



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO
Norway

DIN ČUJ./ DERES REF: BEAIVI / DATO:
26.09.2024

MIN ČUJ / VÅR REF: ÁŠŠEMEANNUDEADJI / SAKSBEHANDLER:
23/3601-61 Margrethe Anti

Høringsuttalelse til forslag til endringer i reindrifftsloven og jordskiftelova/

Innledning:

Den 1. juli 2024 sendte Landbruks- og matdepartementet ut forslag til endringer av reindrifftsloven og tilhørende endringer jordskiftelova, med høringsfrist 1. oktober 2024. Dette er en uttalelse til forslaget.

Landbruks- og matdepartementet har erkjent at tiden er moden for en revisjon av reindrifftsloven. Det fremgår også av Regjeringen Støres regjeringsplattform at regjeringen vil gjennomføre «ei heilskapleg revidering av reindrifftslova». Også Sametingets og Norske Reindrifftssamers Landsforbund (NRL) har erkjent det samme, noe som ledet til at de i fellesskap satte ned et lovutvalg i 2018. Lovutvalget leverte sin innstilling høsten 2022.¹

Dette viser at det er enighet om at reindrifftsloven er moden for en helhetlig revidering. Vi registrerer at det er ulike oppfatninger om hva som er mest krevende med dagens lov, og videre at forslaget til endringer som ble fremmet 1. juli 2014 nok ikke er den helhetlige revisjonen Regjeringen Støre har ønsket å gjennomføre.

I denne høringsuttalelsen velger Sametinget å ikke kommentere alle forslag. Under konsultasjonene har det vært enighet om å sende forslagene på høring, og Sametinget er først og fremst interessert i å få høre hva andre mener. Sametinget har respekt for at det kan være aspekter ved de ulike forslag som ikke er blitt vurdert ennå, og som kan komme frem i høringsinnspill. Det er likevel plukket ut noen punkt hvor Sametinget mener innholdet i høringsnotatet kunne vært annerledes utformet.

Sametinget ser at noen av de forslag som nå er ute på høring også har paralleller i Reindrifftslovutvalgets forslag, men skulle gjerne sett at forslaget i større grad ble hensyntatt. Sametinget ønsker å fremheve følgende tema som burde vært gitt en behandling i denne omgangen, sett i lys av Sametingets plenumsvedtak om Reindrifftslovutvalgets forslag:

Formålsbestemmelsen

Mange av de foreslåtte endringene vi har drøftet i disse konsultasjonene, har handlet om å styrke og reindyrke reindriftens selvstyre, reindriftens tradisjoner, og ta hensyn til reindriftsfaglige vurderinger og rettsoppfatninger. Dette bør gjenspeiles i reindriftslovens formålsparagraf.

Reindriftslovutvalget, oppnevnt av NRL og Sametinget, foreslo endringer i reindriftslovens formålsparagraf som synliggjør de ovennevnte aspekter, i tillegg til de folkerettslige forpliktelser staten Norge er bundet av.

Sametinget stiller seg bak begrunnelsene til Reindriftslovutvalgets forslag punkt 1.1, og foreslår at formålsbestemmelsen endres i tråd med utvalgets forslag, men med et tillegg i form av en henvisning til menneskerettsloven.

Reindriftens arealsituasjon

Sametinget viser til Reindriftslovutvalgets forslag på disse tema, som burde vært vurdert. I den senere tid har spesielt Fosen-dommen, Øyfjellet-saken og Melkøya-vedtaket synliggjort utfordringene reindriftsnæringen står ovenfor i saker hvor det er tale om store utbygginger. Adgangen til forhåndstiltredelse er en åpenbar faktor som behøver å løses på en bedre måte enn hittil, og på en måte som ivaretar rettsikkerhet, forutsigbarhet for alle parter og hensynet til faglig gode utredninger med reindriftens involvering.

Også det totale omfanget av mindre utbyggingssaker har relevans. Næringens kapasitet til å følge opp og bidra inn i alle prosesser er en utfordring.

Sametingets primære standpunkt er at reindriftens arealbruk bør sikres gjennom bedre prosesser, slik at man i fremtiden kan unngå situasjoner lik den på Fosen hvor næringen må flyttes til andre arealer. Det bør ikke være slik at man gir forhåndstiltredelse uten rettsavklaringer, for så å senere ekspropriere eller regulere andre områder til reindriften. Hensynet til forutsigbarhet for reindriften selv, men også samfunnet for øvrig, tilsier at primærløsningen bør være ivaretagelse av eksisterende arealer. Inntrykket Sametinget og reindriftsnæringen sitter med i dag, er at forhåndstiltredelse svært ofte benyttes i store utbygginger/arealinngrepssaker i dag, i den grad at noen oppfatter det som hovedregelen.

