

postmottak@lmd.dep.no

Gáldu- Kompetansesenteret for urfolks rettigheter viser til Landbruks-og matdepartementets foreslåtte endringer til reindriftslovens § 60 samt forslag til forskrift.

I 2007 trådte en ny reindriftslov i kraft, (lov av 15. juni 2007 nr. 40). Den avløste den tidligere reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49. 2007-loven har som et hovedformål å sikre reineiernes selvstyre over interne forhold og ressursforvaltningen i reindriftsnæringen. Dette selvstyret skulle blant annet sikres gjennom at reinbeitedistriktene skulle få anerkjent og styrket sin rett til utarbeidelse av egne interne sedvanebaserte regler for arealbruken i sine tradisjonelle områder (bruksregler), jf. reinl. § 57 flg. Sentrale reindriftsmyndigheter skulle ha et overordnet kontrollansvar for å forvalte regelverket som regulerer reindriften i Norge, samt ved behov, sikres adgang til å gripe direkte inn, blant annet gjennom ulike former for sanksjoner. Sanksjonsbruken må imidlertid stå i forhold til målet om økt internt selvstyre, og skal ikke bidra til å undergrave denne. FNs Urfolkserklæring (UNDRIP) fra 2007 fastslår at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at statene er forpliktet til fullt ut å gjennomføre urfolks rett til selvbestemmelse. Urfolks rett til selvbestemmelse gir bla. urfolk rett til autonomi og selvstyre i saker vedrørende deres interne og lokale forhold, jf. UNDRIP art. 4.

Gáldu mener på prinsipielt grunnlag at det er problematisk å ensidig lovfeste Fylkesmannens myndighet til å fatte vedtak om øvre reintall under visse omstendigheter, uten å samtidig vurdere hvordan reineiernes eget selvstyre i forbindelse med reintalls-fastsettelse skal ivaretas. Fastsettelse av reintall bør skje gjennom helt andre mekanismer enn det forslaget til forskrift legger opp til, herunder burde forskriften inneholdt regler for hvordan reineiernes medvirkning i reintallsreguleringer kan styrkes, hvordan det interne selvstyret kan utvikles og hvordan lovverket kan revideres for å bedre harmonere med internasjonal urfolksrett.

Videre etterspør Gáldu også en vurdering av hvordan reintallsreduksjonsvedtak og særlig prinsippet om forholdsmessig reduksjon av reintall harmonerer med vernet om

eiendomsretten etter EMK P 1-1. Vi mener er behov for å vurdere hvilke tiltak som skal hindre uheldige konsekvenser av prinsippet om forholdsmessig reduksjon av reintallet. Gáldu foreslår at departementet vurderer å innføre et minstefradrag/bunnfradrag i reindriftsloven, i tråd med det som i sin tid ble foreslått av Reindriftslovutvalget. I forarbeidene til reindriftsloven foreslås det mekanismer for å hindre utilsiktede og uheldige virkninger av reintallsreduksjon etter reindriftsloven. I NOU 2001: 35 foreslås følgende lovregel:

«Overstiger reintallet i siidaen det reintall som er fastsatt etter første eller annet ledd, skal hver ansvarlige enhet som har mer enn 200 rein, redusere det overskytende antall forholdsmessig. Har ingen siidaandeler et reintall over 200, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle siidaandeler.

Det kan fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel. En reduksjon av siidaens reintall i henhold til fjerde ledd skal i så fall skje ved at de siidaandeler som har et reintall som overstiger det fastsatte reintall for siidaandelen først reduserer ned til det fastsatte reintall»¹

Gáldu mener at et slikt bunnfradrag har mye for seg, og ber departementet vurdere å innta en tilføyelse i reindriftslovens § 60 i tråd med reindriftslovutvalgets forslag.

Det har vært gjennomført en omfattende prosess i reindriftsnæringen med utarbeidelse av bruksregler, herunder fastsettelse av øvre reintall for den enkelte sommersiida. Departementet viser i sitt høringsnotat til at distrikter i deler av Finnmark «ikke har lyktes i reintallsprosessen slik at høyeste reintall for siidaene er fastsatt av myndighetene». Gáldu mener dette utsagnet gir et unyansert bilde av virkeligheten slik den oppleves fra et samisk perspektiv. Reintallstilpasningen har tatt tid og har også vært krevende. Reduksjon av reintall der hvor reintallet har vært for høyt i forhold til det fastsatte, har skjedd gjennom forholdsmessig reduksjon for siidaandelene etter myndighetenes pålegg, jf. reindriftsloven § 60 tredje ledd. Prinsippet om forholdsmessig reduksjon har slått veldig urimelig ut særlig i forhold til unge reineiere i etableringsfasen. Gáldu mener at prosessen med reintallsreduksjon legger opp til en prosess og ett system som både medfører kollektiv avstraffelse av reineiere i

¹ NOU 2001:35, kap. 11.9.4, merknader til § 9-4 reintall.

Finnmark basert på en reindriftsfaglig diskutabel forutsetning om at det er for høyt reintall i fylket, samtidig som prosessen mangler det nødvendige lovgrunnlaget som behøves for et så inngripende tiltak både i forhold til nasjonal og internasjonal rett.

Selv om det er slik at når siidaandelene har fullført en forholdsmessig reduksjon, så gjelder det imidlertid ikke noe høyeste reintall for den enkelte siidaandel, men bare for siidaen samlet, så vil en forholdsmessig reduksjon allerede ha slått svært negativt ut for dem som hele tiden har forholdt seg til de øverste fastsatte reintallene. Regelen om at siidaandelene kan internt bli enige om en reintallsfordeling, under forutsetning av at det samlede reintallet er innenfor det fastsatte, vil ikke hjelpe dem som har vært igjennom flere runder med forholdsmessig reduksjon og som sitter igjen med et reintall som ikke lenger gir noen økonomisk, sosial eller kulturell bærekraft.

Gáldu etterspør hvilket grunnlag reintallsreduksjonsprosessen har i samenes tradisjonelle kunnskap, og vi etterspør også lovmessige tiltak for å sikre økonomisk og kulturell bærekraft for dem som har blitt hardest rammet av forholdsmessig reintallsreduksjon

Slik vi ser det bør Landbruks- og matdepartementet snarest gjennomføres tiltak som forhindrer at reintallsreduksjonsprosessen i Finnmark gjennomføres basert på de vedtak og den forståelsen av lovverket som reindriftsmyndighetene har i dag. Gáldu ser at det ikke er gjort noen drøftelser av spørsmålet om ivaretagelse av reindriftssamenes tradisjonskunnskap verken ved utarbeidelsen av 2007-loven eller ved senere lovendringer. Vi mener det er sterke hensyn som tilsier at Landbruks- og matdepartementet bør gjennomføre en total gjennomgang av reindriftsloven med forskriftsverk for å sikre at formålet med loven; styrking av reineiernes interne selvstyre, oppfylles på en måte som også samiske folkevalgte organer, organisasjoner og reindriftssamenes egne organer kan samtykke til. Gáldu peker på at Sametinget og NRL fraråder å gjennomføre endringene som departementet nå foreslår. Dette er etter vårt syn et sterkt argument for å igangsette en helhetlig vurdering av reindriftsloven, hvor det også gjøres grundige vurderinger av reindriftslovens forhold til folkerettens regler om urfolks og minoriteter. Gáldu mener at hvis formålet med lovendringene departementet foreslår er å forhindre at siidaer etter gjennomført forholdsmessig reduksjon, på nytt øker reintallet over fastsatt nivå, så er ikke løsningen

alene å styrke Fylkesmannens myndighet i reintallstilpasningsprosessen. Gáldu finner det bekymringsverdig at departementet velger å fremme et forslag som i liten grad støttes av Sametinget og NRL.

Gáldu mener også at reintallsfastsettelse er et spørsmål som i størst mulig grad skal reguleres internt mellom reiene, da dette er privatrettslige forhold hvor Grunnloven og annen lovgivning som beskytter eiendomsretten, spiller inn og legger skranker for offentligrettslig myndighetsutøvelse. Forslaget om at fylkesmannen skal få hjemmel til å fastsette høyeste reintall per siidaandel, tilsier at fylkesmannen får myndighet til å fatte vedtak som i stor grad vil virke inn på de internrettslige forhold om fordeling av antall rein innad i siidaen og mellom familiemedlemmer. Et slikt forslag er problematisk særlig mht. reienes selvstyre over egne anlegg.

Reindriftsloven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, jf. reindriftsloven § 3. Selv om §3 ikke er en forrangsregel er det likevel et sterkt signal fra lovgiver om at loven ikke skal anvendes i strid med folkerettslige eller menneskerettslige regler, herunder ILO- konvensjonens bestemmelser om urfolks selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anlegg. EMK P1-1 har som formål å verne om eiendomsretten. Konvensjonen er inkorporert og ved motstrid gitt forrang gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 § 2. Verken forarbeidene til reindriftsloven av 2007 eller senere lovvedtak drøfter om reglene om reintallsreduksjon er i samsvar med EMK P1-1. En reintallsreduksjon i tilfeller der siidaens beitegrunnlag er uklart vil kunne være lovstridig etter P1-1. Videre vil en reduksjon som ikke tar hensyn til tidligere reduksjon også kunne medføre at eiendomsvernet etter P1-1 krenkes. Således gjelder vedtak fattet etter bestemmelsen. Gáldu mener at forslagene fra departementet fordrer en grundig vurdering av reindriftslovens regler om fastsettelse av reintall opp mot EMK P1-1.

Det foreliggende forslaget virker i sin helhet som lite gjennomtenkt med uforholdsmessig stor vekt på det offentlige styringsmekanismer. I praksis beskjæres reindriftens næringsmessige

selvstyre til fordel for større ressurskontroll for det offentlige. Det er høyst sannsynlig at forslaget vil rokke ytterligere ved legitimiteten til reindriftsforvaltningen. I forarbeidene til den nye reindriftsloven ble det lagt vekt på å utforme regler der prosessen med reintallsfastsettelsen starter hos næringen selv, samtidig som det også finnes effektive mekanismer for offentlig ressurskontroll. Det må legges til at et system for styring og forvaltning som mangler legitimitet i næringen, vil være uten nevneverdig praktisk effekt.

Gáldu mener at forslagene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar reindriftens rett til indre selvstyre slik både reindriftsloven og folkerettslige instrumenter legger til grunn. En myndighetsoverføring fra reindriftsstyre til fylkesmannen i saker om reintallfastsetting i bestemt angitt tilfelle er en ytterligere beskjæring av reindriftens selvstyre.

I forbindelse med reintallstilpasningsprosessen som har vedvart over flere tiår, har Gáldu opplevd mange henvendelser fra reindriftsutøvere. Henvendelsene dreier seg i all hovedsak om bekymring rundt deres opplevelse av manglende kommunikasjon, herunder lite eller ingen mulighet for deltakelse eller medvirkning i prosessene rundt reintallsvedtak. Som følge av manglende deltakelse og medvirkning i reintallsvedtak, opplever reindriftsutøvere at deres tradisjonelle kunnskap blir underkjent. Dette har ført til en betydelig svekket tillit til de faglige vurderingene vedtakene bygger på. Det stilles spørsmål til myndighetenes hensikter bak reintallsvedtakene, og mange opplever vilkårlighet og lite forutsigbarhet i saker som berører reintall og hvilken kunnskap som benyttes for fastsettelse av øverste reintall.

Reineierne viser til at fastsettelse av et øverste reintall som ikke baseres på samtykke fra reineierne selv, ikke ivaretar tradisjonskunnskap eller som mangler basis i reindriftssamisk kunnskapsgrunnlag oppleves som et negativt inngrep i privat eiendom gjennom vedtak som minner om offentligrettslig ekspropriasjon.

Gáldu peker på at departementet ikke ser ut til å ha en klar oppfatning av hva reindriftnæringens interne selvstyre de facto innebærer. Etter andre ledd i lovforslaget foreslår departementet at to eller flere siidaandeler kan bli enige om (gjennom en avtale) en annen reintallsfordeling enn det som følger av fylkesmannens vedtak etter første ledd. De må samlet sett holde seg innenfor det reintallet som er fastsatt for disse siidaandelene. Dette forslaget begrunnes med at reindriftsmyndighetenes anliggende er reintallet for siidaen som enhet, ikke reintallet for enkeltfamilier eller enkelt reineiere. Fra departementets side er hovedmålsettingen med disse lovforslagene å sikre at beitene ikke overbelastes.

Departementet skriver i høringsnotatet at:

«Hvordan reintallet fordeles internt er i den forbindelse noe som myndighetene ikke har behov for å styre. På den måten kan intern selvforvaltning helt eller delvis overta på et hvilket som helst tidspunkt etter fylkesmannens vedtak.»(s.5)

Gáldu mener at departementet bygger sin forståelse av samisk reindrift på et svært forenklet og foreldet bilde av forholdet mellom myndigheter og reindriftnæringen.

Gáldu ser store samfunnsmessige konsekvenser av prosessen rundt reintallstilpasning, og prosessen har mange utilsiktede virkninger som vi mener departementet bør skaffe seg mer kunnskap om. De sosiale og økonomiske sidene ved slike inngripende vedtak har ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet av reindriftsmyndighetene, og det er få eller ingen tiltak som er igangsatt for å hjelpe dem som må slutte med reindrift grunnet reintallsreduksjonsprosessen. Gáldu opplever at kommunikasjonen mellom reindriftsmyndighetene og reindriftens representative organer har vært preget av lite åpenhet, lite forutsigbarhet og overdreven stor fokus på tvangsmidler og sanksjoner fra myndighetenes side.

Når departementet i sitt høringsnotat nå skriver at reintallet i Finnmark nå er på det nivået det skal være, så skyldes dette etter vår oppfatning like mye reineiernes egen evne til å omstille seg og forvalte sine egne ressurser som bruken av tvangsmidler og sanksjoner fra myndighetenes side.

Gáldu mener at departementets høringsnotat gir et signal om at myndighetene ikke har tillit til at den samiske reindriftnæringen selv kan forvalte egne ressurser i tråd med gjeldende rett. Departementets hovedformål med de foreslåtte endringene i reindriftsloven og forslaget om ny forskrift, er å sikre at reintallet forblir på det nivået reineierne selv gjennom bruksreglene sine samt myndighetene gjennom endelig reintallsfastsettelse har bestemt at det skal være. Gáldu er enig i at bør finnes mekanismer for reintallsreguleringer, men vi mener ikke det vil være riktig at Fylkesmannen gis myndighet til å fastsette reintall ved visse tilfeller, slike vedtak bør etter vår mening fattes nærmest mulig de reineierne som berøres av vedtakene.

For å få til et godt samarbeid om reintallsvedtak er det viktig at reindriftsutøvere har tillit til myndighetenes forvaltning av reindriftnæringen. For å sikre at fremtidig arbeid med reintallstilpasninger ikke får karakter av verken kollektiv avstraffelse, vilkårlighet, eller krenkelser av privatrettslig eiendomsrett eller grunnleggende menneskerettigheter bør departementet i sin oppfølging av anbefalingene fra ulike internasjonale overvåkingsorganer særlig ha fokus på følgende:

- Iverksette tiltak for å sikre reell ivaretagelse av samisk tradisjonskunnskap ved forvaltningen av reindriften
- Iverksette prosesser som tilrettelegger for innhenting av informert forhåndssamtykke fra berørte reindriftssamer/representative reindriftsorganer ved lovforslag som får direkte innvirkning på deres rettigheter
- Iverksette tiltak som styrker reineiernes interne selvstyre slik reindriftsloven har til formål å gjøre, basert på en helhetlig evaluering av reindriftsloven og særlig reglene om reintallstilpasning vurdert opp mot Norges folkerettslig forpliktelser overfor samene som landets urfolk.

Stadfestelse av øvre reintall må derfor bygge på kunnskapsgrunnlag som sikrer legitimitet blant reindriftsutøvere, og bygge på gode prosesser hvor næringen gis mulighet til deltakelse, medvirkning og samtykke til foreslåtte tiltak.

I forslag til forskrift gitt med hjemmel i reindriftsloven § 60 femte ledd annet punktum heter det:

I siidaer der det er foretatt forholdsmessig reduksjon og reintallet overstiger fastsatt øvre reintall med mer enn 5 %, skal Fylkesmannen for inntil fem år fatte vedtak om øvre reintall per siidaandel. Reintallet for en siidaandel fastsettes til det reintallet andelen hadde året før reintallet steg over fastsatt nivå.

Gáldu støtter ikke dette forslaget til forskrift, og viser til vår argumentasjon ovenfor mht. hvorfor vi mener det ikke er formålstjenlig å styrke Fylkesmannens myndighet når det gjelder reintallsfastsettelse.

Gáldu stiller seg ikke bak de foreslåtte endringene i reindriftsloven da de samlet sett er i strid med grunnleggende urfolksrettslige prinsipper og innebærer en uforsvarlig begrensning av reindriftens indre selvstyre, slik den følger av urfolksrettslige instrumenter. Departementets forslag fremstår som svakt fundert og behøver en grundig vurdering i forhold til Norges folkerettslige forpliktelser.

Gáldu viser avslutningsvis til at CERD, FN's overvåkningsorgan for rasediskriminering (Committee on Elimination of all forms of Racial Discrimination) i august 2015² ga Norge en anbefaling om å bedre sikre sin overholdelse av rasediskrimineringskonvensjonen, ved å styrke lovverket som ivaretar rettighetene for samisk reindrift. I konklusjonen sies det blant annet at reindriftsloven må revideres, for at Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser skal kunne anses overholdt.

Vi fraråde departementet å gå videre med de foreslåtte endringene i reindriftslovens § 60 uten at det foretas grundige vurderinger av reindriftsloven med forskriftsverk i sin helhet. Gáldu anbefaler at det i den videre konsultasjonsprosessen mellom departementet, Sametinget og NRL, gjøres en vurdering av lovverket for reintallsfastsettelse vurdert opp mot Norges folkerettslige forpliktelser, herunder særlig ILO-169, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P1-1) og FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP). En slik vurdering bør gjøres før man går videre med saken om revidering av reindriftsloven. Vi vil også gjøre departementet oppmerksom på en pågående rettssak i Indre Finnmark tingrett hvor lovligheten av reintallsvedtak overprøves. Vi anmoder departementet med å avvente med å sette igang lovendringsprosesser inntil det foreligger dom i saken da den vil kunne ha stor betydning for hvordan reindriftslovens regler om reintallsfastsetting skal tolkes.

Kautokeino 15.2.2016

Laila Susanne Vars

Direktør

Gáldu

Marit M. Kemi

Rådgiver

² http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/NOR/CERD_C_NOR_CO_21-22_21522_E.pdf

