



U i T

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Forholdsmessig tvangsreduksjon av reintall

En vurdering av reindriftsloven § 79 første ledd nr. 3 jf. § 60 tredje ledd i lys av kulturvernet etter SP artikkel 27.

Guro Angell Steffensen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap høst 2017



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Presentasjon av tema og problemstilling	1
1.2	Aktualitet og bakgrunn	2
1.3	Begrepsavklaring	4
1.4	Fremstillingen videre	5
2	Rettskilder og metode	6
2.1	Rettskilder	6
2.2	Metode	7
2.2.1	Noen utgangspunkter	7
2.2.2	Uttalelser fra FNs Menneskerettskomité	10
2.2.3	Særskilt om metode i samerett	11
3	Reindriftingslovens regler om reintallsreduksjon	12
3.1	Innledning	12
3.2	Bakgrunnen for reindriftingslovens regler om reintallsreduksjon	12
3.3	En økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig reindrift	14
3.4	Fastsettelse og reduksjon av reintall	15
3.4.1	Innledning	15
3.4.2	Fastsettelse av øvre reintall	16
3.4.3	Forholdsmessig reduksjon av reintall	17
3.5	Posisjonering i reindriften	18
3.6	Bakgrunnen for saken til Jovsset Ante Sara	21
4	Reduksjon av antall rein i siidaandel som tvangstiltak	22
4.1	Innledning	22
4.2	”Tvangstiltak”	23
4.3	Vilkår for tvangstiltak	24
4.3.1	Tvangsreduksjon av reintall jf. reindriftingsloven § 79 første ledd nr. 3	24

4.3.2	”Pålegg etter reindriftsloven § 75”	24
4.3.3	”Andre tiltak ikke anses formålstjenlige”	26
5	Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27	29
5.1	Innledning	29
5.2	Rettighetssubjekt	30
5.2.1	Etniske, religiøse og språklige minoriteter	30
5.2.2	Individuelle eller kollektive rettigheter?	31
5.3	Inngrepsvernet	32
5.3.1	Innledning	32
5.3.2	Nærmere om terskelen for inngrep i kulturvernet	33
5.3.3	Inngrepet må være rimelig og objektivt begrunnet	35
5.3.4	Et fortsatt økonomisk utbytte	37
5.3.5	Krav om ”effective participation”	38
5.4	Avsluttende bemerkning	40
6	Reindriftsloven § 60 tredje ledd vurdert mot SP artikkel 27	40
6.1	Innledning	40
6.2	Er reindriftsloven § 60 tredje ledd rimelig og objektivt begrunnet?	41
6.3	Kan reindriftsutøveren drive med fortsatt økonomisk overskudd etter vedtak om forholdsmessig reduksjon?	42
6.4	Er kravet ”effective participation” oppfylt?	44
6.4.1	Innledende bemerkninger	44
6.4.2	Har Sametinget og NRL hatt reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen? ..	46
6.5	Sammendrag og konklusjon	47
7	De lege ferenda betraktninger	49
8	Kildeliste	51
	Litteratur	55
	Vedlegg (Valgfritt)	57

Vedlegg 1:.....	57
Vedlegg 2:.....	57
Vedlegg 3:.....	57
Vedlegg 4:.....	57
Vedlegg 5:.....	57

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Temaet for avhandlingen er rettsreglene om tvangsreduksjon av reintall innenfor den samiske reindriften i Finnmark. Problemstillingen er hvorvidt tvangstiltak i form av forholdsmessig reduksjon av reintall jf. lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) § 79 første ledd nr. 3 jf. § 60 tredje ledd er i samsvar med retten til kulturutøvelse etter FN-konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Avhandlingen tar sikte på å drøfte om forholdsmessig tvangsreduksjon av reintall slik det er hjemlet i reindriftsloven utgjør et brudd på folkerettens bestemmelse om etniske minoriteters rett til kulturutøvelse etter SP art 27.

Reglene om tvangsreduksjon av reintall reiser flere rettslige problemstillinger etter både nasjonale og internasjonale rettsregler. Det kan stilles spørsmål ved om tvangsreduksjon av reintallet er et inngrep i eiendomsretten etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P1-1. Dette faller utenfor denne avhandlingens tema.¹ Videre kan det problematiseres hvorvidt bestemmelsen om tvangsreduksjon er å anse som straff etter EMK. Også dette faller utenfor avhandlingens tema.²

Samenes kulturutøvelse er videre omfattet og beskyttet av Grunnloven § 108, tidligere § 110a og ILO-konvensjonen nr.169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Da Grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt var den utformet etter en modell av SP artikkel 27.³ På grunn av avhandlingens begrensede omfang avgrenses det mot en videre fremstilling av Grunnloven § 108 og dens forhold til SP artikkel 27. ILO-konvensjonen 169 vil heller ikke være gjenstand for nærmere drøftelse her.

¹ Temaet ble behandlet i mastergradsavhandlingen til Maret Aile Johnsdatter Sara som drøftet om reduksjonsmåten i reindriftsloven § 60 tredje ledd var i samsvar med EMK P1-1. Det kan også bemerkes at Indre-Finnmark tingrett konkluderte med at statens vedtak om tvangsreduksjon for Jovsset Ante Saras siidaandel var ugyldig fordi det utgjorde et inngrep i retten til eiendom etter EMK P-1-1, jf. TINFI-2015-84532.

² Se Maiken Wickstrøm, ”Reduksjon av antall rein i en siidaandel som tvangstiltak - Sett i lys av straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon”, liten masteroppgave i rettsvitenskap, vår 2014.

³ NOU 1984:18 side 441.

1.2 Aktualitet og bakgrunn

Den unge reindriftsutøveren Jovsset Ante Sara ble kjent for mange etter at han i 2015 saksøkte staten med påstand om at vedtaket om tvangsreduksjon av reintallet i hans reinflokk var ugyldig. Saken har vært mye omtalt i media og skapt stor debatt.⁴ Saken ble behandlet i Høyesterett 5. og 6. desember i år og er i skrivende stund ikke avsagt.

Spørsmålet om reindriftslovens regler om forholdsmessig tvangsreduksjon av reintall utgjør et brudd på retten til kulturutøvelse etter SP art 27 er aktuelt fordi det i 2012 ble utsendt forhåndsvarsel om reintallsreduksjon til samtlige siidaandeler i Øst- og Vest-Finnmark. Bakgrunnen var at reintallet ikke var bærekraftig for reinbeiteområdene på grunn av overbeiting av naturgrunnlaget.

Problematikken rundt overbeiting på Finnmarksvidda og høyt reintall har vært gjenstand for offentlig debatt og politiske diskusjoner i lang tid. Reguleringen av reintallet i Finnmark kom for alvor på dagsordenen etter riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.⁵ Allerede i 2004 bemerket Kontroll- og konstitusjonskomiteen at reintallet var for høyt i forhold til beiteressursene og at det var opp til departementet å utarbeide retningslinjer for hvordan arbeidet med reintallsreduksjon skulle gjennomføres.⁶ Riksrevisjonen fulgte opp saken og i 2010 fastslo Kontroll- og konstitusjonskomiteen at det faktiske reintallet oversteg grensen for det som var et økologisk bærekraftig antall, det var dermed nødvendig med en ny forvaltningsrevisjon på reindriftsområdet.⁷

Den pågående reintallsreduksjonen er for å sikre lovens formål om et bærekraftig reindrift, både økologisk, økonomisk og kulturelt. Reintallet må reguleres som et tiltak for å redusere trykket og overbelastningen på reinbeiteområdene i Finnmark. Landsbruksdirektoratet gjorde undersøkelser på Finnmarksvidda som viste at reinlavet var betydelig redusert, hvor det i

⁴ https://www.nrk.no/sapmi/reintallsrettsak-uken_-ung-reindriftsutover-baner-vei-for-de-andre-1.12781061 (sist besøkt 14.12.17), <https://www.nrk.no/ytring/avmaktens-makt-1.13345268> (sist besøkt 14.12.17), <https://www.nrk.no/sapmi/flere-er-imponerte-over-jovsset-ante-i.-sara-1.12862629> (sist besøkt 14.12.17).

⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark, Dokument 3:14 (2011–2012).

⁶ Dokument nr. 3:12 (2003-2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*, punkt 6 om Riksrevisjonens uttalelse.

⁷ Dokument 3:1 (2010–2011), Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget, s. 7-9.

1987 utgjorde 19 % av Finnmarksvidda der resultatet i 2013 kun utgjorde 4 %.⁸ NRK Sápmi skrev i 2014 at mattilsynet meldte om store mengder kjøtt som måtte kastes på grunn av avmagrede dyr. I artikkelen ble videre opplyst om at over 60 siidaandeler ikke hadde redusert i henhold til pålegg om reduksjon og at det fremdeles var over 18 000 rein for mye på Finnmarksvidda.

Etter at reindriftsforvaltningen i 2012 sendte ut forhåndsvarsel om årlige reduksjoner var det flere reindriftsutøvere som uttrykte bekymring. Reiner Mathis Nils Sara uttalte i et intervju med NRK Sápmi at dersom de tvinges til å redusere så store deler av flokkene sine som det fremgår av forhåndsvarslene, ville reindriftsutøverne miste reindriften som hovednæring og dermed prioritere bort mye av det tradisjonelle arbeidet.⁹ Han la videre vekt på at en konsekvens av reduksjonen vil være at reindriftsutøvere må slutte med reindriften og at det dermed burde legges opp til at disse ivaretas og sikres en fremtid utenfor næringen.

I Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark uttalte Per Kristian Foss viktigheten av at myndighetene aktivt påså at næringen utarbeidet og gjennomførte reduksjonsplaner. Videre ble det lagt vekt på at de "...forventer også at departementet sørger for at virkemidlene som finnes i reindriftsloven og i reindriftsavtalen, blir benyttet."¹⁰

Det er således opp til Landbruks- og matdepartementet å sørge for at reintallsreduksjonen faktisk gjennomføres for de tilfellene reintallet overstiger det fastsatte. Reindriftsloven hjemler sanksjoner og tvangstiltak, det tvangsreduksjon av reintall er et potensielt virkemiddel for å overholde Finnmarksvidda fastsatte reintall. Et slikt tvangsinngrep kan i reindriftnæringen få store konsekvenser for utøverne. Dette er tilfelle for Jovsset Ànte Sara som i skrivende stund søker å avklare sin rett til å leve av reindriften.

⁸ <https://www.nrk.no/troms/historisk-lite-mat-pa-vidda--frykter-reindod-1.12096806> (sist besøkt 14.12.17).

⁹ <https://www.nrk.no/troms/ikke-i-rute-med-reintallsreduksjon-1.11954217> (sist besøkt 14.12.17).

¹⁰ Sak nr. 1[10:00:52]: I Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.

1.3 Begrepsavklaring

Forut for en redegjørelse av reindriftslovens regler om forholdsmessig reduksjon av reintall i siidaen som tvangstiltak er det nødvendig med en klargjøring av rettighetssubjektene i reindriften og enkelte begrepsavklaringer.

Reineier

Det er bare personer som har rett til reinmerke som har rett til å eie rein i det samiske reinbeiteområdet jf. reindriftsloven § 9. For å ha rett til reinmerke følger det av § 32 at personen må være av samisk ætt og ha reindrift som hovednæring eller ha foreldrene eller besteforeldrene med reindrift som hovednæring. Videre må personen inngå i en siidaandel.

Siidaandel

Reindriftsloven § 10 definerer siidaandel som en ”familiegruppe eller en enkeltperson som er en del av en siida... og som driver reindrift under ledelse av en person eller av ektefeller eller samboere i fellesskap.” Lederen for siidaandelen kan bestemme hvem som får eie rein i andelen og dens reintall. I forarbeidene kommer det fram at betegnelsen ble endret fra ordningen med driftsenheter i 1978-loven ”for å vise at den enhet det er her snakk om normalt ikke kan betraktes isolert, men vil inngå i et større fellesskap, nemlig siidaen.”¹¹

Siida

En siida er en gruppe reineiere som i fellesskap utøver reindrift på bestemte arealer jf. reindriftsloven § 51. I forarbeidene omtales den reindriftsamiske forståelsen av en siida som en samlet reinflokk drevet av en eller flere reindriftsfamilier hvor det foregår aktiv gjeting.¹² På nordsamisk betyr siida ”områdefellesskap”. Bestemmelsen skiller videre mellom sommersiida og vintersiida hvor reindriften drives på geografisk forskjellige områder etter sesong. Selv om reindriften naturgrunnlag er fornybar og økologisk, er den svært arealkrevende og det er nødvendig med tilgang på store områder med ulik beskaffenhet. Det er derfor nødvendig med flyttleier mellom årstidsbeitene og det må være tilgang på grønnbeiter i sommersiidaen og lavbeite i vintersiidaen.¹³

¹¹ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 66.

¹² Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 24.

¹³ NOU 2001:35 side 24.

Reinbeitedistrikt

Et reinbeitedistrikt er en geografisk del av et reinbeiteområde. Reindrifststyret deler de samiske regionale reinbeiteområdene¹⁴ inn i reinbeitedistrikt jf. reindrifstloven § 42. Ved inndelingen skal det tas hensyn til sedvanemessig bruk og legges vekt på at reinbeitedistriktet får grenser som er naturlige og hensiktsmessige for driften.

Distriktsstyret

Det skal oppnevnes et distriktsstyre valgt av og blant reineierne i distriktet jf. § 43 første ledd. Det følger av annet ledd at det skal velges en leder på distriktsårsmøte og at resten av styret skal bestå av en representant fra hver sommersiida i periode på to år av gangen. Distriktsstyret har i oppgave å representere de ulike interessene i distriktet, arbeide for å opprettholde distriktet som en ressurs for reindriften i distriktet, samt oppgaver vedrørende den interne forvaltningen av arealene.¹⁵

Reindrifststyret

Reindrifststyret har myndighet til å fatte vedtak om tvangsreduksjon etter reindrifstloven jf. § 79 første ledd nr. 3. Reindrifststyret er et offentlig forvaltnings- og styringsorgan og er underlagt Landbruks- og matdepartementet som har det overordnede ansvaret for landets reindrifspolitik. Styret er oppnevnt med hjemmel i § 71 og det fremgår av bestemmelsen at ved oppnevning av medlemmene skal det blant annet legges vekt på geografisk fordeling, allsidig faglig bakgrunn, samfunns erfaring og lik kjønnsfordeling. Blant medlemmene skal det også være aktive reindrifstutøvere i reinbeiteområde. Styret er departementets faglige rådgiver og skal behandle de sakene som følger av reindrifstloven jf. 71 første ledd.

