

Reinbeitedistrikt 19 Sørøy
Beazedievva 32
9520 KAUTOKEINO

09.01.12

Landbruks- og Matdepartementet
Pb. 8007 Dep
0030 OSLO

2011 101404 - 33

10 JAN 2012


LP/RS 011.2

Høringsuttalelse – Avvikling av ordningen med områdestyrer

Viser til deres brev av 17.10.11

Vedlagt oversendes høringsuttalelse vedrørende endring i reindrifftsloven.

Med hilsen


Niis Mikkelsen Sara
leder

HØRING – AVIKLING AV ORDNINGEN MED OMRÅDESTYRER

Dokumenter i saken:

- Høringsbrev
- Tilleggsbrev av 17.10.2011

Reinbeitedistrikt 19- Sállan er av Landbruks- og matdepartementet invitert til å komme med høringsuttalelse i saken.

Reinbeitedistriktet velger i sin høringsuttalelse bl.a. å fokusere på følgende:

- Bakgrunn
- Prosess ved omfattende endringer
- Omdømmeundersøkelsen og internevaluering
- Kommentarer til departementets vurderinger/ foreslåtte endringer
- Avsluttende konklusjon

Innledning:

Styret for reinbeitedistrikt 19- Sállan har med interesse lest Landbruks- og matdepartementets høringsdokument.

Distriktet velger å avgi en høringsuttalelse som ikke bare omfatter innspill til høringsdokumentet, men også har noen refleksjoner i forhold til prosess og konsekvenser for samepolitikken. Reinbeitedistrikt 19- Sállan er overrasket over at Landbruks- og matdepartementet velger en slik tilnærming til en sak som er av så stor betydning for reindriften i Norge. Høringsdokumentet har benevnelsen; *Avvikling av ordningen med områdestyrer*. Etter distriktets vurdering kan slik benevnelse føre til at høringspartene ikke vier høringsdokumentet tilstrekkelig oppmerksomhet, da benevnelsen ikke viser de mer omfattende administrative endringer som foreslås i dokumentet og som vil ha stor betydning for reindriftnæringen.

Landbruks- og matdepartementet burde kalt dokumentet for: *Avvikling av ordningen med områdestyrer og omfattende endringer av Reindriftsforvaltningen som forvaltningsorgan*.

Bakgrunn:

Områdestyrene ble opprettet ved reindriftsloven av 1978 for å få reindriftenes representanter inn i styringen av reindriftnæringa. Etableringen av Sametinget i 1989 innebar at Sametingets rolle i utforming og gjennomføring av reindriftpolitikken ble vurdert i St.t.meld. nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift* og St.meld. nr. 52 (1992-93) *Om norsk samepolitikk*. Ved Stortingets behandling av Sametingets rolle i samepolitikkemeldinga ble det under

debatten uttrykt at regjeringen bør vurdere å tillegge Sametinget myndighet når det gjelder sammensetningen av Reindriftstyret og områdestyrene. Ved Stortingets behandling av endringen av reindriftsloven i 1995 heter det i merknaden fra næringskomiteens flertall i Innst. O nr. 8 (1995-96) at:

"Det er etter komitéfleirtalet, alle med unntak av medlemen frå Framstegspartiet, sitt syn viktig å gi Sametinget innverknad i reindriftspolitikken, slik at det kan verte skapt god samanheng mellom reindriftsforvaltning og -politikk og samepolitikken elles. Fleirtalet er såleis samd i at Sametinget må få innverknad på samansetjinga av styringsorgana i reindriften. Fleirtalet ser det som ønskjeleg at aktive reindriftsutøvarar vert utpeika til styringsorgana.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti, viser til at det i samband med handsaminga av St.meld. nr. 52 (1992-1993) Om norsk samepolitikk vart vedteke av Stortinget å la Sametinget få innverknad på samansetjinga av styringsorgana i reindriften. Stortinget vedtok da framlegget frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om at Sametinget bør oppnemne tre av medlemene i reindriftsstyret og to, eventuelt tre, av dei fem eller sju medlemene i områdestyra."

Reindriftslovutvalget avga sin innstilling i NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven. Flertallet i reindriftslovutvalget foreslo følgende endringer:

- Reindriftsforvaltningens områdekontor overføres fylkesmannen med opprettelse av egen reindriftsavdeling og opprettholdelse av lokaliseringen av områdekontorene.
- Områdestyrene videreføres som fylkesreindriftstyrer
- Reindriftsstyret og statens sentrale reindriftsforvaltning videreføres

Reindriftslovutvalgets begrunnelse for dette forslaget er vanskelig å forstå, først og fremst fordi begrunnelsen mest er knyttet til hvorfor forvaltningen ikke kan legges til Sametinget. Hovedhensynet synes likevel å ha vært behovet for å styrke formelle bånd til annen regional forvaltning og slik heve kompetansenivået innen områder økonomi, ledelse og jus.

Reindriftslovutvalgets forslag ble ikke fulgt opp ved endringer av reindriftsloven i 2007. Grunnen til dette var at flere høringsinstanser mente ordningen hadde flere uheldige sider. Blant annet gikk Sametinget sterkt i mot løsningen fordi det ikke var vurdert i forhold til den folkerettslige utviklingen. Sametinget ba om at den framtidige forvaltningen måtte utredes nærmere og særlig i lys av folkeretten (Sametinget sak 08/03). Landbruks- og matdepartementet gir i Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) uttrykk for at Sametingets synspunkt krever en prinsipiell avklaring, noe som vil kunne ta tid. Departementet valgte derfor ikke å foreslå endringer med hensyn til organiseringen. I høringsforslaget sies det at:

"Departementet varslet imidlertid at lovutvalgets forslag på dette området ville bli vurdert på et senere tidspunkt". Dette er ikke riktig. I ot.prp. nr. 25 (2006-2007) ga departementet bare uttrykk for at den ved lovrevisjonene i 2007 ikke foreslo endringer av organiseringen. I proposisjonen heter det at:

"...departementet [vil] ved denne lovrevisjonen ikke foreslår endringer med hensyn til organiseringen av den offentlige forvaltningen. Både Sametinget og NRL er enige i at det i denne omgang ikke foretas endringer i forvaltningsmodellen for reindriften".

Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund, foreslo i konsultasjonene med Landbruks- og matdepartementet imidlertid at det ble nedsatt et utvalg som skulle se på de folkerettslige, prinsipielle og praktiske sidene ved organiseringen av den framtidige reindriftsforvaltninga (Posisjonsnotat 1, 31.01.06). Reinbeitedistriktet er kjent med at

både Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund fikk i konsultasjonene i 2006 forståelsen av at departementet var innstilt på at et slikt arbeid kunne gjøres.

Prosess, omdømmeundersøkelsen og internevaluering:

Reinbeitedistriktet velger å kommentere prosessen, da saken som helhet er av stor betydning for reindriften i Norge i et mer langsiktig perspektiv.

Sametinget og NRL har en rekke ganger påpekt at det bør nedsettes et utvalg som skal utrede fremtidig forvaltningsordning for reindriftsforvaltningen. Sametinget har fremmet dette i sin høringsuttalelse ved revisjon av reindriftsloven og i Sametingsrådets melding til Sametinget om reindriftpolitikken. Også Norske Reindriftsamers Landsforbund har en rekke ganger tatt dette opp, bla ved de årlige reindriftsforhandlinger. Det er derfor bemerkelsesverdig at slikt utvalg ikke ble nedsatt før endringer ble foreslått.

Etter reinbeitedistrikt 19 Sállan sin vurdering har Landbruks- og matdepartementet brutt konsultasjonsplikten etter Konsultasjonsprosedyrene mellom statlige myndigheter og Sametinget/samiske organisasjoner (fastsatt ved kgl.res 01.07.05). Landbruks- og matdepartementet har ikke involvert Sametinget og NRL i tråd med konsultasjonsavtalen, dvs med full informasjon på alle stadier i en sak, med den målsetting å oppnå enighet. Departementets manglende bruk av konsultasjonsavtalen som et verktøy, bidrar til å skape usikkerhet og utrygghet hos en allerede presset samisk næring. Når NRL, som det viktigste talerør for reindriften ikke inviteres til konsultasjoner med LMD oppleves dette som en «overkjøring» av en allerede presset næring. Det er særlig viktig å peke på at punkt 8 i konsultasjonsprosedyrene er det som gir det viktigste grunnlaget for å gjøre endringer i saker som berører urfolk. Det gjelder i forhold til å utarbeide utredninger/kunnskapsgrunnlag for endringer.

Reinbeitedistrikt 19 Sállan er kjent med at omdømmeundersøkelsen er sendt bredt ut og at reindriften utgjør en liten del av de som har deltatt i spørreundersøkelsen. Etter opplysninger fra NIBR-Oslo, som hadde ansvar for å foreta spørreundersøkelsen, ble spørreskjemaet bl.a sendt til fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner, bondeorganisasjoner, fjellstyrer, turlag og turistforeninger.

Et slikt utvalg tilsier at svarene ikke nødvendigvis gir et positivt bilde av situasjonen. Svært mange av de forespurte er ofte i en situasjon der de er i en interessekonflikt med reindriften. Når så svar fra spørreundersøkelsen blir brukt som viktig grunnlag for departementets forslag til endringer av reindriftsforvaltningen, er departementets vurderinger gjort på sviktende grunnlag.

Den interne evalueringen er foretatt uten at Sametinget, som oppnevner at representanter i Reindriftsstyret og områdestyrer, er informert eller involvert. Heller ikke Norske Reindriftsamers Landsforbund ble informert om dette arbeidet. Samtidig registreres det at assisterende fylkesmann i Finnmark har vært leder av arbeidsgruppen for evalueringen av reindriftsforvaltningen. Det er derfor vanskelig å se at denne evalueringen formelt sett har vært intern. I henhold til konsultasjonsprosedyrene mellom statlige myndigheter og Sametinget punkt 8 skal statlig myndighet eller Sametinget når en av dem mener det er behov for utredninger for å styrke faktagrunnlag eller det formelle grunnlaget for vurderinger og beslutninger tilkjennegi dette så tidlig som mulig for å søke å oppnå enighet om mandat og utreder. Dette er ikke gjort av Landbruks- og matdepartementet verken for

omdømmeundersøkelsen eller evalueringen av reindrifftsforvaltningen.

Omdømmeundersøkelsen og forvaltningsevalueringen danner et viktig grunnlag for departementets endringsforslag. Det er grunn til å være svært kritisk til dette grunnlaget både fordi det ikke er utarbeidet i tråd med de konsultasjonsforpliktelser departementet har med Sametinget og fordi det ikke har vært klargjort at disse rapportene ville inngå i grunnlaget for en vurdering av organiseringa av reindrifftsforvaltninga.

Departementet sier at omdømmeundersøkelsen viser at reindrifftsforvaltningen oppfattes som isolert, lite effektiv og med manglende handlekraft. Dette er unyansert og til dels uriktig gjengivelse av omdømmeundersøkelsen. Det foreligger ingen data på om reindrifftsforvaltninga oppfattes isolert. Undersøkelsen viser riktignok at reindrifftsforvaltningas kommunikasjon med omverdenen oppfattes som dårlig og at den ikke er opptatt av å få til dialog og forhandlingsløsninger med andre, samtidig gis det uttrykk for at den er grei å komme i dialog med. Dette er imidlertid ikke data som uten videre kan tolkes dit at reindrifftsforvaltningen er isolert.

Det er unyansert å hevde at omdømmeundersøkelsen sier at reindrifftsforvaltningen er lite effektiv. Spørreundersøkelsen viser riktig nok at mellom 31-37 % av utvalget mener reindrifftsforvaltninga ikke er effektiv, rask og ryddig. Til dette bilde hører det også med at mellom 15-18% mener de er nettopp det, og at 14-23% stiller seg nøytral til disse påstandene. Hva som er grunnen til at reindrifftsforvaltningen av flere oppfattes som lite effektiv sier ikke undersøkelsen noe om. Det er departementet som konkluderer med at dette i hovedsak er et organiseringsspørsmål. En like nærliggende årsak vil kunne være deres kapasitet, også sammenlignet med andre offentlige forvaltningsinstanser innenfor primærnæringene, jf. NOU 2001: 35 kap. 9.8.1. Det er og verdt å merke seg at omdømmeundersøkelsen viser at områdekantorene og områdestyrene er de delene av reindrifftsforvaltninga som er best kjent og som har det best samlede inntrykk. Landbruks- og matdepartementet har på sin side det dårligst samlede inntrykk. Kollegiale organer kan gå på bekostning av en effektiv og rask saksbehandling. Hensynet til en rask saksbehandling må alltid avveies opp mot demokratiske hensyn. Spørsmålet om rask saksbehandling vil også være like mye et spørsmål om organisering av arbeidet mellom områdekantor og områdestyre som selve eksistensen av områdestyret som kollegialt organ. Dette er ikke vurdert av departementet.

Det er også verdt å merke seg at Reindrifftslovutvalget avga sin stilling i 2001. Etter den tid har det skjedd betydelig kompetanseheving ved Reindrifftsforvaltningen, særlig innenfor jus. Her er antall juriststillinger økt med flere hundre prosent, noe som bør tilsi at kompetansen er betydelig hevet.

Etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 har planmyndighetenes plikt til på et tidlig tidspunkt sikre medvirkning fra reinbeitedistriktene medført at effektiviteten ved områdekantorene og områdestyrene har økt betraktelig. Departementets vurderinger av effektiviteten i reindrifftsforvaltningen, særlig hva gjelder saksbehandling av arealsaker er derfor ikke dekkende for hva som er situasjonen i dag.

Departementet tar for gitt at: ”mye taler for at tiden nå er moden for en betydelig forenkling av den offentlige reindrifftsforvaltningen”. Det framkommer ikke nærmere hva dette ”mye” er for noe ut over at det generelt har skjedd hva de kaller en effektivisering, forenkling og samordning av statlig forvaltning de siste 10-20 år. Noen nærmere vurdering av reindriffta som en viktig del av samisk kultur og betydningen av dette foretar departementet ikke.

Skille mellom næring og forvaltning må tydeliggjøres

Departementet mener det nå er viktig å tydeliggjøre skillet mellom næring og forvaltning. I omdømmeundersøkelsen framkommer det at i overkant av tredjeparten av de spurte mener at reindriftsforvaltninga er styrt av folk med egeninteresse i næringa. Dette må anses å være et lavt tall når det tas i betraktning hvem som faktisk har deltatt i undersøkelsen, j. fr informasjon fra NIBR om at reinbeitedistrikt utgjør en mindre andel av de som har deltatt i undersøkelsen.

Det er grunn til å være enig i at Reindriftsforvaltningen skal være tydelig på at den utøver offentlig forvaltningsmyndighet og ikke fremme privatrettslige interesser. Om hovedproblemet til dette ligger i ordningen med oppnevning av områdestyrene fra fylkestingene og Sametinget foreligger det ikke et grunnlag for å si. En like nærliggende forklaring til at brukere av Reindriftsforvaltningen mener dette skillet ikke er tydelig nok kan like gjerne være hvordan departementet selv kommuniserer dette ved blant annet å snakke om "intern" og "ekstern" forvaltning av reindriften. Endringer av reindriftsloven i 2007 innebar en opprydding av hva som ligger til privatrettslige og offentligrettslige forhold, men departementet har ikke kommunisert dette. Hvis det har vært store mangler, feil og uklare skiller mellom næring og forvaltning, bør det stilles spørsmål med hvorfor LMD, som ansvarlig departement ikke har tatt opp dette og ryddet opp i eventuelle uklare forhold. Landbruks- og matdepartementet er administrativt ansvarlig for det som skjer i regi av Reindriftsforvaltningen.

Av reindriftsloven følger det ikke at de som sitter i styringsorganene til reindriftsforvaltningen skal være aktive reindriftsutøvere. Dette følger imidlertid av en flertallsmerknad fra Stortinget i 1995 (Innst. O nr. 8 (1995-96)). Her kan det for øvrig bemerkes at Landbruks- og matdepartementet aldri har fulgt opp denne flertallsmerknaden fra Stortinget ved sine oppnevninger til Reindriftsstyret. Om det er hvem som oppnevner representantene i områdestyrene eller om det er deres tilknytning til reindriftnæringa som er hovedutfordringen for departementet sies det ingenting om. Departementet legger uten videre til grunn at områdestyrene med representanter som er aktive reindriftsutøvere skaper et inntrykk av at områdestyrene er reindriftenes eget organ, og ikke et statlig forvaltningsorgan. Dette er en påstand som ikke er underbygget i noen undersøkelser. I omdømmeundersøkelsen framkommer det at et flertall av de spurte mener forvaltninga er styrt av folk med egeninteresse i næringa, noe som er noe annet enn det departementet påstår. At dette også er tilfellet bør tross alt ikke overraske når det har vært Stortingets politikk at det skal være slik.

I høringsforslaget sier departementet at: "Når det gjelder sanksjoner og tvangstiltak, er det ved flere anledninger påpekt at det ikke er uproblematisk at styrer med stor representasjon fra reindriften skal iverksette sanksjoner overfor næringa". Departementet siker ikke hvor dette er sagt. I omdømmeundersøkelsen framkommer det at flere mener at reindriftsforvaltningen er for dårlig til å gå inn i konflikter i reindriften. Hva dette skyldes sier undersøkelsen ikke noe om. Bruk av sanksjoner og tvangstiltak krever blant annet klar lovmessig hjemmel, noe som ikke har vært på plass i tilstrekkelig grad tidligere. En slik lovhjemmel har både reindriftnæringa og Reindriftsforvaltningen etterspurt. Det er derfor mer nærliggende at dette er årsaksforholdet enn organiseringen av forvaltninga.

Legitimiteten til forvaltninga sikres ikke ved medvirkning og er viktig overfor samfunnet for øvrig

Departementet mener at områdestyrene innebærer en interesserepresentasjon som ikke

alltid sikrer en legitimitet av forvaltningen. Det vises til at kollegiale organer kan gjøre det vanskelig å sikre habilitet og likebehandling. Dette er ingen ny problemstilling, som på kort tid har dukket opp og taler for en hasteendring av reindriftsforvaltningen. Habilitet og likebehandling er selvsagt viktig i reindriftsforvaltningen, som i all annen offentlig forvaltning. Det er likevel departementets overordnede ansvar å se til at disse hensynene ivaretas er på en godt og forsvarlig måte. Generelle påstander om at habiliteten ikke ivaretas kan vanskelig danne begrunnelse for departementets endringsforslag. Det er viktig å peke på at forvaltningsloven som anviser behandlingsmåter ved inhabilitet.

Departementet sier videre at de styrende organer i reindriften må ha legitimitet i samfunnet for øvrig, og at dette hensynet i dag ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Omdømmeundersøkelsen sier ikke at reindriftsforvaltningen ikke har tilstrekkelig legitimitet i samfunnet for øvrig. Undersøkelsen viser at det er om lag er like stor andel av de spurte som mener reindriftsforvaltningen tar hensyn til andre samfunnsinteresser som at de ikke tar hensyn til andre samfunnsinteresser (40%). Nå er det slik at reindriftsforvaltningen er satt til nettopp å ivareta reindriftas interesser etter reindriftsloven. Det er ikke reindriftsforvaltningens oppgave å ivareta hensynet til samfunnsmessig helhetstenking ut over hva som følger av reindriftslovgivingen. Det framstår derfor som underlig når departementet mener at reindriftsforvaltningens legitimitet i det øvrige samfunnet best sikres ved at denne forvaltningen skal stå for samfunnsmessig helhetstenking. Om en slik påstand skal kunne tas alvorlig er det i alle tilfeller nødvendig å konkretisere dette nærmere. Nok en gang er det viktig å peke på hvilke interesser som har vært i overvekt i omdømmeundersøkelsen.

Legitimiteten til reindriftsforvaltningen, også i det øvrige samfunnet, sikres ved at det som en kulturspesifikk samisk næring har nødvendig samisk selvstyre i henhold til internasjonale rettsstandarder, og at det er forutsigbart og tydelig i sin forvaltningsutøvelse. Dette er ikke forhold som departementet vurderer i sitt høringsforslag.

Når ulike brukere av reindriftsforvaltningen gir uttrykk for at det ikke tas nødvendig hensyn til andre samfunnsinteresser, eller at den er styrt av folk med egeninteresse i næringen, eller at den er dårlig i kommunikasjonen med omverdenen er det nødvendig å tolke dette ut fra ulike agendaer til ulike aktører. Reindriftsforvaltningen forvalter arealer og ressurser det er stor konkurranse om. At dette resulterer i at flere brukere uttrykker negative oppfatninger av reindriftsforvaltningen kan derfor like gjerne være uttrykk for at de gjør et godt arbeid, som det motsatte.

Reindrift er en viktig samfunnsaktør om må derfor innlemmes i statlig regional forvaltning

Departementet sier i høringsforslaget at reindriften er en viktig aktør i samfunnet og at det derfor er viktig at denne næringen innlemmes i annen statlig regional forvaltning.

For det første er dette et så lite begrunnet og saklig resonnement at det i realiteten ikke kan tillegges noen vekt. Noen av de største og verdiskapende næringene i Norge med stor innvirkning på andre samfunnsinteresser som for eksempel fiskeri- og oppdrettsnæringen, olje- og energinæringen eller mineralnæringer burde ut fra Landbruks- og matdepartementets vurdering da også ligge til statlig regional forvaltning. Det gjør de ikke. At de største og verdiskapende næringer ikke ligger i statlig regional forvaltning, tilsier at Reindriftsforvaltningen som anses som svært viktig heller ikke skal innlemmes i statlig regional forvaltning.

Et annet forhold som departementet heller ikke berører, er likebehandling. Departementet burde i mye større utstrekning vurdere konsekvenser for en urfolksnæring ved overføring til statlig regionalforvaltning, særlig sett i forhold til likebehandling. Reinbeitedistrikt 19-Sallan har i en årrekke sett at erstatning for tap til rovdyr behandles ulikt i regional stat. I noen områder, og særlig i Finnmark, utbetales lavere erstatning for tap til rovdyr. Med andre ord skjer det her ikke likebehandling. Overføring av områdekontorene til fylkesmannen vil kunne føre til ulik behandling av like saker. Vil den norske stat være tjent med at statlige myndigheter behandler en urfolksnæring ulikt? Videre vil det bli opp til det enkelte fylkesmannsembete å definere hvordan reindrift skal forvaltes.

For det andre er reindriften mer enn en viktig aktør i det samiske samfunnet. Reindriften er en viktig samisk næring og en hjørnestein i samisk kultur. Sikringen av reindriften arealgrunnlag er av grunnleggende betydning for sikring av samisk kulturs framtid. Det er ikke uten grunn at reindriften areal- og ressursgrunnlag har et så sterkt lovvern som det har. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. artikkel 1, som er en del av norsk rett ved menneskerettsloven og med forrang framfor andre lover i tilfelle motstrid, har stor oppmerksomhet ved forvaltningsutøvelsen av reindriften fordi det dreier seg om forutsetningene for overlevelsen av en sårbar urfolksskultur. Dette forhold berører departementet knapt i sin vurdering i høringsforslaget. Hvilken kompetanse som trengs for å sikre reindriften arealgrunnlag, og hvor den i størst grad finnes drøfter ikke departementet. Departementet gir i høringsforslaget uttrykk for at den innsigelsesmyndighet som i dag ligger til områdestyrene skal overføres til fylkesmannen, og at statens reindriftsforvaltning og Reindriftsstyret blir klageorgan for vedtak fattet hos fylkesmannen. I og med at dette sies i samme setning etterlater departementet et inntrykk av at innsigelser kan klages til Reindriftsforvaltningen. Det er selvsagt ikke korrekt. Den statlige reindriftsforvaltningen og Reindriftsstyret vil med departementets forslag ikke ha noen direkte innflytelse over forvaltningen over reindriften arealgrunnlag. Når det samtidig sies i omdømmeundersøkelsen at arealforvaltningsspørsmål vil være den mest sentrale utfordringen for reindriften i årene fremover er det oppsiktsvekkende at departementet uten nærmere vurdering flytter denne oppgaven bort fra det samiske samfunnet og det samiske folks styring og deltakelse.

Nå er det riktignok slik at Sametinget ved den nye plan- og bygningsloven er gitt innsigelsesmyndighet i arealsaker som ikke ivaretar interesser av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse. Det har likevel aldri vært forutsatt at Sametinget skal være en parallell forvaltningsinstans til reindriftsforvaltningen hva gjelder reindriften arealgrunnlag

Vern av urfolk krever statlig forvaltning

Departementet gir i høringsforslaget uttrykk for at reindriften er en viktig del av samisk kultur og næringsliv, noe som tilsier at en samordning med statlige regional forvaltning er den beste måten å ivareta reindriften interesser på. Dette er en feilslutning fra departementets side.

I Grl. § 110a heter det at:

”Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.”

Staten skal legge forholdene til rette for at samene som folk kan sikre og utvikle sin kultur, språk og samfunnsnivå. Grunnloven forstås slik at staten er forpliktet til å sette samene i stand til selv å sikre og utvikle sin kultur. Stortinget har forutsatt at Norge opprinnelig er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer, og at begge folkene har den samme rett til og

det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk (Innst. S. nr. 191 (2008-2009)). Staten verken skal eller kan være velgjører og formynder overfor det samiske folk. Dette må også sammenholdes med internasjonale forpliktelser om selvbestemmelse, Jf. SP artikkel 1 og UNDRIP artikkel 3 og 4 og samenes rett til å prioritere og utøve kontroll over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling når det bl.a angår deres landområder, jf ILO 169 artikkel 7.

Landbruks- og matdepartementet argumentering for å legge reindriftsforvaltningen til fylkesmannen er derfor en nærmest paternalistisk holdning til samisk reindrift og kultur, og står i direkte motstrid til både grunnloven og internasjonale forpliktelser.

Det departementet ikke vurderer

Landbruks- og matdepartementet har ikke vurdert sitt forslag det opp mot hva som er gjeldende samepolitikk og hva internasjonale rettsstandarder forplikter Norge til. Dette er det mest alvorlige ankepunktet mot hele forslaget. Departementet har unngått å foreta de prinsipielle vurderinger og avklaringer med hensyn til Sametingets myndighet og innflytelse, som de overfor Stortinget selv ga uttrykk for var nødvendig i 2007 (Ot.prp. nr. 25 (2006-2007)).

Samepolitikken

Høringsforslaget innebærer å gå i motsatt retning av hva som har vært gjeldende samepolitikk i Norge siden vedtakelsen av sameloven i 1987. Stortinget har ved flere anledninger uttrykt en målsetting om å overføre større avgjørelsesmyndighet i saker som særlig berører det samiske folk til Sametinget (Innst. S. nr. 18 (1998-99), St.meld. nr. 28 (2007-2008) Samepolitikken kap. 1.3.6, og Innst. S. nr. 191 (2008-2009) kap. 7.2).

Vedtakelsen av Grl § 110a og av sameloven innebar en ny samepolitikk som anerkjente samene som en minoritet og et folk som den norske stat har et ansvar for å sikre at kan leve videre. Samepolitikken ble derfor ansett som noe mer enn distriktpolitikk, velferdspolitikk, sosialpolitikk eller næringspolitikk, men om et forhold mellom stat og minoritet (Ot.prp. nr. 33 (1986-87.)). Landbruks- og matdepartementets høringsforslag legger i hovedsak til grunn at forvaltningen av reindriften er en forvaltning av en næring og ikke samisk kultur. Forslaget bærer derfor preg av at det ikke er en del av en helhetlig samepolitikk.

Av sameloven § 2-1 første ledd følger det at Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe. Av samme bestemmelses tredje og fjerde ledd følger det at Sametinget kan delegeres myndighet til å forvalte de bevilgninger som bevilges til samiske formål over det årlige statsbudsjett og at Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte. Det følger derfor av loven at Sametinget har en todelt funksjon i både å være et selvstendig folkevalgt organ og en offentlig myndighetsutøver fastsatt ved lov eller på annen måte. Sametinget er i forarbeidene til sameloven tiltenkt å ha en dynamisk utvikling (jf. ot.prp. nr. 33 (1986-87) s 68). Derfor står det heller ikke i sameloven at Sametinget er en rådgivende myndighet slik samerettsutvalget foreslo (jf. NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling s. 509-510, 588). Dette er forhold Landbruks- og matdepartementet i denne saken ikke har vurdert.

I høringsnotatet vurderer Landbruks- og matdepartementet heller ikke hvilke konsekvenser det for får forvaltningen av reindriften når dagens reindriftsforvaltning splittes opp ved at

noe overføres regional statlig forvaltning, men noe forblir i departementet. Her er det særlig viktig å vurdere om det vil føre til. Samlet sett besitter Reindriftsforvaltningen en unik kompetanse om samisk reindrift. Hvis forvaltningen splittes opp, vil denne kompetansen ikke være samlet. Dermed vil forvaltningen samlet sett stå svakere i saker som berører arealvern, rovdyrforvaltning, ressursforvaltning og tilskuddsforvaltning. Omorganiseringer fører ofte til at folk velger å slutte og dermed svekkes forvaltningen totalt sett. Det kan også skje som følge av den foreslåtte omorganiseringen.

Departementet vurderer heller ikke hvordan den tradisjonelle kunnskapen reindriften besitter skal anvendes ved forvaltning og i medforvaltning av reindriften.

Menneskerettighetene

Landbruks- og matdepartementets beslutning innebærer en svekkelse av den samiske deltakelsen i forvaltningen av reindriften. Dette er ikke vurdert i forhold til folkeretten særlig ILO 169 artikkel 7 (rett til å vedta egne prioriteringer i den grad det angår deres liv og landområder, og så langt mulig utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling) og artikkel 15 (vedkommende folks rett til å delta i bruk, forvaltning og bevaring av naturressursene). Det er heller ikke vurdert i forhold til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 (sikring av det materielle kulturgrunnlaget), jf. artikkel 1 (selvbestemmelse). Og heller ikke FNs urfolkserklæring fra 2007 artikkel 3 (rett til selvbestemmelse) og artikkel 4 (rett til selvstyre i saker som angår deres indre eller lokale anliggender).

Med Norges støtte til vedtakelsen av FNs erklæring om urfolks rettigheter i september 2007 framstår det som klart at retten til selvbestemmelse etter artikkel 3 i urfolkserklæringa har to hoveddimensjoner knyttet til henholdsvis selvstyre i saker som særlig angår deres indre og lokale anliggender og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Dette har da også regjeringen selv gitt uttrykk for i St.meld nr. 7 (2011–2012) Nordområdene hvor det heter at:

Urfolk har en selvbestemmelsesrett både i form av selvstyre i saker som særlig angår deres indre og lokale anliggender og i form av deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Sametinget må ses i et slikt perspektiv. Regjeringen har blant annet derfor overført forvaltningsoppgaver til Sametinget og fastsatt egne prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Urfolksretten omtaler også spørsmål om rettigheter til land og vann, kulturutøvelse, språk og utdanning.

Den ene hoveddimensjonen ved selvbestemmelsesretten er altså knyttet til en likeverdig deltakelse i form av konsultasjoner for å oppnå på forhånd informert samtykke om beslutninger av direkte betydning for samene (jf. SP art. 27, jf. art. 1, ILO art. 6, 7, 15 og urfolkserklæringa art. 10-11, 15, 17, 19, 30, 32, 36, 38). Konsultasjonsprosedyrene mellom regjeringen og Sametinget fastsatt ved kgl.res 1. juli 2005 kan forstås som uttrykk for en slik rett. Konsultasjonsprosedyrene har bidratt til en sterkere grad av politisk og faglig administrativ integrering mellom statlige myndigheter og Sametinget. Innenfor Landbruks- og matdepartementet fagområde har likevel dette så langt ikke skjedd i nevneverdig grad.

Den andre hoveddimensjonen ved selvbestemmelsesretten er knyttet til selvstyre i saker som angår indre og lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av samenes selvstyrefunksjoner. Det er denne dimensjonen FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter

er opptatt av når han i sin rapport om situasjonen for samene i Norge, Sverige og Finland av 11.01.11 anbefaler at staten gjennom konsultasjoner med Sametinget må overveie å overføre beslutningsmyndighet innenfor områder som tradisjonelle næringer til Sametinget. Rapporten ble lagt fram for FNs Menneskerettsråd 20. september 2011.

Landbruks- og matdepartementets høringsforslag om å svekke og frata samisk innflytelse over den eneste kulturspesifikke samiske næringen – reindrift - står derfor ikke bare i direkte motstrid til internasjonal rettsstandarder og FNs anbefalinger, men også hva som er gjeldende samepolitikk, seinest uttrykt i nordrådemeldinga vedtatt hos kongen i statsråd 18. november 2011.

Konklusjon

Landbruks- og matdepartementet har sendt på høring et forslag som:

1. Er utarbeidet uten at konsultasjonsforpliktelsene overfor Norske Reindriftsamers Landsforbund og Sametinget er overholdt verken når det gjelder utarbeidelsen av rapporter/kunnskapsgrunnlag eller høringsforslag.
2. Departementets vurderinger er ufullstendig og til dels feilaktige med udokumenterte påstander. Dette gjelder grunnene til at dagens forvaltningsordning er lite effektiv og at skille mellom næring forvaltning oppleves utydelig. Det gjelder vurderingsgrunnlaget og påstanden om at reindriftsforvaltningen ikke har tilstrekkelig legitimitet i det øvrige samfunnet, og at statlig regional forvaltning er nødvendig fordi det bare der er tilstrekkelig kompetanse innenfor arealforvaltningsområdet. Departementet har ikke tatt i betraktning at Reindriftsforvaltningen de senere år har fått betydelig økt kompetanse bl.a. i jus.
3. Landbruks- og matdepartementets forslag er ikke vurdert opp mot gjeldende samepolitikk og menneskerettslige forpliktelser. Forslaget står i motstrid til gjeldende samepolitikk og menneskerettslige forpliktelser

Landbruks- og matdepartementet høringsforslag bør ikke gjennomføres. Departementet må i etterkant av denne høringen legge til rette for reelle konsultasjoner med Norske Reindriftsamers Landsforbund og Sametinget for styrking av reindriftsforvaltningen, som også legger til rette for prosesser som leder frem mot bred enighet om en permanent framtidig offentlig forvaltningsordning av reindriften. NRL og Sametinget vil før slike konsultasjoner kunne involvere reinbeitedistriktene i Norge. Det bør i den sammenheng også vurderes hvilken rolle Sametinget skal ha i forvaltningen av reindriften i Norge