

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 01.10.2016
Vår referanse: 16/25852 - 2
Deres dato:
Deres referanse: 16/660

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften

Bakgrunn

Landbruksdirektoratet viser til høringsbrev av 30. mai 2016 angående forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften.

Landbruksdirektoratets vurdering

Generelt:

- Landbruksdirektoratet er positiv til at reindriften skal få større muligheter til å benytte jordskifterettens virkemidler for å løse de utfordringer reindriften står overfor.
- Landbruksdirektoratet mener jordskifteretten ikke skal kunne fastsette reintall.
- Reindriftslovens meklingsbestemmelser har per i dag vært lite benyttet. Forslaget til mer effektive meklingsbestemmelser kan bidra til at mekling i større grad benyttes, og at det dermed blir mindre konflikter i reindriften.
- Landbruksdirektoratet er enig med arbeidsgruppen i at nødvendig kompetanse i jordskifteretten om samiske sedvaner, kultur og rettsforståelse er en forutsetning for å lykkes, dersom det åpnes for bruk av jordskifteretten også på interne forhold i reindriften. Landbruksdirektoratet slutter seg til arbeidsgruppens forslag for å sikre nødvendig kunnskap og kompetanse i jordskifteretten.

Jordskiftesak når godkjente bruksregler foreligger

Arbeidsgruppens forslag innebærer at distriktets utkast til bruksregler skal godkjennes av fylkesmannen, slik som reindriftsloven § 58 legger opp til i dag. Bruksreglene kan bringes inn for jordskifteretten innen 6 måneder etter at reglene er godkjent. Landbruksdirektoratet mener forslaget er godt. I motsetning til dagens bestemmelser der

jordskifteretten bare kan sette til side bruksreglene, vil forslaget bidra til bedre forutsigbarhet for reindriften. Bringes bruksreglene inn for jordskifteretten vil forslaget sikre at arbeidet med bruksreglene kan ferdigstilles.

Jordskiftesak underveis i arbeidet med bruksreglene

Landbruksdirektoratet forstår forslaget slik at det er uavklarte spørsmål i forbindelse med arbeidet om bruksregler som kan bringes inn for jordskifteretten. Det er dermed ikke forutsatt at jordskifteretten skal ta over hele arbeidet med bruksreglene når det oppstår uenighet om deler av bruksreglene.

Landbruksdirektoratet mener det er to spørsmål som må avklares:

- Forholdet til § 60 a. andre ledd og muligheten for å bringe sak inn til jordskifteretten etter godkjenning fra fylkesmannen.
- Hvilke spørsmål kan i så fall bringes inn for jordskifteretten.

Landbruksdirektoratet ser det som naturlig at jordskifteretten bare prøver de deler som ikke har vært behandlet av jordskifteretten før. Problemet med dette er at det ikke blir en helhetlig tilnærming til bruksreglene. Deler av bruksreglene vil være «låst» for behandling. Dette kan igjen skape utfordringer for jordskifteretten når bruksreglene skal behandles, og kan hindre gode bruksregler.

Landbruksdirektoratet foreslår at det ved uenighet i forbindelse med arbeidet om bruksregler, kan bruksreglene i sin helhet bringes inn for jordskifteretten. Jordskifteretten kan dermed ikke bare behandle deler av bruksreglene.

Reintall

Arbeidsgruppen foreslår at jordskifteretten kan fastsette reintall for den enkelte siida. Landbruksdirektoratet ser at dette kan være en naturlig konsekvens der hvor jordskifteretten utarbeider nye bruksregler og beitegrunnet derfor endres. Et slikt forslag innebærer at reintall kan fastsettes av både jordskifteretten og forvaltningen. Landbruksdirektoratet mener det kan være problematisk at to uavhengige instanser kan fastsette reintall. Landbruksdirektoratet vurderer det ikke som hensiktsmessig at jordskifteretten skal kunne fastsette reintall.

Forvaltningen ansvarlig for reintall

Landbruksdirektoratet mener at reintall kun bør fastsettes av én instans. Dette vil i hovedsak sikre likebehandling. Landbruksdirektoratet mener videre at ansvaret for reintall skal legges til forvaltningen. I arbeidet med bruksreglene utøves det i stor grad skjønn for å få til hensiktsmessige bruksregler. Dette er ikke tilfelle i saker som gjelder fastsettelse av reintall. Reintall fastsettes ut ifra bestemte kriterier, som slaktevekter, kjøttproduksjon, kalvetilgang, osv.¹ Dette er en oppgave som ikke naturlig tilhører en domstol. En slik arbeidsfordeling vil tydeliggjøre forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen, med at jordskifteretten er ansvarlig for utarbeidelse av bruksregler, mens forvaltningen har ansvar for reintallet.