Sametinget ser at adgangen til forhåndstiltredelse og spørsmålene om ekspropriasjon av grunn til reindriften, er forhold som må sees i sammenheng med hverandre. Regelverket for regulering og/eller ekspropriering av arealer til reindriftens bruk er begrenset, og slike flyttinger reiser også andre problemstillinger.

Siidaen og siidaandelens stilling

Sametinget mener at det bør gjøres en utredning av siida-systemet, og dette bør utgjøre en del av rammeverket for reindriftsloven. Dette ble ytterligere aktualisert av lagmannsrettens dom i Šuorbmu-saken, som synliggjorde flere forhold som bør utredes, herunder særlig vintersiidaens stilling. Siida-systemet som en helhet må sees i sammenheng, og lovens begrepsbruk må også sees på i denne sammenheng. Sametinget viser her til Reindriftslovutvalgets forslag punkt 5. Begrepsbruk i loven er nært knyttet til dette. Inkonsekvent begrepsbruk og konstruering av begrep uten rot i språk og næring gjør loven vanskeligere å bruke for både næring og forvaltning.

Siidaandelen er heller ikke en institusjon med grunnlag i samisk rettsoppfatning. Den ble først innført i reindriftsloven av 1978, da som "driftsenhet". Driftsenheten var en konsesjon fra det offentlige og ble innført etter ensidig ønske fra myndighetene, for å regulere tilgangen til reindriftsnæringen, jf. NOU 2001: 35 side 60. Det bør utredes hvordan innføringen av driftsenheten/siidaandelen har virket inn på næringen.

Reindriftens ytre forvaltning

Interne forhold i reindriften og reindriftens interne forvaltning er behandlet i denne høringen. Sametinget er kjent med at også deler av den ytre forvaltning oppleves som lite hensiktsmessig. Reindrifftslovutvalgets utredning hadde forslag til endringer i den ytre forvaltning som etter Sametingets syn burde vært vurdert.

Sametinget ønsker også i denne sammenheng å vise spesifikt til Reindrifftsstyret, og regelverket rundt oppnevningen til dette. Vi ber i den sammenheng departementet merke seg at Menneskerettskomiteen i sin uttalelse i Jovsset Ánte Sara-saken legger betydelig vekt på posisjonen til Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund. Etter Sametingets syn taler dette for at det bør sees på måten man gjør oppnevning av medlemmer til Reindrifftsstyret, balanse når det gjelder vekslende flertallsbalanse, og også lederfunksjonen. Dette slik at urfolksrepresentasjonen ivaretas i forhold til styreledelsesfunksjonen også.

Sanksjoner

Terskelen for sanksjoner og tvangstiltak etter reindrifftsloven kapittel 11 for tilfelle som også kan innebære erstatningsplikt, kan ikke være lavere enn terskelen for å idømme erstatning. En slik praksis henger ikke sammen med rettssystemet for øvrig, hvor det er høyere terskel for reaksjoner med et element av straff.

Reindriften i Trollheimen

Sametinget mener det prinsipielt er riktig at dette området inkluderes i det samiske reindrifftsområdet, slik Reindrifftslovutvalget også uttrykker i merknadene til forslaget § 3. At Trollheimen inkluderes i det samiske reindrifftsområdet vil være en viktig og riktig oppfølging av de historiske urettene som har skjedd. Det er godt beskrevet i Sannhets- og forsoningskommisjonen s. 540:

"Trollheimensaken har omfattende konsekvenser, og i sørsamisk sammenheng oppfattes saken som et av de virkelig store overgrepene. Om samene skulle ha vunnet frem, måtte de ha greid å dokumentere hevd eller alders tids bruk før 1897, noe Høyesterett fant ikke var gjort. I dommen spilte historiefremstillingen med en sen samisk innvandring til de sørligste sørsamiske områdene en viktig rolle. Trollheimensaken kan også illustrere hvilken rolle arbeidet fra Lappekommisjonsjonen fra slutten av 1800-tallet hadde, og hvordan lovgivingen og spørsmålet om Sannhets- og forsoningskommisjonen alders tids bruk eller hevd ble tillagt vekt, og da med en restriktiv tolkning basert på norsk rettstenkning."

