



Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi
Norske Reindriftsamers Landsforbund
Nøørjen Båatsoesaemiej Rijkhesaervie
Sami Reindeer Herders' Association of Norway

Tromsø den 14. januar 2012

Landbruks- og matdepartementet
Pb 8007 DEP
0030 OSLO

**HØRINGSUTTALELSE VEDR. FORSLAG OM AVVIKLING AV
OMRÅDESTYRENE**

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) viser til Deres høringsbrev av 30.09.d.å., angående forslag om avviklingen av ordningen med områdestyrer og overføring av områdestyrets oppgaver til fylkesmannsembetene. NRL vil med dette avgi uttalelse i saken.

Noen utgangspunkter for NRLs høringsuttalelse:

Utgangspunktet for NRLs høringsuttalelse er som følger:

- **Reindriftspolitikken er en del av samepolitikken**
- **Den samiske reindriften er en spesifikk urfolksnæring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur**

Disse utgangspunktene har betydning i forhold til statens plikt til å konsultere i saker som angår reindriften, samt en plikt til å påse at forslag som fremmes i forhold til reindriften ligger innenfor de folkerettslige rammene.

Ved reindriftsloven av 1978 ble områdestyrene innført. Et viktig hensyn bak denne etableringen var å få reindriftsutøvere inn i reindriftenes styringsorganer. Da reindriftsloven ble revidert i 2007, foreslo flertallet i Reindriftslovutvalget i sin innstilling at reindriftsforvaltningens områdekontorer skulle overføres fylkesmannen og at det skulle opprettes en egen reindriftsavdeling. Områdekontorene skulle for øvrig ha samme lokalisering som i dag. Videre foreslo Reindriftslovutvalget at områdestyrene videreføres som fylkesreindriftsstyrer og at reindriftsstyret og statens sentrale reindriftsforvaltning videreføres (jfr. NOU 2001:35).

NRL vil understreke at en viktig grunn til at reindriftslovutvalget foreslo å opprettholde dagens ordning med områdestyrer, var nødvendigheten av å beholde

den reindriftsamiske kunnskapen i forvaltningssammenheng, i tillegg til legitimitet ovenfor reindrifftsutøverne.

Reindrifftslovutvalgets forslag ble imidlertid ikke fulgt opp ved lovendringen i 2007. En viktig grunn til det, var at det i forbindelse med konsultasjonsprosessen ble vist til både fra Sametinget og NRLs side at det var behov for å få utredet den framtidige forvaltningsstrukturen nærmere. NRL deltok på konsultasjonene sammen med Sametinget, og NRL støttet opp om Sametingets Posisjonsnotat 1 der det ble gitt uttrykk for at:

“... det må igangsettes en prosess som ser på en framtidig organisering av reindrifftsforvaltningen og at det i odelstingsproposisjonen [må] gis forpliktende formuleringer om en slik oppfølging. Målsettingen må være å få en forvaltning som udiskutabelt er i tråd med folkerettens krav til selv- og medbestemmelse. Dette ses som særlig viktig siden reindrifta er den eneste eksklusive samiske næringa. Sametinget foreslår derfor at det nedsettes et utvalg med representanter fra departement, reindrifftsforvaltninga og NRL og Sametinget som skal se på de folkerettslige, prinsipielle og praktiske sidene ved organiseringa av den framtidige reindrifftsforvaltningen. Utvalget bør også ha personer med urfolksrettslig kompetanse. Utvalget bør i sitt arbeid legge opp til en bred dialog med reindrifftsnaeringa spesielt”.

Selv om Landbruks- og matdepartementet ikke ønsket å innta noen forpliktende formuleringer i proposisjonen om dette, var det, slik vi oppfattet det, enighet om at det skulle kjøres en slik prosess før det ble foretatt endringer i forvaltningsstrukturen. I etterkant av denne prosessen har NRL både under de årlige reindrifftsforhandlinger og ved flere andre anledninger etterspurt nedsettelsen av dette utvalget, uten at vi har fått noen konkrete tilbakemeldinger fra LMDs side.

Fra NRLs side vil vi få understreke at den fremtidige reindrifftsforvaltningen er avhengig av å ha *legitimitet* i reindrifftsnaeringen. Dette kan i første omgang oppnås ved at det nedsettes en bred sammensatt arbeidsgruppe som utreder saken, og som på denne måten bidrar til at vi får en beslutning som er basert på et godt fundamentert kunnskapsgrunnlag.

