



Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi  
Norske Reindriftingsamers Landsforbund  
Nørjen Båatsoesaemiej Rijkhesaervie  
Sami Reindeer Herders' Association of Norway

Tromsø den 30. septembr 2016

Landbruks- og matdepartementet  
PB 8007 DEP  
0030 Oslo

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

Det vises til Deres høringsbrev av 30.05.d.å vedr. forslag til endringer i reindriftingsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften. Norske Reindriftingsamers Landsforbund (NRL) vil med dette avgi uttalelse til forslagene som er fremmet i rapporten «*Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften - Forslag til endringer i reindriftingsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften*».

**Bakgrunn:**

NRL har vært opptatt av at reindriften sikres tilgang til et domstolsystem som har kompetanse til å løse interne tvister i reindriften gjennom raskere, rimeligere og rettferdige prosedyrer og der det tas hensyn til samenes tradisjoner, sedvaner og rettsoppfatninger. NRL mener staten har en folkerettslig forpliktelse til å etablere domstoler med kvalifikasjoner innen samisk kultur og er en forpliktelse som er tungt forankret i folkeretten.

Med utgangspunkt i beitekonfliktene i Vest-Finnmark, ønsket NRL å få opprettet en egen reinbeitekommisjon som blant annet skulle ha til oppgave å utrede og avklare interne beiterettsgrenser i næringen. Dette fikk man ikke gehør for. NRL tok derfor til ordet for at det måtte opprettes en underkommisjon under Finnmarkskommisjonen som skulle utrede beiterettsgrenser der det var behov for det. Til tross for at Finnmarkskommisjonen var positiv til dette, ble det ikke gjennomførbart på grunn av manglende ressurser. Som et siste alternativ valgte NRL å åpne opp for en vurdering av hvorvidt jordskifterettens (jsr) virkemidler kunne være egnet til å løse interne tvister i reindriften.

Sistnevnte løsning vil forutsette at jsr tilføres solide kunnskaper og faglig kompetanse i samisk sedvanerett, kultur og rettforståelse. I forbindelse med arbeidet med proposisjonen til ny jordskiftelov, ble det under konsultasjonene enighet om at det skulle igangsettes en samlet prosess der spørsmålet om hjemmel for rettsutgreiing og bruksordning internt i reindriften, skulle vurderes sammen med

spørsmålet om hvordan man sikrer kunnskap og kompetanse i jordskiftedomstolene om samisk kultur, rettsforståelse og sedvane, jf. punkt 2.3 i Prop. 101 L (2012-2013).

### **Kort om arbeidsgruppen:**

Mandatet for arbeidsgruppens arbeid er etablert gjennom konsultasjoner mellom NRL, Sametinget og LMD. Målet var bl.a å få en vurdering av hvorvidt jordskifterettens virkemidler er egnet til å løse interne konflikter i reindriften.

Arbeidsgruppen legger til grunn at reindriften må ha samme tilgang til jordskifterettens virkemidler som andre næringer.

Arbeidsgruppen har fremmet forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som sikrer at jordskifteretten gis mulighet til å gjennomføre både rettsfastsettende og rettsendrende saker internt i reindriften. Arbeidsgruppen foreslår også en mer effektiv bruk av reindriftslovens meklingsbestemmelse.

Arbeidsgruppen er klar på at forslagene om bruk av jordskifterettens virkemidler på interne forhold i reindriften vil forutsette at jsr har kunnskap og faglig kompetanse i samisk sedvane, kultur og rettsforståelse. Det foreslås derfor flere tiltak for å øke kompetansen i jordskifterettene.

### **Kommentarer til rapporten:**

#### **Til kapittel 7.2 - Hvem kan kreve sak for jordskifteretten og være part i jordskiftesak:**

I jsl § 1-5 andre ledd kan distriktsstyret, siidstyret eller leder av siidaandel kreve jordskifte i saker som omhandler:

- bruksordning etter jsl. § 3-8 fjerde ldd
- pålegg om felles tiltak og felles investeringer etter jsl. § 3-9 andre ledd
- rettsutgreiing etter jsl. § 4-1
- grensefastsetting etter jsl § 4-2

Arbeidsgruppen foreslår også at sideordnet rekrutteringsandel skal kunne reise sak for jordskifteretten fordi denne har et selvstendig ansvar for egen flokk og samme rettigheter og plikter som siidaandelen.

Arbeidsgruppen foreslår videre at reineiere som ikke er leder av en siidaandel ikke skal kunne kreve sak jordskifteretten, da en slik kompetanse vil kunne uthule siidaandelsinnehavers lederansvar i hht. dagens reindriftslov. Arbeidsgruppen problematiserer dette i forhold til spørsmålet om hvorvidt siidaandelsordningen kan være å anse som en administrativ og forvaltningsmessig konstruksjon som ikke sier noe om rettighetene til reineiere.

Arbeidsgruppen foreslår også at offentlige myndigheter, i særdeleshet Landbruks- og matdepartementet, skal ha kravkompetanse. Dette gjelder i følgende saker, jfr. forslag til ny § 60 a:

- For å få avklart grenser og rettigheter for større beiteområder
- Dersom distriktsstyrets arbeid med bruksreglene etter reinl. §§ 57 og 58 ikke fører fram. Ordningen med at Fylkesmannen utarbeider bruksregler foreslås tatt ut av loven. I stedet kan Fylkesmannen kreve jordskifte dersom distriktsstyret ikke påser at brukereglene kommer på plass)
- For å få utarbeidet og fastsatt felles bruksregler mellom distrikter, jfr. reinl. § 57

NRLs syn:

*Sideordnet rekrutteringsandel:*

NRL deler oppfatningen om at siideordnet rekrutteringsandel skal kunne kreve sak for jordskifteretten.

*Reineiere uten siidaandel:*

Når det gjelder kompetansen til reineiere uten siidaandel vil NRL påpeke betydningen av å få utredet hvorvidt siidandelsordningen er en kodifisering av driftsenhetsordningen, og i så tilfelle hvilke konsekvenser dette vil ha for rettighetshavere som ikke er leder av en siidaandel. En slik utredning vil ikke bare ha betydning for jordskifteloven, men også for reindriftsloven.

Reindriftsloven bidrar ikke til en slik avklaring utover vilkårene i reinl. § 9 første ledd jfr. § 32 første ledd. Rettighetsmessig skiller ikke disse bestemmelsene mellom siidaandelsledere og andre reineiere, og vil kunne innebære at reineiere uten siidaandel kan ha like sterke rettigheter som siidaandelsledere. I et slikt perspektiv vil det kunne reise rettssikkerhetsmessige spørsmål dersom rettighetshavere blir avskåret fra å kreve sak.

NRL mener reindriftsloven må revideres, nettopp for å få avklart spørsmål om rettighetssituasjon for reineiere uten siidaandel. Inntil en slik avklaring foreligger, vil NRL med utgangspunkt i dagens reindriftslov under sterkt tvil støtte arbeidsgruppens forslag om at reineiere uten siidaandel ikke skal ha kravkompetanse.

*Det offentliges kravkompetanse:*

Det offentlige har allerede i dag kravkompetanse i enkelte typer saker uavhengig av partsinteresser, jfr. jsl. § 1-5 fjerde ledd. Denne adgangen er begrunnet ut fra landbruksmessige og allmenne hensyn. I reindriftsaker har myndighetene kravkompetanse i den utstrekning det framgår av reindriftsloven.

Forslaget innebærer en endring av jsl. § 1-5 andre ledd der offentlige myndigheter tilføyes.

NRLs syn:

NRL vil som et utgangspunkt ikke gi en utvidet kravkompetanse til det offentlige. En inngripen fra det offentlige vil kunne gi negative innvirkninger på interne prosesser, og bidra til en unødig skerping av konfliktsituasjonen. NRL viser til disposisjonsprinsippet som er et grunnleggende prinsipp ved behandling av sivile

tvister. Prinsippet innebærer at partene selv skal kunne bestemme om de vil benytte rettsapparatet og hvilket innhold kravet skal ha. Avgjørelsen må videre ligge innenfor rammene av partenes påstander. Ettersom rapporten omhandler *interne* forhold i reindriften, er det desto større grunn til å holde fast ved disposisjonsprinsippet som et gjeldende utgangspunkt.

### **Til kapittel 7.3 – Rettsfastsettende saker, grensefastsetting og rettsutgreiing:**

#### *Rettsutgreiing og rettsfastsettelse:*

Rettsfastsettende saker omfatter rettsutgreiing og fastsetting av beitegrenser. Arbeidsgruppen foreslår at jordskifteretten skal kunne foreta rettsutgreiing ved å klarlegge og fastsette hvem som har bruksrett innenfor et avgrenset geografisk område, jfr. den foreslåtte endring av jsl § 3-8.

#### NRLs syn:

NRL støtter dette forslaget. NRL mener det er viktig at reindriften har tilgang til jordskiftelovens virkemidler i forhold til saker som gjelder rettsutgreiing og grensefastsettelse. Det er særlig i slike saker at det er behov for raske og rimelige prosedyrer.

#### *Rettsendrende saker:*

Arbeidsgruppen foreslår at reindriften kan fremme rettsendrende saker for jordskifteretten hvor 1) godkjente bruksregler foreligger 2) underveis i arbeidet med bruksreglene 3) når arbeidet med bruksregler ikke fører fram 4) jordskiftesaker mellom distrikter.

Ved rettsendring foretas en omforming av eksisterende rettsforhold og kan blant annet gjelde ombygging av arealer slik at bruksrettighetene blir mer *tjenlig*. Et vilkår her er at partene har krav på å få tilbake verdier tilsvarende det de gikk inn med i jordskiftet, jfr. Jsl § 3-18.

Rettsendrende saker i reindriften er aktuelt i saker hvor det er tvist om utstrekning av beiteområder, der distriktsgrenser ikke er sammenfallende med det naturlige beitemønsteret, uenighet om flyttleier, ønske om oppdeling av områder som brukes i fellesskap etc. Forslaget innebærer en tilføyelse i jsl. § 3-1 der det framgår at jordskifte i de samiske reinbeiteområdene skal skje etter arbeidsgruppens forslag til ny bestemmelse i reinl. § 60 a. Jsl § 3-4 første ledd endres slik at bruksretten må ha sitt grunnlag i samisk reindrift. I jsl § 3-4 andre ledd tilføyes *gjerder- og anlegg*.

Når det gjelder fastsettelse av reintall, foreslår arbeidsgruppen at dersom bruksreglene blir endret av jsr, herunder også reintallet, skal ikke Reindriftsstyret stadfeste reintallet slik reglene er i dag, jfr. reinl. § 58 siste ledd. Dette begrunnes ut fra effektivitetshensyn og domstolenes uavhengighet. Jordskifteretten skal ikke ha kompetanse til å fastsette et øvre reintall på siidaandelsnivå, da dette vil bryte med intensjonene om selvbestemmelse og internkontroll.

#### NRLs syn:

NRL er i utgangspunktet positiv til at jordskifteretten skal ha kompetanse i rettsendrende saker. NRL deler synspunktet at det er lite rasjonelt at jordskifteretten etter bestemmelsen i reinl. § 59 fjerde ledd, bare skal kunne sette bruksregler til side uten å ha mulighet til å finne gode og varige løsninger.

Fastsettelse av reintall står sentralt i bruksreglene, jfr. reinl. § 57 andre ledd nr. 2. Et jordskifte kan etter omstendighetene kunne endre grunnlaget for reintallsfastsettelse, eksempelvis hvis et jordskifte etter rettsutgreiing og rettsfastsettelse har ført til at en siida har fått større eller mindre beiteområder enn det man har hatt tidligere. I slike tilfeller er det naturlig at reintallet vil være en del av de nye bruksreglene som er utarbeidet av jsr. Dersom reintallet reduseres, må dette skje etter reinl. § 60 tredje ledd.

NRL er imidlertid skeptisk til forslaget om fastsettesle av grunnlaget for jordskifteløsningen. Dette omtales nærmere under neste punkt, og vil ha betydning for hvorvidt jordskifteretten i det hele tatt skal ha kompetanse i rettsendrende saker.

#### **Til kapittel 7.5 – Grunnlaget for jordskifteløsningen:**

I rettsendrende saker er det et vilkår om å gjøre en bruksordning eller et felles tiltak mer «tjenlig» for eiendommer eller bruksrettigheter, jfr. Jsl. § 3-1 jfr. § 3-2. I slike saker har alle parter rett til å få tilbake verdier tilsvarende det de gikk inn i jordskiftet med. For å sikre dette, må det fastsettes et grunnlag (verdigrunnlag) for jordskifte.

For interne forhold i reindriften foreslår arbeidsgruppen at verdigrunnlaget for den enkelte siida fastsettes med utgangspunkt i et gjennomsnittlig reintall i vårflokk og hvor man ikke går lengre tilbake enn til 1980. Dette begrunnet med at reindriftutøvernes bruk av naturressursene bygger på alders tids bruk og kan være rettsskapende utøverne i mellom. For reindriftens del kan det dermed ikke fastsettes et verdigrunnlag ut fra en ideell andel i et beiteareal, da reinbeiteretten ikke er knyttet opp mot en fast eiendom slik tilfellet er for jordbruket.

For saker mellom reindrift og bufeholdere legger arbeidsgruppen til grunn at det også i disse sakene må det tas utgangspunkt i dyretallet. For reindriftens del må det historiske reintallet som siidaen har ført på beite legges til grunn. For bufeholders del er det antall dyr som vinterfóres som skal legges til grunn, eller gårdens etablere beitebruk over et gitt antall år.

#### NRLs syn:

*Fastsetting av grunnlaget for jordskifteløsningen i saker internt i reindriften:*

NRL viser til at reindriftutøvernes bruk av naturressursene bygger på alders tids bruk og kan være rettsskapende utøverne i mellom. NRL er derfor enig i at det ikke kan fastsettes et verdigrunnlag ut fra en ideell andel i et beiteareal, da reinbeiteretten ikke er knyttet opp mot en fast eiendom slik tilfellet er for jordbruket.

NRL mener at forslaget om bruk av et gjennomsnittlig reintall vurdert fra 1980 og fram til i dag som verdigrunnlag ikke kan anvendes. En slik løsning vil slå svært negativt ut for eksempelvis nyetablerere med siidaandel, da antall driftsår vil være

få, samtidig som reintallet ofte er lavt i oppbyggingsfasen. Reintallet sier heller ingenting om rettighetens størrelse, da de som har driftet med et gjennomsnittlig stort reintall ikke nødvendigvis har større rettigheter enn de som har driftet med et gjennomsnittlig lavere reintall. Dette er forhold som det ikke er tatt høyde for av arbeidsgruppen.

NRL kan ikke se at det finnes anvendelige beregningsmetoder som kan være aktuelt i forhold til å fastsette et grunnlag for jordskifteløsningen. Dette vil innebære at saker om rettsendring i reindriften ikke kan bringes inn for jordskifteretten.

*Fastsetting av grunnlaget for jordskifteløsningen i saker mellom reindriften og bufeholdere:*  
I likhet med bruk av reintall som fastsetting av verdigrunnlaget i interne saker i reindriften, kan heller ikke NRL støtte bruken av dette som grunnlag i saker mellom reindrift og bufeholdere.

NRL deler arbeidsgruppens syn om at manglende veiledning i lovforarbeider kan bidra til at fordelingen av beiteadgang mellom bufeholdere og reineiere ikke gir den nødvendige forutsigbarhet. Jordbruk og reindrift har videre et svært forskjellig utgangspunkt når grunnlaget for jordskifte skal fastsettes, og gjør det vanskelig å prøve vilkåret i jsl. § 3-18 (ulempe-nyttevurdering).

### **Til kapittel 8 – Mekling:**

Arbeidsgruppen legger til grunn at meklere både må ha faglig kompetanse på reindrift og på mekling. Det foreslås at personer som utnevnes som fagkyndige meddommere i jordskiftesaker også kan brukes i meklingsaker, jfr. ny bestemmelse i reinl. § 8a. Dette vil sikre en effektiv og ryddig meklingsprosess. Arbeidsgruppen foreslår nye retningslinjer for mekling,

#### NRLs syn:

NRL viser til at bestemmelsene om mekling i reinl. § 73 er lite benyttet i praksis. Dette kan både skyldes manglende informasjon om ordningen og hvordan den fungerer i praksis, og manglende tillit til den/de som skal gjennomføre meklingen.

Mekling kan være nyttig i konflikter som har oppstått mellom to eller flere parter under en beitesituasjon eller hvor det skal forhandles om permanente løsninger for beitebruk og man ikke blir enig. NRL er opptatt av meklere er upartiske og har tillit i næringen, og at selve meklingen kan foregå i utenrettslige rammer. I en meklingsituasjon er det også viktig at mekler har innsikt i konflikten og kan kommunisere på samisk der det er behov for det. NRL støtter de foreslåtte retningslinjene til reinl. § 73.

### **Til kapittel 9 – Behov for kunnskap i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse:**

Arbeidsgruppen viser til at staten har en rettslig plikt til å sikre at domstolene har nødvendige kvalifikasjoner innen samisk rett og kultur. Et flertall foreslår at domstoladministrasjonen aktivt arbeider for å få innarbeidet samerett/reindriftsrett i de obligatoriske studieplanene for jordskifteutdanningen. Det samme må gjelde for

jordskiftedommernes etterutdanning, og at det må avlegges eksamen i faget slik at kunnskapene blir dokumentert.

Arbeidsgruppen forslår også at det ved utlysning av stillinger som jordskiftedommere, oppfordres kandidater med kompetanse innen same- og reindrifftsrett, samisk kultur og rettsforståelse til å søke.

Arbeidsgruppen foreslår videre at et utvalg av meddommere oppnevnes etter forslag fra Sametinget og reindrifftsens organisasjoner. En slik løsning må komme lovteknisk komme inn under bestemmelsen om fagkyndige meddommere, jfr. Domstolloven § 94.

#### NRLs syn:

NRL mener at de forslag som er skissert i rapporten vil være uten verdi så lenge jordskifteretten *ikke* har kunnskaper og kompetanse innen samisk sedvane, kultur og rettsforståelse. Det er derfor helt avgjørende at kunnskapsnivået styrkes. Dette var også foranledningen til at NRL valgte å gå inn i arbeidet med å vurdere hvorvidt jordskifterettens virkemidler kunne være egnet til å løse interne tvister i reindriften.

NRL støtter forslaget fra flertallet i arbeidsgruppen. NRL mener det er viktig at det legges opp til et utdanningsløp som styrker jordskifterettens kompetanse.

Når det gjelder meddommere, er det innenfor hvert jordskiftesokn i dag et utvalg av meddommere som er oppnevnt av kommunen. Selv om jordskifteloven stiller krav om at meddommere skal ha kunnskaper i saker som behandles i jordskiftesoknet, har det beklagelig nok vist seg at meddommere mangler kunnskaper om samisk kultur og reindrift. Det er derfor avgjørende at det særskilt oppnevnes meddommere med slik sakkyndighet, og at meddommere oppnevnes etter forslag fra Sametinget og NRL.

#### **Til kapittel 10 – Avklaring av rettsforholdene på høst- og vinterbeiteområder i Vest-Finnmark:**

Arbeidsgruppen ser behovet for å få avklart bruken og rettighetsforholdene innenfor høst- og vinterbeitene i Vest-Finnmark, og tilrår at det legges til rette for at disse sakene kan bringes inn for jordskifteretten.

For å få dette til, foreslår arbeidsgruppen at Finnmark jordskifterett styrkes med 2 jordskiftedommere, 1 jordskiftedommerfullmektg, 2 ingeniører og 1 saksbehandler som alle har kunnskaper om reindrift og smisk kultur.

I hht. reinl. § 59 fjerde ledd kan jsr sette til side beitebruksregler som slår urimelig ut for den enkelte eller er i strid med opparbeidede rettigheter. Problemet er at jsr. ikke har myndighet til å utarbeide nye beitebruksregler. For at ikke arbeidet med bruksreglene stopper opp, gis jsr kompetanse til å utarbeide nye bruksregler som samsvarer med rettighetsforholdene.

Arbeidsgruppen legger ikke opp til at staten skal dekke omkostninger til evt. ankesaker.

*NRLs syn:*

NRL har deltatt i case-studiet som ble gjennomført underveis i arbeidsgruppens arbeid. Studiet viste at jordskifteretten kan være egnet til å løse beiterettstvister. For at jordskifteretten skal kunne gjennomføre et slikt arbeid, deler NRL arbeidsgruppens syn om at dette vil forutsette at retten har saklig kompetanse, et dekkende regelverk, at jordskiftedommere og meddommere har faglig kompetanse samt at det avsettes tilstrekkelig med økonomiske ressurser til arbeidet med rettighetsavklaring.

NRL er også enig i at det naturlig nok kan bli aktuelt å ta inn større områder i slike saker, slik at man får en helhetlig tilnærming til rettighetsavklaringen.

NRL er ikke enig i at omkostninger til ankesaker skal dekkes av partene selv. NRL mener det dette er et statlig ansvar. Arbeidsgruppen viser selv til at forslagene må tolkes i lys av folkerettslige forpliktelser. I denne sammenheng vil NRL fremheve at kartlegging og anerkjennelse av urfolksrettigheter er påkrevd for å oppfylle forpliktelsene ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 nr. 2 og 3. Her heter det at myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere de landområdene som urfolk tradisjonelt besitter, sikre effektivt vern av deres rett til eiendom og besittelse, samt etablere «hensiktsmessige ordninger ... i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk».

Mvh  
Norske Reindriftsamers Landsforbund

(Sign.)

v/ Ellinor Marita Jåma  
Leder



Per Mikkelsen Sara  
Seniorrådgiver