Forslagene i høringsnotatet

Endringer knyttet til siidaandelen

Utover de endringer som nå er foreslått, er Sametinget opptatt av å bedre situasjonen og forutsigbarheten for de reindrifftsutøverne som i dag er aktive i næringen og har det som hovedarbeid, men som ikke har fått etablert eller overført til seg en siidaandel og derfor må ha sine rein underlagt en annens siidaandel. Tilbakemeldingene fra unge i næringen er at de ikke føler seg som "fullverdige" reindrifftsutøvere, og ikke har tilsvarende muligheter til å påvirke beslutninger.

Årsmøtets rolle

Sametinget ser at det kan være gode grunner for å endre reindrifftsloven slik at det er årsmøtet som er det øverste organet innenfor et distrikt.

Sametinget mener det kan vurderes om fordelingen av stemmer kan endres slik at også siidaandelsmedlemmer har mulighet til å avgi stemme og påvirke beslutninger. Dette kan bidra til en bedre oppfyllelse av den reindriftsfaglige definisjonen av bærekraft hvor også familien har en grunnleggende rolle, jf. Sametingets plenumsvedtak.

Bruksregler

Sametinget er enig med departementet i at bruksreglens potensial kan utnyttes bedre, og at det er mer sannsynlig at bruksreglene i større grad brukes som det interne styringsverktøyet de var ment å være dersom de ikke er offentlige.

Samtidig vil Sametinget påpeke at det er avgjørende at det gjennomføres veiledning overfor næringen om hva slags handlingsrom man har innenfor det bruksreglene er ment å regulere, og hvordan man kan utnytte handlingsrommet ved utarbeidelsen av sine bruksregler. Veiledningsverktøyene må ligge klare allerede før endringer vedtas.

Slik veiledning må skje uavhengig av om det foretas endringer i reglene om bruksregler eller ikke. Veilederne må også ha praktisk reindriftskunnskap.

Sametinget har i konsultasjoner uttrykt at det kan være en sammenheng mellom aktiv bruk av slakte- og produksjonstall i bruksreglene, og reintallsregulering.

Sametinget ser også et behov for å gjøre vurderinger av om og eventuelt hvordan man kan bruke reindriftsavtalens virkemidler og/eller distriktskassen for å forsterke en avtalt produksjonsstyringen som har sitt grunnlag i bruksreglene.

Reintallsreduksjon

Mye av kritikken mot praktiseringen av dagens reindriftslov har vært at da loven kom, lå alt fokus på reintall og det ble ikke veiledet på andre ting. Samtidig ble resultatet av de forholdsmessige reduksjonene vilkårlig og opplevdes som urettferdig.

Sametinget har fått tilbakemeldinger fra næringen om at et statisk reintall er unaturlig å styre etter. Reintall er en fluktuerende størrelse som styres av mange faktorer. Om man klarer å fremme, styrke, og utvikle muligheten til å styre etter kriterier basert på for eksempel bærekraft og produksjon, kan fokuset på reintall dempes, men Sametinget er samtidig klar over at det fra nasjonale myndigheters side er vanskelig å komme bort fra fokuset på fastsatte reintall. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at en av faktorene som virker inn på reindriftens bærekraft både i forhold til produksjon og statisk reintall, er tilgangen til de nødvendige areal. Sametinget ønsker å påpeke viktigheten av at ikke at reindriften skal komme i en situasjon hvor stadige innskrenkninger i areal til slutt tvinger frem reduksjoner i næringen.

Sametinget ønsker også en avklaring fra departementet om det er ment at også distrikt som ikke er over sitt fastsatte totale øvre reintall, men som opplever behov for justering av intern fordeling, skal ha mulighet til å benytte seg både av muligheten for enstemmig reintallsfastsettelse på siidaandelsnivå som reelt ligger i dagens lov (men som ikke fremkommer tydelig av ordlyden i gjeldende § 60), og også de andre alternativ som nå foreslås, for å komme til eventuell ny enighet om fastsettelse av reintall, dersom de ønsker det selv.

Sametinget er glad for at departementet i dag anerkjenner de uheldige virkninger av dagens regelverk, både den gang da reintallene ble fastsatt, da reintallsreduksjonene ble gjennomført, og for hvordan de kan virke for framtiden. Dette representerer et viktig steg i riktig retning.

