med formålet å sikre grunnlaget for reindriften, også slik at det for noen kan medføre en viss rådighetsinnskrenkning. Dette kan imidlertid ikke innebære noen form for overføring av rettigheter til det offentlige eller som fordeler for andre rettighetshavere. Det vil da i tilfelle være snakk om ekspropriasjon. En offentlig regulering av reindriften kan for øvrig ikke under noen omstendigheter medføre noen form for nekting eller vesentlig krenking av muligheten til å utøve reindrift i et område. Offentlig myndighetsforvaltning for reindriften dreier seg også i stor grad om regulering av statens økonomiske rammer i form av tilskudd og utviklingstiltak.

Det viser seg at særlig i Finnmark så finner en to helt ulike syn på hvordan reindriften forvaltes. Den statlige fortellingen er at reindriften har en stor grad av innflytelse i beslutningsprosessen, men oppfattes som irrasjonelle aktører som ikke forstår sitt eget beste. Reindriftenes egen fortelling er at det ikke er lagt til rette for reell medvirkning og at de statlig styrte beslutningsprosessene er uforutsigbare og mangler åpenhet¹⁴. Tilbakemeldinger Sametinget har fått fra reindriften er at det i mange sammenhenger er manglende tillit mellom reindriftnæringa og offentlig forvaltning.

Den offentlige reindriftsforvaltningen har innslag av medforvaltning fra Sametinget og reindriften. Etter de siste års endringer av den offentlige forvaltningsstrukturen er det nå kun i Reindriftsstyret reindriftnæringa og Sametinget er representert. Reindrifts-

¹⁴ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget. Kapittel 10

styrets vedtak kan imidlertid påklages til LMD, som også kan instruere og av eget tiltak omgjøre Reindriftsstyrets vedtak. Som eksempel har departementet på eget initiativ etterprøvd og opphevet flere vedtak om øvre reintall og instruert Reindriftsstyret til å fatte vedtak om reduksjonsplaner. Dette har i tillegg skjedd uten at Sametinget har blitt informert og konsultert. Selv om reineiere er i flertall i Reindriftsstyret, så kan det derfor reises spørsmål om et slikt flertall har noen hensikt når departementet kan instruere og overprøvevedtakene. Det betyr at medlemmene som Sametinget oppnevner ikke har en selvstendig rolle, og medlemmene har heller ikke noe mandat fra Sametinget. Slik dagens reindriftsforvaltning er organisert er det et åpent spørsmål om reindrifta og Sametinget er tjent med at Sametinget oppnevner representanter til Reindriftsstyret.

Hovedregelen i de tidligere områdestyrene var at flertallet av medlemmene i områdestyrene kom fra reindrifta. Ordningen med områdestyrer innebar en form for offentlig medforvaltning av reindriftras arealgrunnlag, siden innsigelsesmyndigheten etter plan- og bygningsloven lå til dette organet. Dette medforvaltningselementet er ikke til stede etter endringene i reindriftsloven som ble iverksatt fra 2014.

Endringene av den offentlige reindriftsforvaltningen som har skjedd de siste årene har skjedd uten Sametinget og NRL sitt samtykke. Det er foretatt stegvise endringer i reindriftsforvaltningen uten grundige evalueringer og vurderinger, og uten reelle konsultasjoner med Sametinget og reindrifta.

Reindriftspolitikken er mer enn næringspolitikk og ressursforvaltningspolitikk. Endringene har medført en svekket samisk styring og reindriftsfaglig innflytelse av den offentlige forvaltningen av reindrifta. Som en kulturspesifikk samisk næring så skal utformingen av rammebetingelser for reindrift og organiseringa av den offentlige forvaltninga av reindrifta være i samsvar med grunnloven § 108 og udiskutabelt innenfor Norges menneskerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk. Sametinget konstaterer at det er flere forhold i forvaltningsstrukturen og i reindriftsloven som er problematisk sett opp mot disse forpliktelsene.

Som redegjort tidligere har samene en rett til selvbestemmelse. Selvbestemmelsesretten kommer i hovedsak til uttrykk i form av selvstyre forstått som endelig avgjørelsesmyndighet og konsultasjoner med statlige myndigheter for å oppnå et på forhånd fritt informert samtykke. Selvbestemmelsesretten ligger til samene som folk og knytter seg til det som må forstås å være innenfor det offentligrettslige området. Dette er likevel ikke til hinder for at selvbestemmelse i form av avgjørelsesmyndighet kan delegeres til regionale eller lokale samiske organer. Av hensyn til folkerettens prinsipper om selvbestemmelse er det mest nærliggende at det overordnede ansvaret for den samiske reindrifta er tilknyttet Sametinget. Manglende rammevilkår medfører imidlertid at dette ikke er mulig å gjennomføre på nåværende tidspunkt.

Samtidig som den internasjonale rettsutviklingen de siste årene har beveget seg mot en styrking og konkretisering av urfolks selvbestemmelsesrett og konsultasjonsrett har organiseringen av den offentlige reindriftsforvaltningen i sterk grad beveget seg i retning av en svekking av den samiske innflytelsen over den offentligrettslige reindriftsforvaltningen. Dette framstår som et paradoks og kan vanskelig forstås annerledes enn at helt andre hensyn enn styrking av samiske urfolksrettigheter ligger bak de siste års lovendringer og omorganiseringer av reindriftsforvaltningen.



AINA BYE

En svekket samisk deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen burde innebære en sterkere oppmerksomhet fra statens side for konsultasjoner med reinbeitedistrikt og siidaer. Konsultasjonsretten omfatter i utgangspunktet alle beslutninger Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet fatter etter reindriftsloven. Fylkesmannens beslutninger om å reise eller ikke reise innsigelser av hensyn til reindriften i arealplansaker etter plan- og bygningsloven er så sterkt prosessledende at også disse må forstås å være konsultasjonspliktige overfor reinbeitedistrikt og siidaer. Slik Sametinget kjenner reindriftsforvaltningen foregår det ingen formelle konsultasjonsprosesser fra deres side med reinbeitedistrikt og siidaer om beslutninger som påvirker reindriften direkte. Dette er svært problematisk. Samtidig kan det hevdes at konsultasjoner om alle beslutninger reindriftsforvaltningen fatter av kapasitetshensyn vil være svært krevende å få til. Dette viser likevel utilstrekkeligheten i dagens organisering av den offentlige reindriftsforvaltningen, og behovet for å etablere former for selvstyreordninger av den offentlige reindriftsforvaltningen.