¹ Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall

I nåværende reindrifftslov er endelig stadfesting og godkjenning av reintallet tillagt Reindrifftsstyret jf. reindrifftsloven § 58 siste ledd. Departementet anså reintallsspørsmålet som så sentralt at dette tilsa en endelig behandling av Reindrifftsstyret.² I forarbeidene vises det også til at myndighetene har et overordnet ansvar for ressurstilpasningen der reintallet er en sentral faktor.³

I arbeidsgruppens forslag har ikke Reindrifftsstyret noen rolle i reintallssaker som er behandlet i jordskifteretten. I forhold til at reintallsspørsmålet er så sentralt, vil forslaget gi myndighetene liten påvirkningsmulighet for reintallssaker i jordskifteretten. Ved at forvaltningen fortsatt er ansvarlig for reintall, vil myndighetene sikres nødvendig fleksibilitet og kontroll når det gjelder reintallsfastsettelsen. Videre vil dette også avhjelpe utfordringene med sperrefristen på 10 år for jordskiftesaker.

I henhold til ny forvaltningsordning der fylkesmannen har overtatt ansvaret for områdestyrene sine oppgaver, mener Landbruksdirektoratet at fylkesmannen bør få ansvaret med å fastsette reintall.

Jordskifterettens ansvar for reintall

Krav til likebehandling

Dersom det likevel skal være to instanser som skal kunne fastsette reintall, stilles det krav til prosedyrer for å sikre likebehandling.

Hvis både jordskifteretten og forvaltningen skal kunne fastsette reintall mener Landbruksdirektoratet at det er behov for en forskrift som regulerer nærmere hvordan reintallsfastsettelsen da skal skje, og hva som skal legges til grunn for fastsettelsen.

Angående sperrefristen

Landbruksdirektoratet kan ikke se ut av jordskiftelova § 3-37 første ledd at det er åpnet for unntak i sperrefristen på 10 år. Arbeidsgruppen peker på at det er mulig å argumentere for å kreve ny sak når forutsetningene for dette er tilstede. En annen løsning er at man i bruksregelen innarbeider mulighetene for å endre reintallet.

Enkelte distrikt har store utfordringer med rovdyr. Dette krever en tett oppfølging av reintallet, og det bør vurderes med hyppighet på hvert 4-5 år. Det samme gjelder i stor grad for distrikter i Finnmark, der prosessen med å tilpasse reintallet til beitegrunnet ennå er pågående.

Landbruksdirektoratet mener at når jordskifteretten fastsetter reintall, må det gjøres unntak for sperrefristen i lovs form.

Fastsetting av grunnlaget for jordskifteløsningen

Landbruksdirektoratet er enig i at fastsetting av grunnlaget for jordskifte skal ta utgangspunkt i tradisjonell utøvelse av reindrift på de aktuelle arealene for beitebruksreglene. Arbeidsgruppen har foreslått en modell for fastsettingen der det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig reintall i vårflokk, der det ikke bør tas hensyn til reintall lengre tilbake enn 1980. Arbeidsgruppen viser til reindrifftsloven av 1978 og

² Ot.prp.nr.25 (2006-2007) på s. 43.

³ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) på s. 46

reindrifftsavtalen som har bidratt til endringer fra gamle til nye driftsformer samt strukturelle endringer i reindriften.

Landbruksdirektoratet ser ikke at de overnevnte forhold er til hinder for å gå lengre til bake enn 1980, snarere tvert imot. Virkemidlene etter reindrifftsavtalen har i stor grad vært rettet mot reintallet. Gjennom de årlige reindrifftsavtaleforhandlingene har det vært etablert ulike ordninger som skulle stimulere til økt produksjon, høyere slakteuttak, og dermed bidra til lavere reintall. Dette har vært ordninger i form av direktetilskudd ved slakting, vektkrav, ekstraordinære infrastrukturiltak, markedsføring etc. Utøvere som har innrettet seg i henhold til disse virkemidlene kan komme uheldig ut, i forhold til de som ikke har gjort dette. Man står dermed i fare for å premiere de som har økt reintallet og ikke forhold seg til de ulike virkemidlene for å redusere reintallet, om det ikke tas hensyn til reintall før 1980. Landbruksdirektoratet har oversikt over reintall på personnivå tilbake til 1930-tallet.

På bakgrunn av dette mener Landbruksdirektoratet det kan være hensiktsmessig å gå enda lengre tilbake i tid når det gjelder fastsetting av grunnlaget for jordskifteløsningen.

Flere faktorer i fastsettingen

Brukes kun reintall som fordelingsprinsipp kan dette hindre en god prosess og kommunikasjon i næringen om arbeidet med bruksregler. Det kan bli fokus på inntjening og reintall, ikke hvem som har de faktiske rettighetene til de ulike områdene.

Landbruksdirektoratet mener derfor det ikke utelukkende kan være det gjennomsnittlige reintallet som danner grunnlaget for fastsetting av jordskifteløsningen. Arbeidsgruppen viser til Øyvind Ravna sin tilnærming for fastsetting av jordskifteløsningen.⁴ Ravna peker på flere forhold som kan legges til grunn som ikke kommer fram i rapporten:⁵

- Korreksjon for særrettigheter
- «God beiteskikk»

Landbruksdirektoratet forstår Ravna sin tilnærming slik at alle årstidsbeitene må være ivaretatt og det må tas hensyn til beitetyper og klimatiske variasjoner. Det skal også tas hensyn til tradisjoner og «skikk og bruk» innen den samiske reindriften, noe som er nødvendig for å ivareta en velordnet reindrift. Landbruksdirektoratet ser det derfor som hensiktsmessig at det blir en bredere tilnærming for fastsettelsen av grunnlaget for jordskifteløsning enn kun reintall.

Angående sakskostnader

Kostnadsspørsmålet har i enkelte tilfeller vært grunn til at distrikter ikke har klart å fastsette egne bruksregler. Distriktene har også vanligvis selv lite midler til disposisjon. Kostnadsspørsmålet må derfor avklares.

Sakskostnader og gebyr i jordskiftesak reguleres av jordskiftelova kapittel 7. Landbruksdirektoratet kan ikke se at spørsmålet om sakskostnader er tatt opp i rapporten. I forslag til ny § 60 a. første ledd i reindrifftsloven henvises det til kapittel 4 i jordskiftelova som får anvendelse for interne saker i reindriften. Er det ikke forutsatt egne bestemmelser

⁴ Ravna, Øyvind, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder*, s. 477-499.

⁵ Det vises til Ravna på s. 496-499 om dette.

om dette, bør det i første ledd henvises til jordskiftelova kapittel 7 om sakskostnader og gebyr.

Særlig må siidaens ansvar for sakskostnader avklares når fylkesmannen krever sak for jordskifteretten etter § 60 a. fjerde ledd.

Mekling

Landbruksdirektoratet mener arbeidsgruppens forslag til retningslinjene bør forskriftsfestes. Det bør også legges opp til et planleggingsmøte i forkant av meklingen, der forventninger prosedyrer mv. gjennomgås og det lages en plan for gjennomføringen. Utgangspunktet må være å skape en felles plattform for partene.

Landbruksdirektoratet stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at fylkesmannen av eget tiltak beslutter mekling. En vellykket mekling forutsetter aktiv deltakelse fra alle parter. Skal fylkesmannen fortsatt kunne igangsette mekling av eget tiltak, vil det i utgangspunktet være et enkeltvedtak når fylkesmannen pålegger partene en slik plikt. Det bør også vurderes om det skal knyttes sanksjoner til bestemmelsen om partene ikke etterlever fylkesmannens vedtak. Sanksjonsbestemmelsene i reindriftslovens kapittel 11 kan gis anvendelse.

Merknad til de enkelte paragrafer

Merknader til § 60 a. andre ledd

Landbruksdirektoratet mener bestemmelsen bør avklare om fylkesmannens vedtak om godkjenning kan påklages etter forvaltningslovens regler. I det tilfellet at vedtak om godkjenning kan påklages, bør det presiseres at fristen for å bringe sak inn for jordskifteretten er 6 måneder etter vedtak i klagesak.

Merknader til § 60 a. tredje ledd

Landbruksdirektoratet mener bestemmelsen må vise til § 60 a. andre ledd, og det må vises til hvilke deler av bruksreglene fylkesmannen da skal godkjenne. Hva som kan bringes inn for jordskifteretten innenfor 6 månedersfristen må presiseres.

Merknader til § 60 a. femte ledd

For å sikre likebehandling bør bestemmelsen inneholde retningslinjer for hvordan reintallet skal fastsettes. Dette bør innarbeides i en forskrift. Det må lovfestes at sperrefristen på 10 år ikke gjelder bruksreglenes bestemmelser om reintall.

Merknader til § 60 a. syvende ledd

Det historiske reintallet skal legges til grunn. Det skal gjøres korreksjon for særrettigheter og god beiteskikk skal ivaretas. Med god beiteskikk menes at tradisjoner og skikk og bruk innen den samiske reindriften skal ivaretas, og at det skal tas hensyn til alle årstidsbeitene i fastsetting av jordskifte.

Merknader til § 73.

Det bør avklares om Fylkesmannens beslutningen om å ikke gjennomføre mekling er et enkeltvedtak som kan påklages. Det vises ellers til kommentarene under punktet mekling.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Liv Berit Hætta
seksjonssjef

Asbjørn Kulseng
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep

0030 OSLO