1.4 Fremstillingen videre

Avhandlingen er inndelt i åtte kapitler, inkludert kildeliste. I kapittel to vil det gjøres rede for avhandlingens rettskilder og metodespørsmål. I kapittel tre vil reindrifstlovens regler om fastsettelse av øvre reintall og forholdsmessig reintallsreduksjon fremstilles. Herunder vil også bakgrunnen for saken til Jovsset Ànte Sara belyses. Kapittel fire omhandler reindrifstlovens regler om reduksjon av reintall i siidaandel som tvangstiltak jf. § 79 første ledd nr. 3. I kapittel fem vil det gjøres rede for kulturvernet etter SP artikkel 27. Kapittel seks

¹⁴ De delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindrifstsamene fra gammelt av har utøvet reindrif jf. reindrifstloven § 4.

¹⁵ NOU 2001:35 side 165

drøfter hvorvidt reglene om forholdsmessig tvangsreduksjon er i samsvar med SP artikkel 27. Avslutningsvis vil kapittel syv inneholde noen de lege ferenda betraktninger i henhold til avhandlingens problemstilling.

2 Rettskilder og metode

2.1 Rettskilder

De viktigste rettskildene for avhandlingens problemstilling vil være reindriftsloven med dens forarbeider, rettspraksis fra Høyesterett, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter sammenholdt med praksis og generelle kommentarer fra FNs Menneskerettskomité.

Gjeldende reindriftslov fra 2007 erstattet reindriftsloven av 1978. Selv om mye av innholdet er videreført, inneholder den nye loven også vesentlige endringer. De mest sentrale endringene for avhandlingens problemstilling omfatter innføringen av bruksregler for det enkelte reinbeitedistrikt, samt sanksjoner og tvangstiltak etter kapittel 11. Sanksjonene knytter seg til ulovlige forhold, der pålegg ikke etterkommes slik at vedtak om tvangsmulkt, forelegg eller tvangstiltak kan fattes. Loven bygger på reindriftslovutvalgets forslag i NOU 2001:35 og utgjør dermed en sentral rettskilde for avhandlingens problemstilling.

Ved tolkningen av SP artikkel 27 vil praksis fra Menneskerettskomitéen benyttes som rettskilder. Den rettskildemessige betydningen av Komitéens uttalelser i individuelle klagesaker og i deres generelle kommentarer er vurdert i punkt 2.2.2. I skrivende stund foreligger det ingen rettspraksis fra Høyesterett som behandler avhandlingens problemstilling. Avgjørelsen fra Hålogaland lagmannsrett i LH-2016-92975 behandler temaet inngående. Dommen vil derimot ikke ha selvstendig rettslig betydning for drøftelsen av avhandlingens problemstilling da lagmannsretten er en av de underordnede domstolene og utgjør en sekundær rettskilde. Noen av de faktiske opplysningene om reindrift som fremkommer i dommen vil likevel benyttes som et forsøk på å gi et komplett bilde av reindriften der det anses nødvendig.

De vedlagte enkeltvedtakene fra henholdsvis Reindriftsforvaltningen og Landbruks- og Matdepartementet er av betydning for avhandlingens problemstilling. Vedtakene vil benyttes til å belyse bakgrunnen for saken til Jovsset Ante Sara i punkt 3.5 og enkeltvis som en kilde for faktisk informasjon der det er nødvendig. Vedtakene omfattes av annen myndighetspraksis i Eckhoffs liste av rettskildefaktorer og vil ikke ha vesentlig

rettskildemessig verdi.¹⁶ Vedtakene inneholder informasjon om Saras reintall og er i utgangspunktet unntatt offentligheten jf. lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova) § 13 jf. reindrifstloven § 18. Reintallet til Sara er derimot gjort kjent i media etter ting- og lagmannsrettens behandling av saken og er derfor ikke unntatt offentligheten.¹⁷

Det foreligger ikke omfattende juridisk teori som knytter seg til avhandlingens problemstilling. Det er publisert to mastergradsavhandlinger i rettsvitenskap som behandler reglene om reintallsreduksjon. Som nevnt i punkt 1.1 drøfter Maiken Wickstrøm om tvangsreduksjon av reintall er å anse som straff etter EMK art. 6.¹⁸ Maret Aile Johnsdatter Sara drøftet om forholdsmessig reduksjon av reintall var i samsvar med EMK P1-1 om vern av den private eiendomsrett.¹⁹ Både Wickstrøm og Saras avhandling tar for seg reindrifstlovens regler om reintallsreduksjon. Problemstillingene og drøftelsene er derimot knyttet til EMK og vil dermed ikke ha betydning for drøftelsen av avhandlingens problemstilling.

2.2 Metode

2.2.1 Noen utgangspunkter

Ettersom SP er en folkerettslig konvensjon vil folkerettslig metode benyttes ved tolkning av konvensjonen. Den alminnelige rettskildelæren vil for øvrig være styrende for anvendelsen av de nasjonale rettskildene. Av reindrifstloven § 3 fremgår det at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, herunder SP 27. ”I samsvar med” taler for at bestemmelsene i reindrifstloven må anvendes på en slik måte at rettighetene etter de aktuelle folkerettslige forpliktelsene er ivaretatt. Det følger således av reindrifstlovens forarbeide at det rettsvernet reindriften har gjennom folkerettslige forpliktelser, herunder SP artikkel 27, ”verken kan eller skal settes til side av reindrifstloven”.²⁰

¹⁶ Eckhoff, Rettskildelære, 5. Utgave, Oslo 2005, side 23

¹⁷ Bekreftet i e-mail korrespondanse med Asbjørn Kulseng i Landbruksdirektoratet, Avdeling reindrift.

¹⁸ Maiken Wickstrøm, ”Reduksjon av antall rein i en siidaandel som tvangstiltak. Sett i lys av straffebegrepet i Den Europeiske menneskerettskonvensjon”, våren 2014

¹⁹ Maret Aile Johnsdatter Sara, ”Reindrifstlovens § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon av reintallet, i forhold til den Europeiske menneskerettskonvensjons eiendomsvern”, våren 2015

²⁰ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) 10 Merknader til de enkelte bestemmelsene, § 3

Av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 3 fremgår det at FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) med inntatte tilleggsprotokoller gjelder som norsk lov. Videre følger det av § 3 at konvensjonen ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, herunder reindriftsloven.

Vienna Convention on the Law of Treaties av 23. Mai 1969 (Wien-konvensjonen) fastsetter prinsippene for tolkningen av folkerettslige traktater i artikkel 31-33. Norge har ikke ratifisert konvensjonen, men prinsippene som fremkommer i artiklene er ansett å være en kodifisering av folkerettslig sedvanerett.²¹ Hovedregelen for tolkning av traktater fremkommer av Wien-konvensjonen artikkel 31:

” 1. A treaty shall be interpreted in good faith and in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”

Av ordlyden kan det utledes at utgangspunktet for tolkningen er den naturlige språklige forståelsen av ordlyden i konvensjonen, sett i lys av konvensjonens øvrige bestemmelser og dens formål. På denne måten fremmes prinsippene om en dynamisk, effektiv og formålsrettet tolkning av menneskerettskonvensjonene.