Sametinget har allerede i konsultasjonene om reindriftsloven av 2007, bedt om at det nedsettes et utvalg med representanter fra departementet, reindriftsforvaltninga, reindriftnæringa og Sametinget som skal se på de prinsipielle folkerettslige og praktiske sidene ved den fremtidige reindriftsforvaltningen. Departementet har hittil ikke ønsket en slik vurdering. Sametinget er fortsatt av den formening at det er særskilt viktig at en slik utredning gjennomføres. I en slik utredning er det også naturlig å se på Sametingets rolle. Dersom statlige myndigheter ikke vil være med på et slik arbeid, vil Sametinget selv igangsette en slik utredning.

Strategier:

- Arbeide for en gjennomgang av reindriftsloven for å forenkle og klargjøre privatretslige og offentligrettslige oppgaver, samt vurdere organiseringen av den offentlige forvaltningen slik at den er i samsvar med folkerettens forpliktelser til blant annet selvbestemmelse.
- Sametinget igangsetter i samforståelse med NRL en utredning med gjennomgang av reindriftsloven dersom departementet ikke ønsker å iverksette dette etter konsultasjoner med Sametinget og NRL.
- Avstå fra å oppnevne medlemmer til Reindriftsstyret slik det nå fungerer.
- Arbeide for at reindriftsmyndighetene etterfølger konsultasjonsplikten for alle beslutninger som påvirker reindrifta.

6 Kunnskap og kapasitet

Et godt kunnskapsgrunnlag er av avgjørende betydning for å sikre gode beslutningsprosesser. Reindriftsnæringa må også ha tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse for å ha en reell mulighet til å delta i disse prosessene. En sterk bevissthet om tradisjonell kunnskap legger til rette for medvirkning og involvering i ressursforvaltninga.

6.1 Kunnskap i arealforvaltningen

Mål: Relevant og korrekt kunnskapsgrunnlag om reindrift ligger til grunn for beslutninger i areal- og ressursforvaltning.

Det er svært viktig at man har et best mulig kunnskapsgrunnlag før det fattes beslutninger som direkte påvirker reindrifta i arealforvaltningen. Dette følger av blant annet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7, som krever at konsekvenser av inngrep i samiske områder, herunder områder hvor det utøves reindrift, må være tilstrekkelig utredet før et eventuelt naturinngrep kan iverksettes.

Regjeringens temaveileder Reindrift og planlegging etter plan- og bygningsloven slår fast at vedtak av arealplaner må være basert på forsvarlige utredninger av virkningene for reindrifta og ta tilstrekkelig hensyn til næringens behov for arealer. I lovkommentaren og merknaden til plan- og bygningslovens § 3-1 bokstav c er det spesifikt nevnt at der hvor reindriftsinteresser er berørt, skal samlede effekter av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes, man skal se hvordan det planlagte inngrepet vil virke sett opp mot alle tidligere inngrep i reinbeitedistriktets/sidaens sesongbeiter. I praksis har dette vist seg å være utfordrende, og det kumulative og regionale perspektivet er ofte fraværende. Sametinget mener derfor at metodeutvikling for konsekvensutredninger for reindrift er nødvendig, med særskilt fokus på samlede konsekvenser av tidligere og planlagte inngrep.

Det vises til areal- og miljømeldingen der Sametinget har drøftet systemet for konsekvensutredninger mer inngående. Sametinget vil blant annet arbeide for at det utarbeides statlige retningslinjer for gjennomføring av reindriftsfaglige konsekvensutredninger, og at det stilles særskilte krav til utredere som skal beskrive planenes og tiltakenes konsekvenser for reindrifta. De berørte reinbeitedistriktene eller sidaene må gis innflytelse på utredningsmandatet, for å sikre at tradisjonell reindriftskunnskap inkluderes i utredningen. Det er svært viktig at konsekvenser og avbøtende tiltak vurderes ut ifra kunnskap både om reinens atferd og reindriftas driftsmåter.

Planmyndighetene, også kommunene, skal gjennom planlegging sikre reindriftas tilgang til tilstrekkelig og forutsigbart beitegrunnlag for å opprettholde næringens drifts- og kulturgrunnlag. Det er derfor viktig at kommunale myndigheter har kunnskap og forståelse om reindrift som en urfolksnæring med særskilt beskyttelse.

I regi av arbeidet med kommunereformen har Sametinget gjort en utredning «Kommunereformen og samiske interesser». En av tilrådingene i utredningen er at reindriftas medvirkning må sikres i nye og større kommuner. Kommuner gir uttrykk for at de har lite ressurser til å betjene den samiske befolkningen i kommunene. Sametinget jobber med å sikre bedre forutsetninger til kommunene for å sikre god medvirkning og arealplanlegging i kommunene.

Det er behov for mer informasjon om reindrift til samfunnet, arealplanleggere og utbyggere, spesielt om reindriftas arealbruk og rettigheter. Kunnskap kan gi større aksept og forståelse for reindriftsnæringas egenart. Det må drøftes hvordan informasjonsarbeidet kan intensiveres og organiseres. Dette kan blant annet gjøres ved å utvikle informasjonsmateriell/ kurspakker om reindrift i plansammenheng. Sametinget vil ta initiativ i forhold til andre aktører om et slikt arbeid.

Strategier:

- Arbeide for at det igangsettes metodeutvikling for konsekvensutredninger for reindrift, med særskilt fokus på av samlede konsekvenser av tidligere og planlagte inngrep.
- Arbeide for utvikling av informasjonstiltak om reindrift i plansammenheng.

6.2 Kunnskap i praksis og utdanning

Mål: Reindriftskunnskap er anerkjent som grunnlag for beslutninger og forvaltning.

Prinsippet om tradisjonell kunnskap er vel forankret i nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler om areal og miljøforvaltning, og er internasjonalt anerkjent som kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger. Tradisjonell kunnskap er en akkumulerte kunnskapssamling som inneholder erfaringer, praksis og tro, arbeider og arbeidsmåter utviklet og overlevert gjennom kulturelle prosesser fra generasjon til generasjon¹⁵.

Samisk tradisjonell kunnskap oppfattes ikke alltid å ha samme status og viktighet som vitenskapelig kunnskap og brukes derfor sjelden som kunnskapsgrunnlag for beslutninger. Naturvitenskapelig kunnskap blir sett på som universelt gjeldende, selv om den også er lokal og ofte bygd på smal empiri. Tradisjonell kunnskap er derfor et viktig supplement til den eksisterende kunnskapen som er nyttig for den videre utviklingen og forvaltningen av samiske områder.

Dávvgas-prosjektet har vist at reindriftas kunnskapsgrunnlag systematisk underkjennes i forvaltningen. Dette fører til mangel på tillit og legitimitet, og unødvendig utfordrende problemløsning. Ved å legge både den forskningsbaserte kunnskapen og reindriftas fagkunnskap til grunn vil man kunne utvikle mer egnede forvaltningsverktøy, samt øke tilliten og forståelsen mellom den statlige forvaltningen og reindrifta.¹⁶

¹⁵ Eira 2012 etter Fikret Berkes, 2008

¹⁶ Benjaminsen, Eira, Sara (red) 2016: *Samisk reindrift, Norske myter*. Fagbokforlaget.



AINA BYE

Sametinget mener det er behov for omlegging til en forvaltningsform som i større grad bygger på den samiske reindriftskunnskapen. Samisk tradisjonell kunnskap skal likestilles med forskningsbasert kunnskap i beslutningsprosessene. Sametinget vil bidra til at den tradisjonelle kunnskapen gjøres kjent, anerkjennes og tas i bruk i areal- og ressursforvaltning i samiske områder. En videreutvikling av metodologi for kombinerende av tradisjonell og akademisk kunnskap for en bærekraftig forvaltning av reindrifta må prioriteres.

Reindrift som vitenskapelig fag, med utgangspunkt i reindriftas tradisjonelle kunnskap og i takt med primærnæringenes behov, må videreutvikles. Reindriftsfaglige utdanninger vil generere fagfolk med spisskompetanse i reindrift, også til myndighets- og forvaltningsnivå. Utdanningene vil øke kompetanse og kapasitet i det samiske samfunn, gjøre næringen mer robust og bidra til å likestille tradisjonell kunnskap med vitenskapelig kunnskap.

Sametinget har i arbeidet med nasjonal kompetansepolitisk strategi fremhevet at samiske kunnskapsmiljøers kompetanse om blant annet tradisjonell kunnskap må gis styrkede utviklingsmuligheter og rammebetingelser. Det er også viktig at samer selv forsker på egne forhold og deltar og definerer behovene, at kunnskapsoppbyggingen skal skje på det samiske samfunnets premisser. Derfor er styrking av urfolks utdannings- og forskingsinstitusjoner avgjørende viktig for å sikre de samiske interessene i det videre arbeidet med en nasjonal kompetansestrategi.

Samisk videregående skole og reindriftsskole tilbyr programfagene naturbruk og reindrift, og ved Samisk høyskole er det mulig å ta bachelor i reindriftsstudier. Dette er sentrale arenaer for oppbygging av reindriftskompetanse. I sametingsmeldingen om høyere utdanning og forskning framføres behovet for oppbygging av et forskningsbasert reindriftsfaglig utdanningstilbud på master- og doktorgradsnivå. Det må opprettes en masterutdanning i eiendomsfag som inkluderer samiske rettsforhold. Dette

er et viktig bidrag for blant annet å øke jordskifterettens kompetanse om reindrift. Sametinget mener at det er viktig å bygge videre på fagmiljøet som er etablert ved Samisk høyskole, som i stor grad tar utgangspunkt i reindriftras tradisjonelle kunnskaper, ved å etablere utdanning i reindriftsfag på master- og PhD-nivå. Stipendordninger for slike studier må på plass.

Forskning viser at klimaendringer over tid kan medføre endringer i reindriftras tradisjonelle driftsmåte og betydelige økonomiske konsekvenser. Endringenes konsekvenser og hvilke tilpasninger reindriftra må gjøre, vil variere fra område til område. Tilpasningsmulighetene er svært ulike. Det er derfor svært viktig at den iboende fleksibilitet og tradisjonelle kunnskap reindriftsnæringa har danner grunnlaget for tiltak. Det anses som nødvendig at myndighetene i samarbeid med Sametinget og reindriftra søker å finne løsninger som gjør næringen mindre sårbar for klimaendringene.

Kunnskap om samisk rettsforståelse, sedvaner, eiendomsforhold og bruk av land og ressurser er viktig for avklaring av rettsforhold i reindriftra og for fortolkning og utforming av lovverket. Videre gir dette grunnlag og føringer for en offentlig myndighetsutøvelse av plan-, verne- og utbyggingslovgivingen som sikrer reindriftras arealgrunnlag.

Strategier:

- Arbeide for at det videreutvikles metodologi for bruk av tradisjonell kunnskap i forvaltninga av reindrift.
- Bidra til at reindriftras kunnskap integreres i kunnskapsgrunnlaget for miljø- og planforvaltning og utvikling av avbøtende tiltak.
- Arbeide for at det opprettes et masterutdanning i eiendomsfag som inkluderer samiske rettsforhold, og at kunnskap om samisk kultur, eiendomshistorie, rettsservv og sedvanerett inngår som en del av basiskompetansen for alle jordskiftedommere.
- Arbeide for at det bygges opp et forskningsbasert reindriftsfaglig utdannings tilbud på master- og doktorgradsnivå.

6.3 Reindriftras kapasitet og kompetanse

Mål: Reindriftra har en reell mulighet til å konsultere og delta i styring og forvaltning av sine landområder.

Det økende presset på reindriftras arealer og økte plikter fra offentlige myndigheter til å konsultere med reindriftra som direkte berørte parter har resultert i stadig økende etterspørsel og forventning til reindriftras organer om avgivelse av uttalelser, deltakelse på møter og involvering i konsultasjonsprosesser.

Det er av avgjørende betydning at reindriftra har en reell mulighet til å delta i forvaltningen av sine landområder. Reindriftsnæringa, både ved NRL og reinbeitedistriktene, har pekt på at det er ressursmessig utfordrende for distriktene å følge alle planprosesser, og at dette gjør at reindriftras rettsikkerhet svekkes. En tilstrekkelig dialog forutsetter jevnbyrdighet blant partene, særlig gjelder dette i forhold til ressurstilgang og kapasitet.

tet. Sametinget ser behov for å styrke arbeidet med å gjøre samiske rettighetshavere i stand til å fremme krav om sikring og bevaring av deres arealer og ressurser.

Sametinget mener at det er svært viktig å prioritere økonomiske midler til kapasitets- og kompetansebygging for ivaretagelsen av arealrettigheter og -interesser. Reinbeitedistriktene får distriktstilskudd over reindriftsavtalen for å dekke administrasjon, planlegging og ressursforvaltning, både når det gjelder distriktets interne forvaltning og arbeid i forhold til eksterne aktører for sikring av areal. Men dette er i dag langt fra tilstrekkelig. Reinbeitedistriktene skal utføre en rekke interne forvaltningsoppgaver, samtidig som eksterne aktører ønsker større grad av dialog og medvirkning fra reindrifta. For at reindrifta på best mulig måte skal kunne møte disse økte forventningene, er det behov for å styrke reinbeitedistriktene økonomisk. Staten har et stort ansvar for å sikre at reindrifta har tilstrekkelig med midler for å ivareta sin rolle på en god måte.

En del reinbeitedistrikter har mange kommuner å forholde seg til. Med begrensede ressurser klarer distriktene ikke å følge alle prosessene og blir på etterskudd i forhold til arealplanlegginga. I dialogmøtene Sametinget har hatt med distriktene pekte flere på at det er behov for å samle kompetansen og ressursene i distriktene. Man må derfor ha oppmerksomheten rettet mot tiltak som stimulerer til samarbeid og samordning av ressurser. Sametinget har derfor utformet en egen tilskuddsordning, der man kan gi støtte til tilretteleggende prosjekt innenfor reindriftnæringa som bidrar til å sikre reindriftas arealgrunnlag og økonomiske utvikling. Sametinget mener at flere aktører må ta ansvar for å stimulere til dette, ikke minst avtalepartene og fylkesmennene.

For å sikre reindriftas kapasitet og kompetanse til å delta som aktører i konkrete arealsaker er det avgjørende at kostnader til prosess og rådgivning dekkes. I dag er dette kun sikret innen vassdragsreguleringer. Sametinget vil derfor arbeide for at reindriftnæringa sikres ressurser og kapasitet gjennom gode systemer for kostnadsdekning

Sametinget har støttet initiativ for å styrke samiske rettighetshaveres kompetanse og kapasitet i møte med større utbyggingsaktører blant annet gjennom finansiering til Stiftelsen Protect Sápmi. Sametinget vil arbeide for å sikre at Protect Sápmi får bedre økonomisk forutsigbarhet i sitt arbeid. Sametinget vil derfor arbeide for økt finansieringen av Protect Sápmi. Sametinget mener at selskaper og store grunneiere, som disponerer over grunn med samiske rettigheter, kan være tjent med å støtte et slikt initiativ. Sametinget bidrar gjennom egen tilskuddsordning til oppfølging av samiske rettigheter til arealer og ressurser, med støtte for juridisk bistand til saker av prinsipiell karakter.

Sametinget vil også peke på behovet for utvikling av kartmateriale som synliggjør og gir en samlet oversikt over gjennomførte utbyggingstiltak i reinbeiteområdene og i distriktene. Kart er et nyttig verktøy for visualisere konsekvensene av inngrep. Slike kart er viktige verktøy for reindrifta selv. Det er kart over deres ressurser og deres bruk av ressursene og må derfor eies og kontrolleres av reinbeitedistriktene eller siidaene selv, slik at de kan benytte seg av dem i dialogen og konsultasjoner med utbyggere og offentlige planmyndigheter.

Strategier:

- Stimulere gjennom tilskuddsordninger til samarbeid og samordning i reinbeitedistrikt og siidaer av ressurser for sikring av arealgrunnlag.
- Arbeide for gode systemer for kostnadsdekning for reindrifta i konkrete arealsaker.
- Arbeide for at reinbeitedistrikt og siidaer kan utvikle sitt eget kartgrunnlag over sitt arealgrunnlag og ressurser.
- Arbeide for at Protect Sápmi for økt finansiering

7 Reindrifta som vekstnæring i samiske områder

Sametinget vil være premissgiver for næringsutvikling i samiske områder. Sametinget som samenes folkevalgte organ har et ansvar for å sikre samfunnsutviklingen i de samiske områdene, og da også for reindriftras interesser og utviklingsmuligheter.

Samenes rett til selvbestemmelse innebærer også rett til å fritt bestemme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Dette gjelder også forhold som gjelder næringsutvikling, økonomiske rammebetingelser og tiltak for reindriftnæringa. På lengre sikt skal Sametinget ha avgjørende innflytelse på dette feltet. Inntil dette realiseres skal Sametinget ha påvirkningsmuligheter på det arbeidet som gjøres for næringsutvikling i reindrifta, og de rammebetingelser som statlige myndigheter tilbyr.

7.1 Reindrift – mulighetenes næring

Mål: Reindriftnæringa er en innovativ næring med høy grad av verdiskaping, som samtidig er kulturelt bærekraftig.

Reindrifta er mulighetenes næring, med alle muligheter for å utvikles som en bærekraftig næring samtidig som man holder fast på de dype røttene den har i den samiske kulturen. Det er store muligheter til positiv næringsutvikling med et godt matprodukt, et

unikt reiselivsprodukt og som råva-reprodusent til duodji. Det er økende etterspørsel etter lokal og kortreist mat, og reinkjøtt representerer det beste av arktisk, naturlig matproduksjon. Man ser derfor at reinkjøtt har hatt en positiv utvikling i markedet de siste årene og potensialet for økt verdiskaping er høyere enn det som utnyttes i dag. Økt interesse og etterspørsel for reinkjøtt og andre produkter av rein vil føre til økt tjeneste til reineiere.

Samtidig er det viktig at man er bevisst på hvilke begrensinger ligger på reindriftras vekstmuligheter. Stadig nye inngrep utfordrer reinbeitearealene, uten at det kompenseres med nytt areal. Dette medfører at reindrifta skal drives på stadig mindre arealgrunnlag. Dette er den største trusselen for vekst i



AINA BYE

reindriftsnæringa. De fleste områder har heller ikke vekstmuligheter med tanke på å øke reintallet og etablere nye siidaandeler. En familiebasert drift ivaretas og utvikles ifølge staten best ved økt inntjening per rein, økt reintall per siidaandel, færre siidaandeler og færre reineiere. Det er viktig at reindrift gir livsgrunnlag til de med reindrift som hovednæring/-inntektskilde. En utvikling mot få store enheter med få reineiere vil dog true den familiebaserte næringen og reindriftssamiske kulturen, tradisjonelle driftsmønstre og arbeidsoppgaver. Det kan også utfordre den kulturelle tilknytningen som gjør reindriftsnæringa til en viktig identitetsmarkør, hvor det å gå ut av reindriffta kan oppleves som tap av livsform og identitet.

Et sterkt fokus på produktutvikling og markedsarbeid er derfor nødvendig, slik at man kan definere markedsnisjer der reindriffta har potensial for vekst. Sametinget er tilfreds med at man i flere år har hatt fokus på markedsarbeidet gjennom reindrifftsavtalen. Det er viktig for markedssituasjonen for reinkjøtt at reindriftsnæringas omdømmebygging prioriteres, samtidig som man søker å finne gode løsninger i forhold til slakteristrukturer, markedsfremmende tiltak og distribusjonsløsninger.

Det er behov for en ringvirkningsanalyse når det gjelder næringens samfunnsmessige betydning og dette fordi næringen har betydning for den kulturelle bærekraften i de samiske samfunnene. Det er også behov for mer kunnskap om reindriftstilknyttet næringsutvikling, det vil si den næringsutviklingen som bygger på reindriffta. Sametinget har satsning på kulturnæringer, reiseliv, design, duodji, lokalmat og videreforedling som viktige områder for nyskapning og nyetablering i samiske områder. Dette er verdiskapningsmuligheter som også kan styrke reindriffta som næring.

Reindriftsnæringa har stort potensiale for utvikling av reiselivsprodukter. Trendene innen reiseliv har gått fra serviceøkonomi til opplevelsesøkonomi. Her har reindriffta unike muligheter gjennom å tilby opplevelser knyttet til reindriftskulturen. I en slik satsning vil også matelementet være sentralt.

Strategier:

- Arbeide for at næringsutvikling i reindriffta ivaretar både økonomiske og kulturelle perspektiver.
- Arbeide for et fokus på produktutvikling og markedsarbeid.
- Legge til rette for reindriftstilknyttet næringsutvikling, som reiseliv, duodji, lokalmatsatsninger og kulturnæringer.

7.2 Næringsutvikling på det samiske samfunnets premisser

Mål: Næringsutvikling i reindriffta skjer på det samiske samfunnets premisser.

Siden Sametingets opprettelse har man hatt fokus på å bidra til næringsutvikling og økt verdiskaping i næringen. Sametinget har derfor i lang tid tildelt støtte til tilleggsnæringer i reindrift. Denne satsningen har vært et viktig bidrag til entreprenørene i reindriffta. Næringskombinasjoner er en naturlig del av den samiske tradisjonelle reindriffta, og en videre satsning på dette vil stimulere til økt grad av næringsutvikling.

Det kan gi flere arbeidsplasser i tilknytning til reindrifta. Sametingets satsning har vært mulig gjennom en overføring over reindrifftsavtalen. Etter at denne ble avviklet har Sametinget ikke i like stor grad mulighet til å bidra med finansiering til utviklingen.

Det avsettes årlig midler over reindrifftsavtalen til program som skal bidra til økt verdiskaping og innovasjon i reindrifta. Midlene administreres av Innovasjon Norge. I siste reindrifftsavtale er det avsatt 5,5 millioner til Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindrifftsbasert vekst.

Sametinget jobber aktivt for utvikling av samisk reiseliv og samiske kulturnæringer og har kompetanse innen feltet. Satsning på næringsutvikling i reindrifta må settes i sammenheng med dette arbeidet. Sametinget mener det fortsatt er behov for å utvikle samisk reiselivsnæring og har støttet blant annet videreføring av prosjektet Samisk Reiseliv. Prosjektet skal øke kompetansen, produktene og markedsandelene til samiske reiselivsbedrifter.

Sametinget ønsker gjennom egne tilskuddsordninger blant annet å støtte opp om lokal videreføring og økt omsetning av mat fra samiske områder og til vekst innen samisk reiseliv. Disse ordningene er ikke særskilt rette mot reindrifftsnaeringa, men det er også mulig for de med reindriftstilknnyttede prosjekter å søke på disse midlene. Sametinget har en samarbeidsavtale med Innovasjon Norge og et tett samarbeid i forbindelse med satsningene som gjøres gjennom Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindrifftsbasert vekst og verdiskaping er derfor naturlig.

Reindrifftsnaeringas produkter er tuftet på den samiske kulturarven og det er denne tilknytningen som gjør produktene unike og som selger. Det er derfor svært viktig at satsninga skjer på det samiske samfunnets og reindriffts premisser og at den særlig kommer reindrifta til gode. Der samisk kultur møter næringsvirksomhet er det mange hensyn som må tas, blant annet etiske problemstillinger som kan komme opp i produktutviklingsprosesser. Dette gjør seg særlig gjeldende i reindrifftsbasert turisme.

De siste årene har LMD gjort flere endringer som har svekket Sametingets innflytelse på reindriffts næringspolitiske utvikling. Overføringen til Sametingets tilskuddsforvaltning over reindrifftsavtalen er avviklet og Sametinget ble heller ikke gitt representasjon i Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindrifftsbasert vekst og verdiskaping, etter sammenslåingen med reinprogrammet. Sametinget er heller ikke representert i markedsutvalget for Reinkjøtt eller Reindrifftsens Utviklingsfond.

Næringsutvikling for reindrifta er i aller høyeste grad en satsning som angår det samiske samfunnet. Dette innebærer at man i større grad må involvere Sametinget i den næringsutviklingen som gjøres i regi av reindrifftsmyndighetene og avtalepartene i reindrifftsforhandlingene. Det er naturlig at Sametinget oppnevner medlemmer til relevante utvalg og styrer, for å sikre at samiske interesser og det samiske perspektivet ivaretas.

Strategier:

- Arbeide for innflytelse på reindriffts næringspolitiske utvikling.
- Støtte reindriftstilnyttet næringsutvikling gjennom egne tilskuddsordninger for variert næringsliv.
- Arbeide for at Sametinget involveres i arbeidet med næringsutvikling, gjennom blant annet å oppnevne medlemmer til relevante utvalg og styrer.

7.3 Sametingets innflytelse på reindrifftsavtalen

Mål: Reindrifftsavtalen bidrar til næringsutvikling og gode økonomiske resultater for reindrifta, ivaretagelse av det kulturelle aspektet og sikring av reindriffts arealer.

De siste årene har reindrifftsavtalen gradvis utviklet et forsterket næringsrettet fokus med en dreining av virkemidlene mot en tilrettelegging for reindrifftsutøvere med reindrift som hovedvirksomhet. Stort sett omhandler avtalen kun økonomiske virkemidler i reindrifta, ikke andre tiltak og virkemidler. Sametinget har stilt seg positive til en utvikling som støtter opp om næringsaspektet, men mener at det også må finnes rom i reindrifftsavtalen til å ivareta reindrifta som en sentral samisk kulturbærer og til å styrke arbeidet med å sikre reindriffts arealgrunnlag.

Reindrifftsforhandlingene er en topartsforhandling, der NRL representerer reindrifftsneringa. Sametinget gir innspill til reindrifftsavtalen før forhandlingene. Innspillet vedtas av Sametingets plenum og oversendes avtalepartene. Sametinget deltar som observatør i statens delegasjon under forhandlingene. Avtalen representerer forhold av vesentlig betydning for reindriftssamene og det er derfor naturlig at Sametinget har innflytelse over næringas rammer og vilkår. Det har derfor lenge vært krav fra Sametinget om konsultasjoner med LMD om statens tilbud i reindrifftsavtalen. LMD har avvist kravet og vist til at det ikke er naturlig å konsultere i forkant av forhandlinger med NRL.