Det foreliggende forslag er etter Sametingets syn mer nyansert enn gjeldende lov, og vi registrerer at forholdsmessig reduksjon ikke lenger har en like stor plass. Vi finner ikke grunn til å gå inn i de enkelte punktene, men ønsker å be departementet om å vurdere om forslaget tredje ledd opp mot reglene om vern av eiendom. På grunn av Norges folkerettslige forpliktelser og utviklingen av internasjonal menneskerettslovgivning, er det grunn til å etterlyse bredere drøfting av de folkerettslige forpliktelsene i relasjon til samisk reindrift. Sametinget legger i det videre arbeidet også til grunn at Landbruks- og matdepartementet gjør en grundig vurdering av bestemmelsen sett opp mot den nylige uttalelsen fra Menneskerettighetskomiteen i Jovsset Ánte Sara-saken. I lys av oppfølgingen av Sannhets- og forsoningskommisjonen og Jovsset Ánte Sara-saken vil Sametinget løfte at det også bør gjennomføres en fullstendig gjennomgang av

reintallsreduksjonsprosessen og en oppsummering av de mange og vekslende virkemidlene og tiltakene som staten har iverksatt over tid angående reintallsreduksjoner.

Erstatningsansvar

Sametinget mener det er positivt at departementet nå har kommet med et forslag til endring hvor intensjonen er å harmonisere loven med rettstilstanden etter Femund-dommen.

Imidlertid mener Sametinget at måten forslaget til ny § 67 er utformet, sett i sammenheng med omtalen i høringsnotatet, ikke innebærer en slik harmonisering.

Forslaget til ordlyd er vag og skjønnsmessig. Sametinget er inneforstått med at det er vanlig at det nærmere innholdet i en bestemmelse pensles ut av rettspraksis, men forarbeidene har stor betydning her.

Ordlyden og omtalen i høringsnotatet sett i sammenheng med hverandre gir et inntrykk av at reglene om skadelidtes medvirkning og lemping av erstatningsansvaret først og fremst vil være gjeldende ved nydyrking og redyrking av gammel eng, ikke for eksempel dyrket mark som har eksistert og vært i sammenhengende bruk lenge.

Et slikt innhold kan etter Sametingets syn ikke anses for å være i tråd med de prinsipper som kan utledes av Høyesteretts dom i Femund-saken, og heller ikke representere en harmonisering med beitelovas regler om erstatningsansvar slik intensjonen er.

Sametinget mener også at forslaget fra SRU II og NRLs og Sametingets reindriftslovutvalg, om at reieneierne er fritatt for det objektive ansvaret etter § 67 ved nydyrking eller liknende tiltak i utmark der det er reinbeiterett dersom ikke områdene er hensiktsmessig inngjerdet, bør innføres. Dette vil også være i tråd med vedtaket i Sametingets plenum om Reindriftslovutvalgets forslag. Et slikt forslag vil innebære at reindriften bare kan bli erstatningsansvarlig ved utvist skyld, hvis reien forårsaker skade på eiendom som har gått fra lovlig reinbeite, til annen bruk.

Reindriftens tilgang til jordskifteretten

Sametinget mener en lovendring hvor jordskifteretten gis kompetanse til å avgjøre interne forhold i reindriften knyttet til rettsutgreiing, grensefastsetting og bruksregler tydeliggjør reindriftenes privatrettslige autonomi ved at tvister og uklarheter ikke avgjøres av den offentlige forvaltning. Tillit og faglig kompetanse er viktige forutsetninger og Sametinget er enig i at det må foretas særskilte grep for sikre tilgang på reindriftskyndige meddommere.

Sametinget mener at dersom jordskifteretten skal ha kompetanse til å foreta rettsfastsetting der det er tvister eller uklarheter om grenser, er staten pliktig til å innarbeide en bestemmelse om dekning av sakskostnader for reindriftspartene for å få slik rettslig avklaring, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk i selvstendige stater artikkel 14 nr. 3. Det vil da være naturlig å se til Finnmarksloven § 43 der staten dekker partenes nødvendige kostnader.

Avslutning

Sametinget stiller seg positiv til forslag som vil styrke reindriftenes interne organisering, harmonisere erstatningsreglene med gjeldende rettspraksis og sikre bedre tilgang til virkemidler for intern konfliktløsning. Sametinget ser frem til videre konsultasjoner om forslagene.

Dearvuodaiguin / Med vennlig hilsen

Magne Svineng
ossodatdirektevra/avdelingsdirektør

Margrethe Anti
Seniorráðdeaddi/ Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur. /

Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga.