



Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi
Norske Reindriftsamers Landsforbund
Nørjen Båatsoesaemiej Rijkkesaervie
Sami Reindeer Herders' Association of Norway

Tromsø den 2. mars 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

UTTALELSE TIL RAPPORT OM FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNINGEN

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15.12.2014 vedr. faggrupperapporten om "*Forenkling av utmarksforvaltningen*". Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) vil med dette komme med uttalelse til rapporten.

I følge mandatet skal faggruppen ta utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvolden punkt 8 «Levende lokaldemokrati». Gruppen skal legge til grunn at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling og at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen.

Faggruppen leverte rapport med sine anbefalinger i desember 2014, og foreslår at følgende prinsipper bør legges til grunn for forenkling av utmarksforvaltningen:

- Kommunene bør tillegges flest mulige oppgaver. De må ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Kommunene må ha arealmessig størrelse tilpasset naturressursen, spesielt der det er nasjonale og internasjonale forpliktelser.
- Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom der også roller og ansvar i utmarksforvaltningen er avklart.
- Relaterte oppgaver bør i størst mulig grad samles i ett forvaltningsorgan.
- Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Dagens situasjon for reindriften

Reindrift er basert på bruk av utmarksbeiter gjennom hele året. Utmarka utgjør en helt sentral og avgjørende del av det materielle grunnlaget for reindriftens eksistens. I Norge bruker reindriften om lag 40 % av fastlandet. Reinbeiteområdet er et areal på ca. 146 000 km², fordelt på 136 kommuner.

Reindriften opplever å ikke ha reell innflytelse i forvaltningen av utmarksarealene og at reindriften sine interesser blir heller ikke tilstrekkelig ivaretatt. Samfunnsutviklingen legger et stadig større beslag på reindriften sine beiteland, både direkte og indirekte. Dette svekker fleksibiliteten i næringen med hensyn til arealbruk og driftsmønster, og skjer uten at næringen har mulighet til å stoppe det.

NRL har gjentatte ganger krevd at reindriften sine interesser må få rettsregler som gjør at lovens formål om sikring av reindriften sine arealer kan oppfylles i forvaltning av reindriften sine arealer. Det er ikke tilfredsstillende at reindriften sine interesser kun har forbud mot stenging av flytteleier. Dessverre er det også slik at det er få kommuner som tar et selvstendig ansvar for å ivareta reindriften sine interesser på lik linje med andre interesser i kommunene. Dette til tross for at det ved utbyggingstiltak eksisterer et regelverk som skal vurdere de lokale, regionale og kumulative effekter av eventuelle inngrep i reindriften sine områder og at Norge gjennom folkeretten og nasjonal lovgivning er forpliktet til å ta spesielle hensyn for å ivareta reindriften som en urfolksnæring.

Det gjør at reindriften generelt sett ikke har tillit til at kommunene har evne eller vilje til å ivareta reindriften sine interesser på en god måte. NRL viser til at vi ved flere anledninger har tatt opp behovet for en sterkere rettslig styring av interesseavveininger hvor reindriften er involvert, og som skal bidra til å gi reindriften en bedre beskyttelse enn hva som er tilfellet i dag. Det er ikke akseptabelt at interesseavveininger mellom reindriften og andre interesser skal baseres på skjønn gjort av andre. Særlig betenkelig er dette når de som foretar skjønn ofte mangler grunnleggende kunnskaper om reindriften og dens behov, og hvor det i stor grad er kortsiktige politiske prioriteringer som ligger til grunn for vedtak i saker hvor reindriften er berørt.

NRL's kommentarer til faggruppens anbefalinger:

I rapporten legger faggruppen 7 prinsipper til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltningen. Dette er prinsipper NRL kan slutte seg til, selv om man i utgangspunktet er svært skeptisk til at kommunene skal få et større handlingsrom i utmarksforvaltningen. Om kommunene skal få det, betinger dette at de må pålegges kompetanse- og kapasitetsbygging på relevante fagområder. For reindriften er det spesielt viktig at kommunene skaffer seg kompetanse om reindriften og samisk samfunnsnivå. Dette gjelder både administrasjonen og valgte politikere.

NRL vil understreke at det er viktig at Fylkesmannen skal ha ansvar for samordning av statlig sektors virksomhet ovenfor kommunene og inneha spisskompetanse i utmarkssaker, og ikke minst utføre legalitetskontroll av vedtak. Fylkesmannen må også ha innsigelseskompetanse.

NRL forventer at reindriften reelt blir inkludert i beslutningsprosessene. Dette innebærer ikke bare interesseinkludering, men at reindriften sine interesser tas på alvor. NRL vil i denne sammenheng få vise til at Norge har vedtatt sluttdokumentet fra Verdenskonferansen for urfolk i september 2014, hvor retten til forhåndsinformert

samtykke utgjør en rød tråd i dokumentet. Retten til forhåndsinformert samtykke bør foreligge i alle saker som har stor betydning for reindriften.

I vurderingen av hva som er vesentlig eller ikke, er det reindriften selv som innehar den beste kompetanse til å vurdere dette. Det vil ikke være holdbart at vesentlighetsvurderingen skal foretas av andre, eller at andre skal vurdere om reindriften argumenter er gode nok til å gå imot tiltak som vil ha negativ effekt på beite- og driftsmønster.

I denne sammenheng forventes det også at ansvarlig myndighet bidrar med ressurser for at reindriften kan skaffe seg kompetanse og kapasitet til å delta i beslutningsprosessene på en god måte. Dette kan blant annet gjøres ved å etablere servicekontorer med relevant kompetanse i reinbeiteområdene, samt at det offentlige bidrar med økonomiske ressurser slik at NRL kan tilby kompetansekurs for sine medlemmer og andre reineiere.

Forslag til tiltak 6.1, 6.2, 6.3

I likhet med faggruppen mener NRL at kommunenes utmarksforvaltning må, og skal være kunnskapsbasert. Etter vår mening betyr dette at forvaltningen må basere seg på den til enhver tids gjeldende kunnskap på det aktuelle fagområdet. Dette gjelder både vitenskapelig kunnskap, og kunnskap som brukeren av utmarka sitter inne med.

Slik NRL vurderer situasjonen pr. i dag, er det stor forskjell på hvilken kompetanse de forskjellige kommuner innehar. Det er heller ikke realistisk at kommunene skal få spisskompetanse på alle relevante fagområder i utmarksforvaltningen i nær fremtid. Det vil derfor være nødvendig at Fylkesmannen supplerer med nødvendig spisskompetanse på flere områder. Hvilke områder dette er, må etter vårt syn avklares før en overføring av ansvarsområde kan skje. Ved å klargjøre ansvarslinjene vil man samtidig unngå dårlige saksfremstillinger og saksbehandling i saker som kan få betydning for reindriften.

Med bakgrunn i den erfaring vi har med kommunal forvaltning som berører reindriftsinteressene, er det svært viktig at behandling av utmarkssaker skjer med tilstrekkelig distanse til brukerinteressene. Dette vil bidra til at habiliteten og rettsikkerheten ivaretas, noe som dessverre har vært et problem i mange saker hvor reindriften har vært berørt. NRL vil på denne bakgrunn kreve at dette vies ekstra oppmerksomhet ved en eventuell overføring av myndighet til kommunene i utmarksforvaltningen.

Under forutsetning av at kommunene pålegges å skaffe seg relevant kompetanse om reindrift og kapasitet til å behandle saker på en tilfredsstillende måte, samt at reindriften settes i stand til å delta som likeverdige parter i beslutningsprosesser, er NRL positiv til at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen.

Det forutsettes også at Fylkesmannen skal utføre legalitetskontroll av vedtak fattet av det enkelte kommunestyre. Videre må Fylkesmannen fortsatt ha innsigelseskompetanse og rett til å overprøve vedtak fattet av kommunestyrene i saker som vil kunne føre til negative effekter for reindriften.

NRL er også positiv til at kommunene får et førstelinjeansvar for alle henvendelser som gjelder forvaltningen av utmarka.

6.4 Utmarksstyrer

Faggruppen konstaterer at enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers av administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder særlig større verneområder, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgaver er i dag lagt til verneområdestyrer, villreinnemder og fylkesmennene. Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for regionale planer for villreinens leveområder og for regionalt friluftsliv.

NRL er enig med Faggruppen at slike ressurser bør forvaltes av ett organ på nivå over enkeltkommuner for å gjøre det mulig å foreta en helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser. Fagutvalget foreslår at disse styrene skal være grunneier- og interessesyrt. Dette er et forslag NRL har noen reservasjoner til, selv om at det er selvsagt at relevante organisasjoner skal kunne utnevne medlemmer til dette organet. Imidlertid må antall medlemmer og sammensetningen av disse styrene stå i forhold til tradisjonell bruk og dagens bruk av områdene. Dette innebærer at reindriften representasjon må stå i forhold til den bruk som reindriften representerer. NRL mener også at styrene må ha representanter fra det offentlige Norge ved at fylkeskommunen og Sametinget oppnevner medlemmer til utvalgene.

6.5 IKT-løsninger for utmarksforvaltningen

NRL støtter forslaget fra faggruppen.

6.6 Rapportering og dokumentasjon

NRL støtter forslaget fra faggruppen.

6.7 Naturoppsyn

Pr. i dag har Statens naturoppsyn (SNO) det overordnede ansvaret for oppsynet i hele landet. Det utvidede oppsynsbegrepet omfatter både kan- og skal-oppgaver etter lov om statlig naturoppsyn.

NRL er enig med faggruppen at de offentligrettslige oppsynsoppgavene som ligger under Fjelltjenesten, bør overføres til SNO, jf. sammenslåingen av Fjelltjenesten i Finnmark og SNO, og at SNO bør ha en sterkere regional organisering, og dette leddet bør være part i bestillingsdialogen med fylkesmennene. Dette bør skje samtidig med at SNO tilføres tilstrekkelig reindriftsfaglig kunnskap, ved at SNO pålegges å styrke kompetansen om reindrift og at reindriftsutøvere prioriteres ved ansettelse av nye rovdyrkontakter.

6.8 Statsallmenninger

Faggruppen mener at vi har et komplekst forvaltningssystem i statsallmenningene. Statskog er grunneier på vegne av staten, mens fjellstyrene forvalter viktige private bruksrettigheter og allmenne rettigheter. Både Statskog og fjellstyrene utøver oppgaver av privatrettslig og offentligrettslig karakter.

Faggruppen foreslår at myndighetsoppgaver (ikke oppsyn) i statsallmenningene som i dag er tillagt Statskog og fjellstyrene, kan overføres til kommunene, mens de privatrettslige bruksrettighetene i allmenningene ligger fast og vil ikke berøres av faggruppens forslag. Faggruppen anbefaler derfor at det settes i gang et særskilt lovarbeid for å revidere forvaltningen av statsallmenninger. Dette arbeidet bør ta sikte på å avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltning etter fjellov og allmennings lov, og kommunal utmarksforvaltning etter gjeldende lovverk.

Faggruppen mener at følgende punkter bør vurderes:

- Statskogs offentligrettslige myndighetsoppgaver etter fjelloven.
- Fjellstyrenes offentligrettslige forvaltningsoppgaver etter fjelloven.
- Fjellstyrenes offentligrettslige oppsynsoppgaver etter fjelloven.
- Det bør foretas en gjennomgang av ansvarsfordelingen mellom Statskog og fjellstyrene (disponering av grunn og forvaltning av bruksrettigheter).
- Allmennhetenes tilgang til jakt og fiske i statsallmenning, spesielt når det gjelder villreinjakt og småviltjakt med hund.

NRL kan ikke akseptere at det igangsettes et særskilt arbeid med å revidere forvaltningen av statsallmenninger. Forslaget vil etter hva vi kan forstå, berøre oppfølgingen av Samerettsutvalget IIs utredning fra 2007. Dette er et arbeid som både nåværende og den forrige regjeringen har vært svært avventende til å iverksette selv om at det har vært et bredt engasjement for at arbeidet må slutføres. NRL vil derfor avvente oppfølgingen av Samerettsutvalgets IIs forslag før det tas stilling til dette forslaget.

6.10 Uskiftet bo og fragmenterte eierforhold

NRL støtter forslaget.

6.11 Mer tydelig og samordnet nasjonal politikk i utmark

NRL er enig med utvalget i at det er behov for en tydeligere politisk strategi for utmarkspolitikken. I den sammenheng bør det etter vår mening vurderes å foreta endring i plan- og bygningsloven slik at den omfatter alle slags utbygginger og tiltak for å få en mer helhetlig planlegging og forutsigbarhet for alle tradisjonelle brukere av utmarka. Det vil også styrke muligheten til å ha en bedre kvalifisert mening om hva det enkelte tiltak kan ha av effekter for dem det vil berøre, ved at det bedrer muligheten til å se tiltakene i sammenheng.

6.12 Det bør oppnevnes et lovutvalg for utmark

Faggruppen mener at det er behov for en mer grunnleggende gjennomgang av utmarkslovgivningen. Dette er et standpunkt NRL deler, men det forutsetter etter vår mening at prosessen med oppfølging av Samerettsutvalget IIs forslag starter opp, og at det avklares hvordan dette skal legges føringer for arbeidet. Det må også

avklares hvordan NRL skal delta i arbeidet og hvordan den samiske dimensjonen skal innarbeides i et mandat for arbeidet.

Avsluttende kommentar:

Som en avsluttende kommentar til forslaget fra faggruppen vil NRL gjøre departementet oppmerksom på at NRL ikke har gitt sin tilslutning til dagens forvaltningsmodell for reindriften og at dagens forvaltning skal evalueres. Det er dermed ikke avklart at dagens forvaltningsmodell vil vedvare for framtiden. Dette er noe det må tas hensyn til ved de vurderinger som skal gjøres.

NRL er også overrasket over at utvalget ikke har redegjort nærmere for det rettslige grunnlaget for forvaltningen og sikringen av naturgrunnlaget for reindriften. NRL forventer at dette vil ligge til grunn i de vurderinger som departementet vil gjøre videre i prosessen med oppfølgingen av forslaget fra faggruppen.

NRL forutsetter å bli konsultert om saken før den sluttbehandles.

Mvh
Norske Reindriftsamers Landsforbund

(Sign.)
v/ Ellinor Marita Jåma
Leder


Per Mikkelsen Sara
Seniorrådgiver