En gjennomgang av de siste reindrifftsavtalene i forhold til Sametingets innspill, NRLs krav og statens tilbud, tyder på at Sametinget ikke har reell innflytelse på prioriteringene i reindrifftsavtalen. De deler av Sametingets innspill som kan gjenfinnes i avtalen, er de samme prioriteringene som LMD allerede har gjort. Det gis heller ikke tilbakemelding på hvordan LMD stiller seg til de ulike temaene i innspillet.

Dette viser at Sametinget gjennom å gi innspill ikke har tilstrekkelig innflytelse på de rammebetingelsene som staten tilbyr reindrifftsneringa, og det derfor må gjennomføres konsultasjoner om statens tilbud. Ut i fra den posisjon Sametinget har i forhandlingene skal Sametingets innspill og konsultasjoner om reindrifftsavtalen være på et overordnet nivå, om politiske føringer på avtalens innretning og om prinsipielt viktige ordninger.

Strategier:

- Arbeide for at Sametinget gis økt innflytelse over reindrifftsavtalen, gjennom konsultasjoner om statens tilbud til NRL.

7.4 Omdømmebygging for reindriftsnæringa

Mål: Samfunnet har god kunnskap om reindrift og forståelse for reindriftas behov.

I mange sammenhenger fremstilles reindrifta som en utfordringenes næring, med mange og sammensatte utfordringer og som en næring som hindrer utvikling. For utenforstående kan reindrifta fortone seg som en næring i konstant konfliktsituasjon. Ifølge medier er det i dag store arbeidsrelaterte belastninger i reindrifta og den blir gjerne fremstilt som en næring i krise. Dette oppleves som belastende for reindriftsbefolkningen.

Sametinget er bekymret for mediefremstillingen av reindrifta, omdømmet dette skaper og følgene av dette for reindriftsbefolkningen. Den negative mediafremstillingen kan også være med på å øke majoritetsbefolkningas aksept for krenkende og trakasserende handlinger mot reindrifta¹⁷.

Når offentlige miljøer og personer omtaler reindrifta får dette ofte en sannhetsverdi. Det er derfor viktig at ledende personer er bevisst på dette i sin omtale av reindrifta og ikke bidrar til å ytterligere svekke reindriftas omdømme. Det er viktig at flere aktører, som for eksempel kommunale myndigheter og offentlige institusjoner, bidrar til at korrekt informasjon om reindrift tilføres samfunnet.

Selv om reindriftas representanter forsøker å korrigere bildet som skapes av næringen med saklig informasjon, så får ikke dette samme sannhetsverdi. Sametinget ser behov for at det utarbeides en strategi for hvordan man planmessig skal arbeide for å sikre at reindrifta omtales på riktig måte i offentligheten slik at man sikrer omdømmet.

¹⁷ Reindriftas hverdag, delrapport 1, NBR-NRL, SÁNAG-SANKS februar 2016



MARIT MELOY

Dette arbeidet bør ledes av NRL som reindriftas organisasjon. Sametinget vil bidra til arbeidet og forventer at også andre vil støtte et slikt initiativ.

Veiviserordningen ved Samisk høyskole, der samisk ungdom reiser rundt for å spre kunnskap om samene og samiske forhold, har bidratt til å øke kunnskapsnivået. Sametinget mener at det må vurderes å utvikle en lignende ordning for reindrift. Det er naturlig at dette arbeidet knyttes til NRL, og finansieres over reindrifftsavtalen.

Strategier:

- Arbeide for tiltak som synliggjør reindrifta på en positiv måte.
- Bidra til at reindrifta utarbeider en strategi for sikring av næringens omdømme.

7.5 Gode rammebetingelser for næringsutvikling

Mål: Reindrifta har gode rammebetingelser som muliggjør økt grad av næringsutvikling.

Sikring av gode rammebetingelser innebærer blant annet fokus på å redusere næringens kostnader, legge til rette for rekruttering og likestilling, samt fokus på helse, arbeidsmiljø og sikkerhet gjennom gode velferdsordninger, og et godt arbeidsmiljø.

Kostnader

Reindrifta har ifølge Totalregnskapet for reindriffts-næringen hatt synkende økonomiske resultater og økning i kostnader. Økte kostnader, rovdyr tap, påkjørsler og andre faktorer reduserer overskuddet. Reinbeiteområdene har forskjeller i lønnsomhet. Det er behov for å kartlegge faktorer som påvirker de økonomiske resultatene negativt, samt tiltak for å redusere disse. Dette kan gjøres med en bredere analyse av reindriffts-næringas økonomi, der man også ser på ringvirkninger og utviklingspotensialet.

Reindriftas kostnader er i stor grad knyttet til kjøretøy og drift av disse. Både reindriffts-næringa og Sametinget har gjentatte ganger fremmet krav om avgiftslettelser på motor kjøretøy og driftsmidler som i dag klassifiseres som personkjøretøy. Det bør innføres endringer i lovverket som hindrer næringsfradrag for engangsavgift, merverdiavgift og drivstoffavgifter. Avgiftsordningene i reindrifta må underlegges et reglement likt jordbrukets. Det betyr avgiftslette og regulering av reindrifta som en næring i avgifts-sammenheng.

Videre må det i lovverket presiseres at reindrifta skal ha fritak for eiendomsskatt for næringsbygg og reindriffts-anlegg, som øvrige primærnæringer.

Rekruttering

Det er viktig at yngre generasjoner har mulighet til å delta i den daglige driften, hvor det skjer en viktig kunnskapsoverføring med stor betydning for de som skal ha sin virksomhet i reindrifta i framtiden.

Det har vært et mål i den statlige reindriftpolitikken å redusere antall utøvere i reindrifta. Reindrifta har dog hatt en annen utvikling enn øvrige primærnæringer. Antallet utøvere har økt og få søker ut av næringen. For mange unge som ønsker å satse i reindrifta, er det en utfordring at de ikke har egen siidaandel. I områder med høyt reintall kan også forholdsmessig reduksjon av reintall med lavt fastsatt reintall, som ikke gir livsgrunnlag og økonomisk bærekraftighet, gjøre etablering i reindrifta utfordrende. Det er grunn til å stille spørsmål om rekrutteringen vil vedvare dersom økonomien i reindrifta svekkes ytterligere. I noen områder sliter man allerede med dårlig rekruttering og høy gjennomsnittsalder. Det er behov for virkemidler som bidrar til å opprettholde stabil rekruttering til næringen.



MARIT MELOY

God rekruttering kan handle om ønsket om flere utøvere, om at de som rekrutteres er unge, har pågangsmot og stiller sterkt med kompetanse og et solid kunnskapsgrunnlag i forhold til reindriftras utfordringer i fremtida. Rekrutteringen av ungdom er svært viktig for å videreføre reindrift som en tradisjonell samisk familie- og kulturbasert næring og for at næringen skal bestå og videreutvikles.

Lærlingordningen har vært et godt virkemiddel for rekruttering og kompetanseheving innad i reindrifta. Sametinget mener at Opplæringskontoret i duodji og reindrift og lærlingeordningen, som bidrar til rekruttering og formalisering av fagkunnskap i reindrift, skal bestå og sikres finansiering gjennom reindriftsavtalen.

Sametinget anser det som viktig at ungdom stimuleres til å velge reindrift som yrke. Uten planmessige tiltak vil man kunne få en situasjon med mangelfull kulturell kontinuitet og manglende kompetanse. Det er viktig å ha gode tilskuddsordninger for ungdom ved nyetableringer og generasjonsoverganger, samt et utvidet perspektiv på reindrift ved å tilrettelegge for flere nye arbeidsplasser med tilknytning til reindrifta, eksempelvis innen reiseliv, videreforedling og lærings- og omsorgsbaserte tjenester.

Likestilling

I reindriftpolitisk sammenheng har det over tid vært fokus på likestilling og kvinneverrettede tiltak. Kvinner har en viktig rolle som kulturbærere, de tillegges ansvar i forhold til å videreføre kulturen til neste generasjon og bevare kulturelementene i reindrifta. De fleste av dagens reindriftskvinner er i fulltids- eller deltidsarbeid utenfor reindrifta. Deltakelsen i den daglige driften kan derfor være utfordrende. Dette er ingen ny problemstilling og Sametinget mener derfor at man i reindriftsavtalen må prioritere økonomiske virkemidler som muliggjør kvinners deltakelse i reindrifta.

Likestillingstiltak har de siste årene blitt nedprioritert i avtalesammenheng og øremerking av midler til kvinnerettede tiltak er fjernet. Etter Sametingets syn er ikke de likestillingspolitiske målene oppnådd og det er bekymringsfullt at disse nedprioriteres.

Det må fortsatt arbeides planmessig med likestillingsutfordringer og det er viktig at reindriftskvinner er synlige i tillitsverv og arenaer der beslutninger om reindrift tas.

I perioden med kvinnerettede tiltak har det ikke vært større satsning på næringsutvikling med særskilt fokus på reindriftskvinner, selv om det er viktig for å øke kvinners deltagelse i reindrifta. De fleste tiltak har vært knyttet til siidaandelene i form av tilskudd.

Tall fra 2014/2015 viser at 13 % av driftsenhetene i Norge har kvinnelige innehavere. 26 % av driftsenhetene var felles siidaandeler, der begge ektefellene er registrert som innehavere¹⁸. Prosentandelen kvinner med egen driftsenhet/siidaandel har vært stabil siden 1988. Ved generasjonsoverganger blir ofte siidaandelene overført til menn. Kvinner har derfor få muligheter til å etablere seg i reindrifta med egen siidaandel.

Dersom kvinneandelen skal øke er det avgjørende å sikre kvinnene eget inntektsgrunnlag i reindrift eller i reindriftstilknyttet næringsvirksomhet. Gjennom eksempelvis bedre ivaretagelse av råvarer fra rein vil verdiskapningen kunne økes. Dette vil også bidra til et utvidet perspektiv på reindrift som næring, som er mer i tråd med reindriftas tradisjonelle struktur som en familiebasert næring.

Helse og arbeidsmiljø

Reindrifta har spesielle arbeidsmiljøforhold som påvirkes av naturgrunnlaget og klima. Næringen er preget av hardt fysisk og psykisk arbeid under utfordrende klimatiske forhold. Utøverne har en rekke utfordringer i forhold til å mestre belastende arbeidsforhold og stor risiko å bli utsatt for yrkesskader og -sykdommer.

Sametinget har sammen med andre finansiert prosjektet «Reindriftas hverdag», hvor menneskelige belastninger i den samiske reindriftsbefolkningen i Norge er undersøkt og ulike stressfaktors påvirkning i hverdagen til disse er kartlagt. Resultatene viser at reindriftsutøvere i stor grad er tilfredse med selve arbeidet, men at mange er utsatt for inngrep som påfører dem og familien stress og merarbeid, og at de har en livs- og arbeidssituasjon med begrensede muligheter til å legge inn nødvendig rekreasjon. En del utøvere har aldri vært hjemme fra arbeid pga. sykdom eller hatt ferie, blant annet på grunn av vanskeligheter med å få tak i kvalifisert vikar.

Landbruket har en rekke velferdsordninger som finansieres over jordbruksavtalen, som tilskudd til avløsere ved ferie, fritid og sykdom. Sametinget mener at utvikling av bedre velferdsordninger for reindriftsutøverne må prioriteres og at man må se på tilsvarende ordninger for reindriftsnæringa.

Sametinget er opptatt av at reindriftsutøverne har en trygg arbeidsplass med et godt arbeidsmiljø. Resultater fra Reindriftas hverdag viser at flere distrikter har hatt langvarige konflikter og personer som kan opptre truende. Dette skaper utrygge arbeidsforhold og kan utgjøre en helserisiko. Uheldige hendelser i reindrifta viser behov for større fokus på arbeidsmiljø og forebygging av konflikter og kriminelle handlinger. Det må drøftes hvordan man kan sikre trygghet og rettsikkerhet for reindriftsutøvere.

¹⁸ Totalregnskapet for reindriftsnæringen

Strategier:

- Arbeide for en kartlegging av reindriftnæringas økonomi
- Arbeide for at avgiftsordningene i reindriften likestilles med jordbruket og for at reindriften på lik linje med andre primærnæringer fritas for eiendomsskatt for næringsbygg og reindriftsanlegg.
- Arbeide for virkemidler som bidrar til å opprettholde god rekruttering til reindriften.
- Arbeide for at det arbeides planmessig med likestillingstiltak
- Arbeide for å tilrettelegging av flere nye arbeidsplasser med tilknytning til reindriften.
- Arbeide for at lærlingordningen sikres og gjøres permanent gjennom reindriftsavtalen.
- Arbeide for økt fokus på arbeidsmiljø-, helse og sikkerhet i reindriften, samt forbedring av velferdsordningene.

8 Rovdyrpolitikk

Dagens rovviltpolitikk og -forvaltning skaper store problemer for reindriften. Tap forårsaket av rovvilt fører til store økonomiske og psykiske belastninger.

8.1 Rovdyrpolitikk som tar hensyn til reindriften

Mål: Tap forårsaket av rovvilt reduseres betraktelig slik at reindriftsnæringa kan bruke tradisjonelle beiteområder til beiting.

Tall fra næringen og mange reindriftsområder viser at rovvilt tar en uakseptabel høy andel av produksjonsdyrene. Det er også misforhold mellom det næringsutøvere søker om å få erstattet i forbindelse med rovvilttap og det som utbetales. Slik politikk kan ikke fortsette uten at hele livsgrunnlaget for beitenæringene trues. Sametinget kan vanskelig akseptere en slik rovviltpolitikk.

Som samenes folkevalgte organ skal Sametinget ha større innflytelse i den nasjonale rovviltpolitikken og vil arbeide for at tap forårsaket av rovvilt reduseres betraktelig slik at reindriftsnæringa kan bruke tradisjonelle beiteområder til beiting.

Reindriftsnæringa opplever ingen påvirkningsmuligheter og har liten tillit til rovviltforvaltning og -forskning, og at deres tradisjonelle kunnskaper og erfaringer vektlegges svært lite. Underkjennelse av folks erfaring, observasjoner og kunnskap i forvaltning og forskning skaper ikke god forvaltning.

Psykososiale forhold ved tap av beitedyr til rovvilt må vies større oppmerksomhet. Slike belastninger rammer ikke bare dyreeieren, men hele familien. Utfordringen er å gjøre reindriftsutøvere bedre i stand til å takle de psykiske påkjenningene av rovvilts innhogg på beitedyr.

Fremtidig rovviltpolitikk og erstatningsordning må være kunnskapsbasert, rovvilt- og reindriftsfaglige beregningsmodeller må ligge til grunn og pålitelig og tilstrekkelig kunnskap om rovviltforekomst og -skader må foreligge. Det er nødvendig å innhente data på drapsrater for flere rovviltarter og områder, slik at man får en modell som i større grad er bygd på objektive kriterier som sikrer likebehandling og ikke på skjønnsmessige vurderinger. Forbedring av bestandsregistrering og økt ressurstilgang til dette bør prioriteres.

Krav til dokumentasjon av rovviltskade er en sentral del av dagens erstatningsordning. Bevisbyrden som legger grunnlaget for at myndighetene skal kunne utbetale erstatning for rovviltskade ligger på reieneier. Det er vanskelig å dokumentere tap av rein til rovvilt, dokumentasjonsandelen er derfor lav. Det er i første rekke sannsynliggjorte tap som erstattes. Sametinget ser at rovviltforvaltningen, spesielt dokumentasjonskravet,



AINA BYE

ikke er tilrettelagt for en næring med forutsetningene reindrifta har og vil arbeide for at reglene for erstatningsutmåling endres slik at reelle tap dekkes.

Sikkert kunnskapsgrunnlag er avgjørende for at rovviltneemndene skal kunne fatte riktige beslutninger og for at rovviltforvaltningen har oversikt over reelle bestandstall. Utfordringen er å dra nytte av og bruke reindriftas tradisjonskunnskap i forskning og forvaltning for å skape troverdighet.

Innsig av rovvilt fra land der rovviltbestanden er høyere enn på norsk side tas ikke hensyn til ved vurdering av bestandsmål. Et tettere samarbeid mellom sametingene om beskyttelse av beitedyr kan være veien å gå for å påvirke nasjonalstatenes rovviltpolitikk. Utfordringen er å få et slikt samarbeid til å fungere.

For å dempe konflikten mellom beitenæringa og rovvilt har det vært forsøkt med ulike tiltak. Tiltak mot rovvilt er ressurskrevende mht. naturmessige begrensninger. Sametinget ser nødvendigheten av at myndighetene gjennom dialog med næringen finner de tiltakene som fungerer. Sametinget vil foreslå at en øker fokuset på holdnings- skapende arbeid for å oppnå forståelse for primærnæringens behov i områder med rovvilt samt anerkjennelse av primærnæringens nytteverdi som næring.

Sametinget ønsker rovvilt i vår fauna, men er sterkt i tvil om statens rovviltpolitikk er i samsvar med gjeldende urfolksrett. Sametingets rovviltpolitikk og intensjon er trukket opp i sametingsrådets redegjørelse om rovvilt. Her understrekes blant annet sikring av levedyktige bestander av fredede rovviltbestander, samtidig som folkerettslige forpliktelser om å ivareta urfolks næringsgrunnlag ivaretas. Det understrekes at man skal ha en rovviltpolitikk som ikke utarmer eller truer eksistensgrunnlaget for samisk reindrift eller jordbruket i de samiske områdene, samtidig som folkerettslige konvensjoner og Bern-konvensjonen legges til grunn for den nasjonale rovviltpolitikken og dens forvaltning.

Sametinget er opptatt av at ved vurdering av økologisk bærekraftig reindrift, må konsekvenser av rovvilttrykk tas med. Det er urimelig at reindriftsutøvere stadig må redusere reintallet samtidig som rovviltpresset øker.

Strategier:

- Arbeide politisk opp mot regjeringen for en rovdyrpolitikk og erstatningsordning som i større grad tar hensyn til og er bedre tilpasset beitenæringene.
- Arbeide for tettere dialog mellom rovviltforvaltning og reindrift.
- Påvirke nasjonal rovviltpolitikk og regional rovviltforvaltning.
- Oppfordre forvaltning og forskningsmiljøer om å inkludere lokal kunnskap i sitt virke og vektlegge dette tydeligere i fastsettelse av bestandsmål.
- Understreke viktigheten av å se rovvilt forvaltningen i sammenheng med menneskerettighetene og urfolksretten.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppfølging av sametingsmelding om reindrift vil skje gjennom Sametingets årlige budsjett. Meldingen definerer mål og strategier for innsatsområdene og i budsjettarbeidet konkretiseres disse gjennom tiltak. Meldingen har et langsiktig perspektiv, og det vil være naturlig å ha en gjennomgang av meldingen etter tre til fire år for å vurdere om Sametinget har oppnådd de målene som er satt i meldingen.

Oppfølging av meldingen har økonomiske og administrative konsekvenser. Meldingens mål og strategier gjør det nødvendig å opprette og opprettholde god dialog med reindriftnæringa, både ved næringsorganisasjonen NRL og med reinbeitedistrikter og siidaer. I tillegg er det nødvendig å opprettholde dialog med ulike nivå innenfor forvaltningen av reindriften. I tillegg vil en aktiv bruk av konsultasjonsavtalen være påkrevd.

Sametinget vil prioritere ressurser til arbeidet med reindriftssaker, og da særskilt til arbeidet med ivaretagelse av reindriftenes rettigheter. Dette innebærer et behov for flere administrative ressurser, samt en konsolidering av Sametingets administrative arbeid.