Pr. i dag finnes det ikke gode nok kunnskaper for å ha kvalifiserte meninger om hvilke konsekvenser det vil få dersom dagens områdestyrer legges ned – sett i forhold til lokal og regional medbestemmelse fra naeringen i beslutningsprosessene, og hvordan opprettholdelsen av dagens reindrifftsstyre og statens sentralforvaltning vil virke i forhold til de foreslåtte endringene. NRL tviler også på om en overføring av regionskontorene i nåværende reindrifftsforvaltning er nok til å dekke de mangler som er trukket fram i ulike rapporter, uten at det er lagt føringer i forhold til hvordan de framtidige regionskontorene skal styrkes.

NRL mener at LMDs håndtering av forvaltningssaken også innebærer at spørsmålet om departementstilknytning unndras debatten. Fra NRLs side mener vi dette er et høyst relevant spørsmål å få drøftet, og som bør inngå som et naturlig tema for det foreslåtte utvalget som skal utrede den framtidige forvaltningsstrukturen.

NRLs kommentarer til prosess:

Når det gjelder selve prosessen i denne saken, er den under enhver kritikk. Saken ble først gjort kjent via en pressemelding fra LMD den 4. april d.å. I forkant av denne pressemeldingen hadde vi ad omveier fått signaler om at LMD jobbet med en ny organisering av reindriftsforvaltningen. Dette førte til at NRL tok kontakt med departementet med forespørsel om hvorvidt det forelå slike planer, noe som ble avkreftet fra LMDs side under henvisning til at det kun var snakk om NIBRs omdømmeundersøkelse samt en intern mål- og rolleforståelseevaluering. Når det i pressemeldingen likevel ble bekreftet at LMD hadde jobbet med endringer i forvaltningsstrukturen, kom dette derfor svært overraskende på oss.

Ettersom både omdømmeundersøkelsen og forvaltningsevalueringen danner et viktig grunnlag for departementets forslag til endringer av reindriftsforvaltningen, burde NRL vært involvert allerede i starten av dette arbeidet, jfr. konsultasjonsavtalens punkt 3, 8 og 9.

Umiddelbart etter at LMDs forslag til ny forvaltningsstruktur ble gjort kjent, sendte NRL et brev til departementet med anmodning om et møte om saken. I brevet skrev vi blant annet at «NRL reagerer sterkt på Regjeringens håndtering av denne saken, spesielt fordi reindriften ikke på noe tidspunkt er blitt involvert i prosessen. Vi finner det også kritikkverdig at informasjon kommer via en pressemelding, som bidrar til å reise flere spørsmål enn svar».

Den 15. april kommer det brev fra LMD hvor de inviterer oss til konsultasjoner i anledning saken. NRL takket *ja* til møte, men *nei* til å konsultere, både fordi vi ikke hadde annen informasjon å forholde oss til enn det som framkom i pressemeldingen, samt at vi ikke kunne konsultere på et grunnlag hvor forutsetningene ensidig var fastsatt fra LMDs side. Departementet har etter dette vært svært tydelig på at det bare er deres forslag det skal konsulteres om.

Møtet med LMD ble avholdt den 5. mai d.å. og gikk som et ordinært informasjonsmøte der også Sametinget var til stede. Sametinget og NRL viste til konsultasjonene med LMD om ny reindriftslov i 2006, hvor det ble vist til den felles forståelse som syntes å ligge til grunn om at det ikke skulle gjøres endringer i forvaltningsstrukturen før de folkerettslige, prinsipielle og praktiske sidene ved en ny organisering var blitt utredet på en skikkelig måte. Dette skulle gjøres ved at det

ble nedsatt et bredt sammensatt utvalg bestående av representanter fra LMD, NRL, Sametinget og reindriftsforvaltningen.

På dette møtet overleverte NRL og Sametinget forslag til mandat og sammensetning til det nevnte utvalget. Selv om LMD ikke har respondert på dette dokumentet, vil NRL understreke at det ikke er uten betydning at de største samiske aktørene i denne saken er enig i synet på prosess.

Etter NRLs syn representerer LMDs håndtering av saken flere brudd på konsultasjonsavtalen, både i forhold til prosess og innhold, i tillegg til at NRL fram til nå ikke har blitt invitert til konsultasjoner. LMDs framstilling av at NRL har blitt invitert til konsultasjonsmøter og takket nei, innebærer derfor ikke riktighet.

NRL vil vise til LMDs innlegg v/ Leif Forsell under landsmøtet i juni, hvor det ble gitt uttrykk for at forvaltningssaken gjelder omorganisering av *statens reindriftsforvaltning* og at overføringen av Reindriftsforvaltningens regionkontorer til fylkesmannen er å anse som virksomhetsoverdragelse med statlig styringsrett. Saken gjelder avvikling av det leddet i forvaltningen hvor næringen er representert, noe som vil berøre reindriften som en samisk næring i betydelig grad. Dette utløser en plikt for staten til å konsultere, jfr. ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6 a) hvor det heter at: "*staten skal konsultere vedkommende urfolk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgiving eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem*".

Det avgjørende er dermed om tiltaket får konsekvenser for reindriftsamene, og ikke om tiltaket innebærer en statlig virksomhetsoverføring. En avvikling av områdestyrene vil nødvendigvis også medføre endringer i reindriftsloven, noe som under alle omstendigheter er konsultasjonspliktig.

NRL vil som en oppsummering si at den mangelfulle prosessen både strider mot konsultasjonsavtalen, og de forpliktelsene som følger av ILO-konvensjonen nr. 169.

Til forslaget punkt 4. Departementets vurderinger

Departementet viser til omdømmeundersøkelsen hvor det framgår at reindriftsforvaltningen framstår som "*isolert, lite effektiv og lite handlekraftig*". Selv om reindriftsforvaltningens kommunikasjon utad oppfattes som til dels dårlig, er det ikke noe som tilsier reindriftsforvaltningen anses som isolert.

Det er heller ikke riktig at omdømmeundersøkelsen entydig gir uttrykk for en lite effektiv reindriftsforvaltning. Spørreundersøkelsen som ligger til grunn, viser et langt mer nyansert bilde. I forhold til de som mener at forvaltningen er lite effektiv,

framgår det ikke hva som er årsaken til denne oppfatningen. Når departementet konkluderer med at dette i hovedsak skyldes organiseringen, er det etter NRLs syn å trekke slutningen noe langt. Spesielt sett i forhold til at omdømmeundersøkelsen slår fast at områdekontorene og områdestyrene er de leddene i reindriftsforvaltninga som har et best samlet inntrykk, mens LMD har det dårligst samlede inntrykk.

NRL vil understreke at en oppfatning om en lite effektiv saksbehandling kan være begrunnet ut fra flere forhold, blant annet kapasitetshensyn og manglende reindriftsfaglige kunnskaper.

Når det gjelder kapasitetshensyn, vil NRL vise til at det i hht. til den nye plan- og bygningsloven har planmyndighetene plikt til på et tidlig stadium i prosessen å sikre medvirkning fra reinbeitedistriktenes side. Med den store mengde arealsaker som tilflyter reindriften, kreves det god kapasitet som sikrer effektiviteten ved områdekontorene.

Når det gjelder manglende reindriftsfaglig kompetanse, er dette et langt alvorligere problem. I høringsforslaget foretar departementet en avveining av hvorvidt forvaltningens legitimitet bør ligge hos næringen eller samfunnet for øvrig. Slik vi oppfatter ordlyden i høringsforslaget, er det først og fremst hensynet til det øvrige samfunnet som utgjør "tungen på vektskålen". Dette synet avspeiles allerede i eksisterende forvaltningsstruktur. Situasjonen i dag er reindriftsutøvere møter en reindriftsforvaltning som i svært liten grad innehar kunnskaper og kompetanse i forhold til reindrift og reindriftenes fagtermer. Dette er alvorlig, både fordi manglende kunnskaper begrenser en effektiv forvaltning og vanskeliggjør mulighetene for forvaltningen å gjøre treffsikre tiltak. Sistnevnte forhold gjør at behovet for forvaltningsorganer med representasjon fra reindriften blir desto viktigere.

NRL mener forslaget til ny forvaltningsstruktur ikke ivaretar den reindriftsfaglige kunnskapen på en tilstrekkelig måte. En annen utfordring i denne sammenheng er hvordan man har tenkt å legge til rette for en god forvaltning i de tilfeller reindriften foregår over flere fylkesgrenser.

Når LMD mener at forvaltningens legitimitet skal ligge i samfunnet for øvrig, vil vi fra NRLs side understreke at reindriftsforvaltningens oppgaver er først og fremst å ivareta reindriftenes interesser i hht. reindriftsloven, og ikke legge til grunn en samfunnsmessig helhetstenking som går utover reindriftslovens rammer og hensyntagen til reindriften.

Den beste måten å styrke legitimiteten til reindriftsforvaltningen på, både innad næringen og i samfunnet for øvrig, er for det første å sikre reindriften som en kulturspesifikk samisk næring med nødvendig grad av samisk selvstyre i henhold til folkeretten. For det andre må det sikres en forutsigbar og tydelig

forvaltningsutøvelse. For det tredje vil legitimiteten i samfunnet forøvrig i betydelig grad avhenge av at forvaltningen behandler arealsaker på en så god måte som overhodet mulig og at saksbehandlingen holder formelle faglig mål. Om sistnevnte ikke skjer eller at forvaltningens saksbehandling ikke kommuniseres godt nok utad, vil dette i seg selv bidra til negative holdninger og som igjen får betydning for legitimiteten utad. Disse sidene av legitimitetsvurderingen er ikke drøftet i høringsforslaget.

Dette bidrar i seg selv til negative holdninger og som igjen får betydning for legitimiteten utad. Disse sidene av legitimitetsvurderingen er ikke drøftet i høringsforslaget.

LMD viser videre til at det er "mye" som taler for en betydelig forenkling av reindriftsforvaltningen, men vurderer ikke dette opp mot ordlyden i høringsforslaget hvor det heter at *"Reindriften er en svært viktig del av samisk kultur- og næringsliv, noe som krever særskilt oppmerksomhet, blant annet ut fra nasjonale bestemmelser om vern av urfolk og minoriteter"*. Fra NRLs side er vi opptatt av hvordan en forenkling i hht. forslaget vil påvirke reindriften som en spesifikk urfolksnæring og et viktig grunnlag for den samiske kultur.

LMD viser også til at skillet mellom næring og forvaltning må bli tydelig, d.v.s. at reindriftsutøvere med egeninteresser ikke skal kunne styre reindriftsforvaltningen. NRL er enig i at egeninteresser ikke skal prege de beslutninger som tas av reindriftsforvaltningen som en offentlig forvaltningsmyndighet. NRL viser til at reindriftsloven av 2007 har foretatt en opprydding av begrepsbruken i forhold til hva som er av offentligrettslig- og privatrettslig karakter. Dette avspeiles imidlertid ikke i LMD kommunikasjon utad. NRL mener derfor LMD må ta et betydelig ansvar for at skillet mellom næring og forvaltning fortsatt framstår som utflytende, blant annet fordi begrepene "intern" og "ekstern" forvaltning brukes om hverandre, i tillegg til at forhold av privatrettslig karakter framstilles som et offentlig anliggende. Som et eksempel kan det vises til høringsforslaget hvor privatrettslige forhold eksempelvis karakteriseres som "økt innflytelse over interne anliggender" og "økt medforvaltning". NRL vil anmode om at det foretas en opprydding i begrepsbruken.

NRL vil også kommentere departementets uttalelser om 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 næringen"*. Det må i denne sammenheng vises til at verktøyene for å iverksette sanksjoner har ikke vært på plass før den nye reindriftsloven trådte i kraft. Dette er nok hovedårsaken til at det har vært utvist varsomhet mht å iverksette sanksjoner.

NRL har vanskelig for å forstå argumentasjonen i høringsforslaget hvor det heter at *"Reindriften er en viktig aktør i samfunnet og det er nødvendig både for reindriften og andre samfunnsinteresser at forvaltningen av denne næringen innlemmes i annen statlig regional forvaltning"*. Verken fiskeri- og oppdrettsnæringen, eller andre store virksomheter som olje- og energinæringen er lagt til en statlig regional forvaltning. NRL savner en god og forståelig begrunnelse for hvorfor det er viktig at nettopp reindriften skal inngå i en *"annen statlig forvaltning"*. NRL vil minne om at reindriften ikke bare er en viktig aktør i det samiske samfunnet, men er også en kulturspesifikk samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur.

For å kunne bevare den samiske kulturen må også reindriftens beitearealer sikres. Dette framgår ikke bare av Grunnlovens § 110 a, men hvor også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jfr. artikkel 1 er viktige bestemmelser som i forhold til forvaltningen av reindriften - nettopp fordi det handler om forutsetningene for overlevelsen av en sårbar urfolkskultur. Dette krever kompetanse, noe som fylkesmannen pr. i dag ikke har. NRL savner departementets refleksjoner rundt dette temaet i høringsforslaget.

NRL vil som en oppsummering si at LMDs forslag om å overføre forvaltningsansvaret til fylkesmannen står i sterk motstrid til både grunnlovens § 110 a, ILO-Konvensjonens art. 7 og 15 og FNs urfolkserklæring fra 2007 artikkel 3 (rett til selvbestemmelse) og artikkel 4 (rett til selvstyre i saker som angår deres indre eller lokale anliggender).

Reindriftspolitikken er en del av samepolitikken

Sameloven i 1987 skapte et tidsskille for samepolitikken, hvor utviklingen siden den gang har gått i en positiv retning. Både prosessen og innholdet i høringsforslaget står i sterk motstrid til denne utviklingen. NRL vil beklage at dette dessverre ikke bare gjelder i forhold til denne saken, men hvor LMD pr. i dag står i en særklasse i forhold til ikke å følge prosedyrer for konsultasjoner eller folkerettslige prinsipper i sin behandling av reindrifftsrelaterte saker. Dette er helt uakseptabelt.

NRL vil understreke at dersom reindriftspolitikken løsrives fra samepolitikken, vil man ikke ha en helhetlig samepolitikk. Ved Grl § 110a og sameloven fikk den norske stat et ansvar for å sikre den samiske kulturen. I høringsforslaget kan det synes som at LMDs utgangspunkt for saken er at forvaltningen av reindriften er en forvaltning av en *næring* og ikke *samisk kultur*. Denne slutningen er etter NRLs syn feil.

Den samiske reindriften er en spesifikk urfolksnæring Den samiske reindriften er en spesifikk urfolksnæring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur

Reindriften som en spesifikk urfolksnæring og som en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur har rett til å delta i forvaltningen av næringen. Dette innebærer at saken må vurderes og besluttes i lys av:

- ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 7 om retten 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.
- ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 15 om vedkommende folks rett til å delta i bruk, forvaltning og bevaring av naturressursene.
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter i artikkel 27 om sikring av det materielle kulturgrunnlaget, jfr. artikkel 1 om selvbestemmelse.
- FNs urfolkserklæring av 2007 artikkel 3 om retten til selvbestemmelse og artikkel 4 om retten til selvstyre i saker som angår deres indre eller lokale anliggender.

Dette handler både om en likeverdig deltakelse i beslutningsprosessene og selvstyre i saker som berører indre og lokale anliggender. Det handler også om ordninger som setter samene i stand til å ivareta selvstyrefunksjonene. Disse forholdene omtales også av FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter i sin rapport som ble lagt fram for FNs Menneskerettsråd den 20. september 2011.

NRL vil også vise til at det i forhold til urfolkserklæringen ble uttalt følgende fra regjeringen i St.meld nr. 7 (2011–2012) Nordområdene:

“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”.

Konsekvenser av LMDs høringsforslag:

Dersom LMD forslag til ny forvaltningsstruktur blir vedtatt, vil dette få store konsekvenser for samspillet mellom reindrift og forvaltning, blant annet fordi forvaltningen ikke vil ha legitimitet i næringen. Manglende legitimitet i næringen vil få alvorlige konsekvenser i forhold til:

- at NRL vanskelig kan foreslå navn til forvaltningsorganer som ikke har legitimitet i næringen.

- at den manglende prosessen vil sette en effektiv stopper for det nødvendige samarbeidet som må være mellom reindriften og statlige myndigheter om reintallsreduksjon i Finnmark.
- at samhandlingen med forvaltningen kan bli sterkt skadelidende når næringen ikke har tillit til forvaltningen, blant annet i forhold til store og viktige arealsaker.
- reindriften samarbeid med departementet om statlige planretningslinjer med arealkategorisering.

Avsluttende bemerkninger:

Innholdet i høringsutkastet om avvikling av områdestyrene kan ikke under noen omstendigheter godtas, fordi:

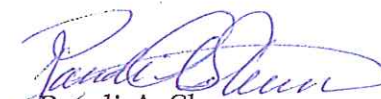
- konsultasjonsforpliktelsene ikke er overholdt
- folkerettslige prinsipper er ikke vurdert
- det inneholder feilaktige og udokumenterte påstander
- forslaget ikke er vurdert i forhold til at reindriften er en del av samepolitikken
- forslaget strider mot gjeldende samepolitikk og menneskerettslige forpliktelser

NRL krever at det gjennomføres reelle konsultasjoner om saken, der det legges opp til en prosess som også reindriften kan slutte seg til.

Med hilsen

Norske Reindriftsamers Landsforbund


v/ Nils Henrik Sara
Leder


Randi A. Skum
Rådgiver