SP angir også selv prinsipper for tolkningen av konvensjonen. Susann Funderud Skogvang trekker særlig frem SP artikkel 46 og 47 ved tolkningen.²² Det følger av artikkel 46 at konvensjonen skal tolkes i samsvar med FN-pakten. Av artikkel 47 så fremkommer det at konvensjonen ikke skal tolkes slik at den innskrenker folkets iboende retten til å utnytte sine rikdommer og forekomster fra naturen.

I Bøhler-dommen²³ stadfester Høyesterett de grunnleggende tolkningsprinsipper ved norske domstolars anvendelse av reglene i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Av prinsippene fremgår det at norske domstoler skal benytte samme metode som Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD), men at det likevel er EMDs oppgave å utvikle

²¹ Hans Petter Graver, *Internasjonale konvensjoner som rettskilde* (2003) s. 476

²² Skogvang, *Samerett* (2009) side 160.

²³ Rt-2000-966 side 1007 og senere gjentatt i Rt-2002-577, Rt-2003-359 og Rt-2005-833

konvensjonen.²⁴ Videre må norske domstoler forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og avgjørelser fra håndhevingsorganet.²⁵ I Rt. 2008 s. 1764 fastslår Høyesterett at tolkningsprinsipper nedfelt i Bøhler-dommen også vil ha gyldighet i forholdet mellom norsk lov og SP.

I Uskyldspresumsjons-dommen uttaler Høyesterett at dersom det er tvil om forståelsen av en konvensjonstekst; ”må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.”²⁶

Selv om folkerettslige konvensjoner skal tolkes etter de folkerettslige tolkningsprinsippene nevnt ovenfor, vil norske myndigheters avgjørelser og uttalelser fremdeles ha betydning. Dette er av departementet begrunnet med at enkelte av de folkerettslige konvensjonsbestemmelsene er målsettingsbestemmelse, ”særlig gjelder dette for enkelte av bestemmelsene i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det vil da i stor grad være opp til statene hvordan de best vil søke å oppfylle bestemmelsenes formål, og hvilke bevilgninger de vil gi til forskjellige formål.”²⁷ På tross av at det er statene som står nærmest til å vurdere hvordan tiltak skal gjennomføres for å oppfylle konvensjonens bestemmelser, så er staten folkerettslig forpliktet til å påse at inngrep ikke vil utgjøre et brudd på rettigheter som følger av SP. Dette vil gjøres nærmere rede for i kapittel 5.

SP håndheves av FNs Menneskerettskomitéen som er opprettet i medhold av SP artikkel 28. Komitéen behandler periodiske rapporter utarbeidet av konvensjonspartene jf. artikkel 40 og individuelle klager om brudd på konvensjonsforpliktelsene jf. valgfri tilleggsprotokoll om individuell klagerett art. 1. Tilleggsprotokollen er tiltrådt av Norge og åpner dermed for individklager til Menneskerettskomitéen. Praksis fra Menneskerettskomitéen utgjør en sentral rettskilde ved tolkningen av SP. Det vil derfor vurderes hvilken rettskildemessig betydning uttalelser fra FNs Menneskerettskomité skal tillegges.

²⁴ HR-2008-1764 avsnitt 76

²⁵ Rt-2000-966 side 1007

²⁶ Rt-2005-833 punkt 45

²⁷ Ot.prp.nr.3 (1998-1999) side 70

2.2.2 Uttalelser fra FNs Menneskerettskomité

Menneskerettslovens forarbeider går inn på om det bør skilles mellom avgjørelser fra EMD og MRK. Her uttaler departementet at det har formodningene mot seg å vektlegge avgjørelser fra EMD høyere fordi "...både Den europeiske menneskerettsdomstol og FNs Menneskerettskomité er sammensatt av høyt kvalifiserte og uavhengige personer."²⁸ Departementet viste videre til at erfaring tilsa at Komitéens synspunkt i klagesaker har høy status.²⁹

Et av formålene med inkorporeringen beskrives i justiskomiteens merknader som at "...den skal påvirke rettsutviklinga i Noreg i retning av å høyre på, og ha eit ope forhold til, praksis ved... internasjonale handhevingsorgan."³⁰ I menneskerettslovens forarbeid behandles betydningen av Menneskerettskomitéen avgjørelser for de innklagde stater.³¹ Lovutvalget slår fast at selv om Komitéens avgjørelsene ikke er rettslig bindende og gjerne omtales som synspunkt, så må de anses som rettskildefaktorer av betydelig vekt ved tolkningen av konvensjonen, også for nasjonale myndigheter.³²

I Rt. 2008 s. 1764 tok Høyesterett stilling til hvilken vekt en uttalelse fra Menneskerettskomitéen i en individuell klagesak skal tillegges. Høyesterett vurderte her uttalelsene i menneskerettslovens forarbeid og justiskomiteens merknader nevnt ovenfor. Et enstemmig Høyesterett fant det "...klart at en konvensjonstolking foretatt av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt som rettskilde."³³

Videre avgir Menneskerettskomiteen generelle kommentarer på eget initiativ. Skoghøy uttaler at formålet med komiteens generelle kommentarer er for å gi konvensjonsstatene retningslinjer ved tolkingen av konvensjonen. Videre legger han vekt på at "[n]år det er det folkerettslig forpliktende innhold av SP som er inkorporert med forrang foran annen norsk lovgivning, må norske domstoler ved tolkingen av SP legge samme vekt på

²⁸ Ot.prp.nr.3(1998-1999) side 70

²⁹ Ibid., side 70

³⁰ Innst.O.nr.51 (1998-1999) Punkt 8 Komiteen sine merknader.

³¹ NOU 1993:18 punkt 6.4 betydningen av konvensjonsorganenes praksis

³² Ibid., side 89

³³ Rt-2008-1764 avsnitt 81

Menneskerettskomiteens generelle kommentarer som det komiteen selv gjør.”³⁴ Praksis viser at Menneskerettskomiteen selv tillegger de generelle kommentarene stor vekt.

Menneskerettskomiteens generelle kommentarer ble også benyttet av Høyesterett i Rt. 2008 side 1764, uten at det ble utalt noe om de generelle kommentarenes betydning som rettskilde.³⁵ Skoghøy uttalte at så vidt han bekjent, ”finnes det ingen holdepunkter for at Menneskerettskomiteen legger mindre vekt på sine generelle kommentarer enn på uttalelser i klagesaker.”³⁶ Det er med dette nærliggende å legge til grunn at både Menneskerettskomiteens uttalelser i klagesaker, samt deres generelle kommentarer bør tillegges stor rettskildemessig vekt. Menneskerettskomiteens uttalelser vil dermed ha betydelig vekt i vurderingen av terskelen for inngrep i retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27.

2.2.3 Særskilt om metode i samerett

I tillegg til de tradisjonelle norske rettskildene, så er rettskildebildet i samerett preget av internasjonale regler i form av inkorporerte- og folkerettslig forpliktende traktater. Videre utgjør den samiske retten en viktig del av rettskildebildet. Samisk rett er ansett som rettsoppfatninger og sedvaner.³⁷ Med tanke på avhandlingens problemstilling vil den videre fremstillingen omfatte samiske rettsoppfatninger. Rettsoppfatninger passer inn i Eckhoffs liste av rettskildefaktorer og utgjør en relevant rettskilde i rettsanvendelsen.

Skogvang uttaler at ”[s]elv om samene i Norge er underlagt norske rettsnormer, eksisterer det en egen samisk rettsbevissthet og rettstradisjon som til dels er ganske ulik den norske.”³⁸ Rettstradisjoner er også omtalt som rettsoppfatninger. En forståelse av begrepet rettsoppfatninger tilsier at det må ses hen til den tradisjonelle bruken, intern organisering og samhandling på det aktuelle området for å stadfeste hva som anses som rett på området. ”Rettsoppfatninger” defineres i bakgrunns materialet for Samerettsutvalget som ”meninger om retten, enten retten er gjeldende eller ikke.”³⁹

³⁴ Skoghøy, *Op.cit.* punkt 2.

³⁵ Rt-2008-1764 avsnitt 18, 67 og 89.

³⁶ Skoghøy, *Op.cit.* punkt 2.

³⁷ Skogvang, *Op.cit.* side 55.

³⁸ Skogvang, *Op.cit.* side 26.

³⁹ NOU 2001:34 side 20

I Selbu-dommen⁴⁰ drøftet Høyesterett særlige metodespørsmål på samerettens område og dommen utleder generelle normer som kan brukes ved løsning av reindriftsrettslige spørsmål.

I dommen stadfestet Høyesterett at det må legges vekt på rettighetens art og at i saker som vedrører rein så ”må det tas hensyn til de særlige forhold innen reindriften.”⁴¹ For avhandlingens tema har det stor betydning at rettsanvendelsen må tilpasses rettighetens art, slik Høyesterettspraksis stadfester. Reindriften er preget av tradisjoner og kulturelle aspekter med stor betydning for både økonomi, organisering og arealutnyttelse. Det samiske samfunnet og utøvelse av reindrift kan ofte stå i stor kontrast til velkjente, norske tradisjoner. Det kan dermed være utfordrende for statlige myndigheter å regulere reindriften, både med tanke på hensynet til den samiske befolkningen og landets folkerettslige forpliktelser.

3 Reindriftslovens regler om reintallsreduksjon

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil det gjøres rede for reindriftslovens regler om reduksjon av reintall. I punkt 3.2 belyses reglens bakgrunn med særlig vekt på formålsbestemmelsen i § 1. I punkt 3.3 vil det redegjøres for reglene om fastsettelse av reintall jf. reindriftsloven § 60 første ledd jf. 57 og forholdsmessig reduksjon av reintall i siidaandel jf. § 60 tredje ledd. Punkt 3.5 omhandler posisjonering i reindriften. I punkt 3.6 vil bakgrunnen for saken til Jovsset Ante Sara benyttes som illustrasjon for reglene om reintallsreduksjon.

3.2 Bakgrunnen for reindriftslovens regler om reintallsreduksjon

Regler om reintallsreduksjon har eksistert i reindriftslovgivningen helt siden Tilægslappeloven av 1897.⁴²

I 1998 oppnevnte Landbruksdepartementet et reindriftslovutvalg som fikk i mandat å gjennomgå reindriftsloven av 1978 med sikte på å revidere de bestemmelsene som omhandlet reindriftens styring, forvaltning og interne forhold, herunder den enkelte reineiers

⁴⁰ Rt-2001-769

⁴¹ Rt-2001-769 side 789

⁴² NOU 2001:35 side 179

rettsstilling.⁴³ Det var en forutsetning for mandatet at medlemmene hadde god kunnskap om og innsikt i reindriftsnæringen og reindrifftsrettslige spørsmål.⁴⁴ I sammensetningen av utvalget var derfor reindriftsnæringen sikret bred representasjon ved at 7 av utvalgets 11 medlemmer besto av reineiere og reindriftssjefen.⁴⁵ I lovarbeidet ble det lagt vekt på at Samerettsutvalgets arbeid jf. NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling* skulle videreføres, men at bestemmelser som hadde stått uforandret gjennom 20 år skulle gjennomgås for å foreta endringer i samsvar med reindriftens utvikling og foreliggende erfaringer på området.⁴⁶

Gjennom reindrifftsloven av 1978 var det lagt opp til en bedre styring med reintallsutviklingen, hvor begrepet driftsenhet var innført.⁴⁷ En av hovedinnvendingene mot 1978-loven var nettopp at den ikke fungerte på en tilfredsstillende måte i en reindrifftsrettslig sammenheng da den i stor grad hadde en for ”norsk” innfallsvinkel.⁴⁸ Det var dermed et ønske å utarbeide regler basert på reindriftens kultur og tradisjoner, samt legge forholdene til rette for større intern styring.⁴⁹

I dagens lov er ”driftsenhet” erstattet med det samiske uttrykket ”siidaandel”. Reglene om reintallsfastsettelse vurderer hvorvidt reintallet er økologisk bærekraftig med utgangspunkt i siidaens beitegrunnlag. På denne måten mente departementet at vedtakene om en reintallstilpasning ville ha legitimitet i næringen og dermed være enklere å gjennomføre i praksis.⁵⁰ En av hovedtankene bak dagens reindrifftslov var at ”reindriften i utgangspunktet ikke skulle behøve å være gjenstand for myndighetskontroll ved offentligrettslige reguleringer og vedtak.”⁵¹ Dette var begrunnet med at det var forventet at reindriftsnæringens private aktører selv vil utforme og bli enige om fornuftige og langsiktige løsninger. På den annen side så departementet at hensynet til ressursgrunnlaget og øvrige samfunnsinteresser i enkelte tilfeller vil kreve myndighetstiltak fordi det måtte anses som et offentlig anliggende.⁵² Det

⁴³ Ot.prp.nr 25 (2006-2007) side 8

⁴⁴ NOU 2001:35 side 18

⁴⁵ Ibid., side 19

⁴⁶ St.prp.nr.49 (1997-1998) punkt 8.3

⁴⁷ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 45

⁴⁸ Ibid., side 20

⁴⁹ Ibid., side 24

⁵⁰ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 45

⁵¹ Ibid., side 6

⁵² Ibid., side 6

vises her til redegjørelsen om myndighetenes ansvar for et bærekraftig reindrift i avhandlingens punkt 1.2.

Reindriften åpner for myndighetsregulering med sanksjonsbestemmelsene i kapittel 11. I reindriften vil det på lik linje med andre næringer, være nødvendig for bruk av tvangstiltak for å sikre at utøverne etterlever og respekterer næringens lovfestede regler. I forarbeidene er reglene om bruk av tvang begrunnet i hensyn til naturgrunnlaget og forholdet til samfunnet for øvrig.⁵³ For at reindriften skal bevare sin legitimitet og tillit fra det øvrige samfunn, er det en forutsetning at også reindriften følger de lovpålagte reguleringene som er nødvendig i dagens samfunn.

3.3 En økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig reindrift

Reindriften lovens formålsbestemmelse er inntatt i § 1 hvor første ledd har følgende ordlyd:

For det samiske reinbeiteområdet skal loven legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig. For å nå disse mål skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv.

Etter bestemmelsen er lovens formål å sikre en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at reindriften med basis i sitt naturgrunnlag, som økonomisk næring og ved tradisjonell utøvelse skal opprettholdes og ha livskraft over tid. Bestemmelsen legger til grunn at reindriften bygger på samisk kultur, tradisjon og sedvane og at loven dermed skal fremme disse elementene i sin utforming og utførelse av reglene.

Videre følger det av formålsbestemmelsens annet ledd at loven skal bidra til at reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet sikres og at innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene har ansvaret for dette. I lovens forarbeid bemerker departementet at beskyttelse av arealene vil være av avgjørende betydning for reindriften

⁵³ NOU 2001:35 side 123

bærekraft.⁵⁴ Departementet ga videre uttrykk for at den største utfordringen i forhold til et langsiktig bærekraftig reindrift var å utvikle en helhetlig arealpolitikk, da reindriften var avhengig av tilfredsstillende årstidsbeiter ellers ville "...den tradisjonelle nomadiske reindriften langt på vei opphøre."⁵⁵

3.4 Fastsettelse og reduksjon av reintall

3.4.1 Innledning

Forut for en redegjørelse av reglene om reintallsreduksjon som tvangstiltak, er det nødvendig med en fremstilling av reglene som ligger til grunn for reduksjon av reintall, herunder fastsettelse av øvre reintall. Det fremgår av reindriftsloven § 57 første ledd at det skal fastsettes bruksregler for forvaltningen og bruken av distriktets ressurser. Av bestemmelsen annet ledd nr. 2 fremgår det at bruksreglene skal inneholde regler om reintall jf. § 60. Det er distriktsstyret⁵⁶ som fastsetter bruksreglene og i tillegg til regler om reintall og beitebruk, skal det fastsettes regler om bruk av distriktets fellesinnretninger.⁵⁷ Bruksreglene med reintall har som formål å sikre en økologisk bærekraftig utnyttning av distriktets beiteressurser jf. § 57 annet ledd.

Det øvre reintallet som fastsettes i bruksreglene skal godkjennes av fylkesmannen jf. § 58 første ledd. Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at regler om fastsettelse av reintall etter § 60 skal utarbeides i samarbeid med distriktets siidaer. Et av hensynene bak bestemmelsen er at prosessen med reintallsfastsettelsen skal starte hos næringen selv.⁵⁸ Departementet mente at reindriften med sin erfaringsbaserte kunnskap hadde de beste forutsetningene for å vurdere naturgrunnlaget og hvor stort beitetrykk et område kunne tåle sett i et langsiktig perspektiv. På denne måten kunne være lettere å få aksept for reintallstilpasningen og gjennomføringen av denne blant reindriftsutøverne.⁵⁹

⁵⁴ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 52

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Se punkt 1.3 om begrepsavklaringer

⁵⁷ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 26

⁵⁸ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 45

⁵⁹ Ibid

Før bruksregelen sendes fylkesmannen for godkjenning, følger det av § 58 tredje ledd at utkastet skal sendes reinbeitedistriktets siidaandelsledere to måneder før utkastet behandles på distriktets årsmøte. Utkastet til bruksreglene med uttalelser fra årsmøtet, skal så sendes fylkesmannen jf. tredje ledd siste setning. Dersom bruksreglene, herunder reintallene, ikke godkjennes av fylkesmannen, følger det av fjerde ledd at distriktet skal få bistand til å utarbeide nye bruksregler som igjen må godkjennes etter bestemmelsens regler. Dersom dette ikke fører frem, skal fylkesmannen utarbeide bruksregler for distriktet. Reintallet for den enkelte siida skal så forelegges for reindriftsstyret for endelig stadfesting og godkjenning jf. § 58 siste ledd.

Det skal i det videre gjøres rede for reglene om fastsettelse av øvre reintall og forholdsmessig reduksjon av reintall jf. reindriftsloven § 60 første og tredje ledd.

3.4.2 Fastsettelse av øvre reintall

Det fremgår av reindriftsloven § 60 første ledd første punktum at det i bruksreglene skal fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida, jf. reindriftsloven § 57. Videre fremgår det av § 60 første ledd andre punktum at ”reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunlaget som siidaen disponerer”.

En naturlig forståelse av ordlyden ”øvre reintall” er at det fastsettes et tak for et bestemt antall dyr som ikke kan overstiges. Det fastsatte reintallet må likevel anses å ha et dynamisk preg og vil fortløpende måtte tilpasses siidaens naturgrunnlag. Lovutvalget bemerket at reintallet må anses som et uttrykk for det antallet rein som beiteområdene på det aktuelle tidspunktet kunne tåle.⁶⁰ Reintallet kan dermed ikke anses som statisk og både næringen og forvaltningen må påberegne samtlige justeringer.

Hovedregelen er at det øvre reintallet skal fastsettes for den enkelte sommersiida jf. § 60 første ledd første setning. Forarbeidene bygger på hensiktsmessighetsbetraktninger da det er sommersiidaen som utgjør det organisasjonsmessige grunnlaget og gir mest produksjon og avkastning.⁶¹ Det er videre lagt til grunn at det er sommersiidaen som ”...danner basisen for fastsettelse av slike rammevilkår som høyeste reintall representerer.”⁶² Det må likevel sees

⁶⁰ NOU 2001:35 s. 111

⁶¹ Ibid

⁶² Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 46

hen til de øvrige beiteforholdene ved fastsettelsen av det øvre reintallet. Av naturlige årsaker er det ofte vinterbeitene som har et marginalt beitegrunnlag og dermed i større grad trenger trenger regulering av reintallet. Dette er forsøkt hensyntatt i § 60 første ledd siste setning, hvor det fremgår at et reintall kan fastsettes for vintersiidaene dersom det er nødvendig for en forsvarlig bruk av vinterbeitene.

Videre kan det også fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel⁶³ jf. § 60 fjerde ledd.

Begrunnelsen for regelen om fastsettelse av et øvre reintall pr. siidaandel er av hensyn til reindriftens kulturelle næringsvei.⁶⁴ Det var et ønske om å beholde den interne strukturen med felles tradisjonell arbeidskraft med mennesker tilknyttet reindriften, istedenfor å ha få siidaandeler med store flokker og innleide arbeidere.⁶⁵ Dette skulle også bidra til etablering av flere siidaandeler, slik at unge utøvere kunne få muligheten til å inneha ansvar for egen siidaandel.⁶⁶ Bestemmelsen tar også sikte på siidaens reduksjonsprosess, for det tilfellet reintallet overstiger det fastsatte øvre reintall jf. § 60 tredje ledd. Det følger her av fjerde ledd siste setning at reduksjonen først skal skje på siidaandelsnivå.

I neste punkt vil det gjøres rede for reglene om forholdsmessig reintallsreduksjon i henhold til reindriftslovens § 60 tredje ledd.

3.4.3 Forholdsmessig reduksjon av reintall

Dersom reintallet i siidaen overstiger det reintallet som er fastsatt i henhold til første eller annet ledd, følger det av reindriftsloven § 60 tredje ledd første setning at siidaen skal utarbeide en reduksjonsplan. Dersom en slik plan ikke utarbeides eller gjennomføres, er lovens sekundærløsning at hver siidaandel må redusere siidaens overskytende reintall forholdsmessig.⁶⁷ Videre følger det av tredje ledd siste setning at det er reindriftsstyret som har ansvaret for at reduksjonsplanen gjennomføres og at det settes frister både for utarbeidelse og gjennomføring av reintallsreduksjonen.

Ordlyden ”forholdsmessig reduksjon” tilsier at det ved reduksjon skal legges til grunn et forholdstall. Det betyr at hver siidaandel i en siida skal redusere med samme prosenttall.

⁶³ Se redegjørelse av begrepet siidaandel i punkt 1.3.

⁶⁴ NOU 2001:35 s. 110

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Reindriftsloven § 60 tredje ledd andre setning.

Reindriftslovutvalget la til grunn at det skal foretas ”en prosentvis reduksjon av reintallet avhengig av antall rein i siidaandelen”.⁶⁸ Dette medfører i praksis at en siidaandel med en liten flokk må redusere færre dyr enn en siidaandel med en stor flokk. Eksempelvis vil en reduksjon på 10 prosent utgjøre 10 dyr av en flokk på 100 og 200 dyr av en flokk på 2000.

Plikten til reduksjon følger direkte av loven og får bare anvendelse dersom en reduksjonsplan ikke utarbeides eller følges. Lovutvalget foreslo en nedre grense der enhetene med færre enn 200 dyr, skulle være unntatt reduksjonen.⁶⁹ Dette for å skjerme de mindre enhetene som ofte er unge utøvere i en etableringsfase.⁷⁰ Departementet gikk ikke inn for utvalgetes forslag og begrunnet det med at en slik ordning ville kunne svekke næringsstrukturen og vanskeliggjøre muligheten til å drive økonomisk forsvarlig reindrift.⁷¹ Det ble også lagt vekt på at ved en forholdsmessig reduksjon så vil de med flest dyr ta den største andelen av reduksjonen.⁷²

Dagens bestemmelse om forholdsmessig reduksjon legger opp til at siidaen selv kan bestemme hvordan reduksjon skal gjennomføres intern. Siidaen vil dermed ha anledning til å skjerme mindre siidaandeler ved at de andelene som er i stand til å tåle en reduksjon avhjelper de mindre andelene. Det er med andre ord rom for tradisjonelle interne avtaler i næringen hvor utøverne er gitt muligheten til å passe på hverandre.

Bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon har i praksis vist seg å ha noen ikke-tilsiktete virkninger som neste punkt om posisjonering vil illustrere.

3.5 Posisjonering i reindriften

I en artikkel fra 2014 offentliggjør NRK Sápmi siidaandelenes reintall i Finnmark for første gang.⁷³ Tallene tar utgangspunkt i en femårsperiode fra reindriftsåret 2008/2009 til 2012/2013 og dokumenterer at de med flest rein har økt sitt reintall, mens de med minst rein har redusert sitt reintall. I metoderapporten ”Reintallet i Finnmark” opplyser journalist i NRK Sápmi, Eilif

⁶⁸ NOU 2001:35 s. 179

⁶⁹ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 46

⁷⁰ Se mer om lovutvalgets forslag i avhandlingens punkt 6.4.2.

⁷¹ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 46

⁷² Ibid

⁷³ <https://www.nrk.no/sapmi/her-er-reintallene-1.12050012>(sist besøkt 14.12.17)

Aslaksen, at de publiserte reintallene stammer fra siidaandelsleders melding om reindrift til myndighetene jf. reindriftsloven § 18.⁷⁴

Antall rein i siidaandel	Under 400	400-600	600-1000	1000-2000
Reduksjon/økning	- 5964	+ 348	+4260	+ 7506

Tabell 1: Tabellen bygger på tallene fra NRK Sápmi og illustrerer hvordan de siidaandelen med et reintall på under 400 har foretatt den største reduksjonen og at de siidaandelene med flest dyr i størst grad har økt sitt reintall.

Tallene viser at det er de utøverne med et reintall på over 1000 dyr som har posisjonert seg i størst grad. Departementet omtaler posisjonering som "...enkelte reineiere lar reintallet vokse ved å ikke ta ut slaktedyr, i ett eller flere år, for å komme best mulig ut av en senere prosentvis lik reduksjon."⁷⁵ I påvente av vedtak om forholdsmessig reduksjon har enkelte utøvere økt reintallet sitt, samtidig som at de utøverne med et reintall på under 400 dyr har slaktet for å overholde kravet om reduksjon.

Daværende leder i Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL), Nils Henrik Sara uttalte til NRK Sápmi at reindriftsutøvere kjente til at det ville komme en paragraf om reintallsreduksjon i den nye reindriftsloven av 2007 og dermed posisjonerte seg på forhånd i form av reintallsøkning.⁷⁶ Dette ble også bekreftet av reindriftsutøver Tor Mikkell Eira som uttrykte bekymring da han, i henhold til vedtaket, hadde redusert sitt reintall, samtidig som at andre utøvere økte reintallet sitt.⁷⁷ Han ville dermed stille dårligere ved et vedtak om forholdsmessig reduksjon.

De reindriftsutøverne som har posisjonert seg ved å la flokkene vokse for å øke reintall vil være bedre rustet til å gjennomføre myndighetenes vedtak om forholdsmessig reduksjon. Motsetningsvis vil de utøverne som har forholdt seg til fastsatt reintall "straffes" for dette ved å pålegges en forholdsmessig reduksjon. De vil dermed komme dårligere ut enn de

⁷⁴ <http://www.skup.no/metoderapporter/2014/16%20-%20Reintallet%20i%20Finnmark.pdf>(sist besøkt 14.12.17)

⁷⁵ Meld.st.32 (2016-2017) punkt 7.2.3.3

⁷⁶ <https://www.nrk.no/sapmi/lot-reinflokkene-vokse-med-vilje-1.7396079>(sist besøkt 14.12.17)

⁷⁷ https://www.nrk.no/sapmi/reineier_-_urettferdig-1.10896815(sist besøkt 14.12.17)

reindriftsutøverne som ikke har fulgt myndighetenes krav om øvre reintall og påfølgende reduksjon. Posisjoneringen har også et kollektivt og spekulativt preg. Dersom en siidaandel øker størrelsen på sin flokk så har dette påvirket andre siidaandeler og siidaer til å øke størrelsen på flokkene sine. Dette for ikke å komme dårligere ut ved en forholdsmessig reduksjon der det tas utgangspunkt i siidaens totale felles reintall.

En konsekvens av posisjoneringen har vist seg ved det høye reintallet på Finnmarksvidda. Dette går igjen ut over beitegrunnet og skaper kamp om beiteområdene. En av hovedtankene bak nåværende reindrifftslov var som nevnt at det skulle legges til rette for et økt internt selvstyre i reindriften, hvor ivaretagelse av den tradisjonelle kulturen var fremtredende. Posisjonering kan derimot fremme intern strid og splittelse i reindriften og således motvirke lovens hensikt.

I 2016 hadde myndighetene i stor grad lyktes med å få det faktiske reintallet i Finnmark ned på et nivå som samsvarte med reintallet fastsatt i bruksreglene.⁷⁸ Departementet ønsket dermed å motvirke en senere reintallsøkning etter en forholdsmessig reduksjon og videre posisjonering i reindriften.⁷⁹ Det ble derfor fremmet forslag om endringer i reindrifftsloven om reintall per siidaandel jf. Prop 93.L (2015-2016).

Loven ble endret med et nytt femte og sjette ledd i reindrifftsloven § 60. Det følger av femte ledd at når det foreligger særlige grunner kan fylkesmannen fastsette et øvre reintall per siidaandel. Av forskrift til bestemmelsen fremgår at dette skal gjelde for siidaer som har foretatt en forholdsmessig reduksjon og der reintallet så overstiger det fastsatte øvre reintall med mer enn fem prosent.⁸⁰

Sjette ledd fastslår at dersom fylkesmannen har fattet vedtak etter femte ledd så kan to eller flere siidaandeler bli enig om en annen reintallsfordeling så lenge de aktuelle siidaandelens samlede reintall overholdes. Bestemmelsen legger med dette til rette for et internt selvstyre i reindriften. Dersom alle siidaandelene i siidaen kommer til enighet om en intern fordeling av siidaens øvre reintall, vil denne avtalen stå seg ovenfor fylkesmannens vedtak etter femte ledd.

⁷⁸ Prop.93.L (2015-2016) side 6

⁷⁹ Prop.93.L (2015-2016) side 6

⁸⁰ FOR-2016-07-01-856, Forskrift om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel

3.6 Bakgrunnen for saken til Jovsset Ante Sara

Jovsset Ante Sara er en 25 år gammel reindriftsutøver fra Kautokeino i Finnmark. Han overtok sin tantes siidaandel i 2010 og er i dag siidaandelsleder i reinbeitedistrikt 20 Fálá.

I forbindelse med reinbeitedistriktenes utarbeidelser av bruksregler har samtlige av distriktene i Norge, i henhold til reindriftsloven, enten fått godkjent eller fastsatt øvre reintall av Reindrifststyret.⁸¹ 8. desember 2011 fastsatte Reindrifststyret et øvre reintall på 1700 dyr for Fálá reinbeitedistrikt.⁸² Etter klage fra distriktet, endret Landbruks- og matdepartementet i 2013, det øvre reintall til 2000 dyr i vårflokk for Fálá. Per 31. mars 2012 hadde distriktet et reintall på 3105 og oversteg det fastsatte reintallet med 45,2 %. Reindrifststyret hadde satt frist til 10.09.2013 for distriktet å utarbeide en reduksjonsplan i medhold av reindriftsloven § 60 tredje ledd.

Siidaene i reinbeitedistrikt 20 Fálá kom ikke til enighet om en slik reduksjonsplan. Den 26. februar 2013 vedtok reindrifststyret en forholdsmessig reduksjon av reintallet i Saras siidaandel. Av vedtaket fremgår det:

”Med hjemmel i reindriftsloven § 60, 3. ledd pålegges siidaandelen til Jovsset Ante I. Sara å redusere antall rein i vårflokk i siidaandelen fra 116 til 114 dyr innen 31.03.13, fra 114 til 94 dyr innen 31.03.14 og fra 94 til 75 dyr innen 31.03.15.”⁸³

Sara klagde over vedtaket til Reindrifststyret som i vedtak av 20. november 2013 ikke tok klagen til følge og begrunnet det med at vedtaket om reduksjon ikke innebar en nektelse av retten til utøvelsen av kultur.⁸⁴ I forbindelse med klagebehandlingen av vedtaket, fikk distriktet 20. februar 2014 som ny frist for selv å utarbeide en reduksjonsplan. En slik plan ble ikke fastsatt.

Den 10. mars 2014 fattet Landbruks- og matdepartementet vedtak som påla Jovsset Ante Sara en forholdsmessig reduksjon av reintallet i hans siidaandel jf. reindriftsloven § 60 tredje

⁸¹ Vedtak 10.03.14, se vedlegg 5 side 1

⁸² Vedtak 26.02.13, se vedlegg 2 side 3

⁸³ Vedtak 26.02.13, se vedlegg 2 side 17

⁸⁴ Vedtak 20.11.13, se vedleg 3

ledd.⁸⁵ Det fremkommer av departementets vedtak at der reintallet oversteg det tillatte og det ikke foreligger en godkjent reduksjonsplan, så er reindrifftslovens sekundærløsning at det foretas en forholdsmessig reduksjon. Departementet bemerket at distriktet gjennom en reduksjonsplan kunne besluttet å skjerme siidaandelen til Sara, da han var i en etableringsfase. Videre kunne distriktet valgt å omfordele reintallet slik at andeler i en etableringsfase kunne få et høyere reintall.

Reindriftstyret vedtok et pålegg til Sara om å redusere reintallet i henhold til departementets vedtak. I tillegg ble det i medhold av reindrifftsloven § 76 gitt tvangsmulkt på to kroner per dag, per rein som oversteg det tillatte, øvre reintallet.⁸⁶

Sara reiste 22. mai 2015, søksmål mot staten v/Landbruks- og matdepartementet med påstand om at vedtaket om reintallsreduksjon var ugyldig. I tingretten ble vedtaket kjent ugyldig fordi det utgjorde et inngrep i retten til eiendom etter EMK P1-1. Staten anket. Lagmannsretten konkluderte med at vedtaket utgjorde et brudd på hans rett til kulturutøvelse jf. SP artikkel 27 og dermed var ugyldig. Staten anket og saken ble behandlet i Høyesterett 5. og 6. desember i år. Det er per dato for innlevering av avhandlingen, 15. desember 2017, ikke avsagt dom.

4 Reduksjon av antall rein i siidaandel som tvangstiltak

4.1 Innledning

Kapittel 4 omhandler reintallsreduksjon som tvangstiltak. I punkt 4.2 vil det først redegjøres for begrepet ”tvangstiltak”, herunder kort om hvilket organ det er som har vedtakskompetanse. I punkt 4.3 vil det gjøres rede for hvilke vilkår som må være oppfylt før det kan fattes vedtak om tvangstiltak jf. reindrifftsloven § 79 første ledd nr. 3. Herunder vilkårene ”pålegg etter reindrifftsloven § 75 ikke er etterkommet” i punkt 4.3.2 og om ”andre tiltak ikke anses formålstjenlig” i punkt 4.3.3. I sistnevnte punkt vil også andre potensielle sanksjoner i reindrifftslovens kapittel 11 belyses.

⁸⁵ Vedtak 10.03.14, se vedlegg 5 side 5

⁸⁶ Vedtak 16.09.15, se vedlegg 4 side 7

4.2 ”Tvangstiltak”

Reindrifstloven kapittel 11 inneholder regler om tvangstiltak og bruk av sanksjoner ved overtredelse av lovens bestemmelser eller der vedtak gitt i medhold av loven ikke er overholdt. Det foreligger en plikt til å etterleve loven jf. § 74 og kapittel 11 inneholder flere bestemmelser med ulike sanksjoner ved overtredelse.⁸⁷ Reindrifstloven § 79 oppstiller en uttømmende liste for hvilke tvangstiltak det kan fattes vedtak om dersom vilkårene er oppfylt. Første ledd nr. 3 har følgende ordlyd:

”Reindrifststyret eller fylkesmannen kan, dersom pålegg etter § 75 ikke er etterkommet, og andre tiltak ikke anses formålstjenlige, gjøre vedtak om tvangstiltak. Vedtak om tvangstiltak kan gå ut på[...]

3. Reduksjon av antall rein i siidaandel.”

En naturlig språklig forståelse av begrepet ”tvangstiltak” tilsier at det er tale om en myndighetshandling som utføres som en konsekvens der utstedte pålegg hjemlet i lov ikke er etterkommet frivillig. Handlingen anses som et ledd i en kontrollert virksomhet av myndighetene der formålet er å regulere en uønsket tilstand med makt. Departementet beskriver tvangsmessig reduksjon av reinflokken som ”siste utvei” dersom nødvendig reintallsreduksjon ikke finner sted frivillig.⁸⁸ Gjennomføringen av en tvangsreduksjon er ikke nærmere regulert i lov. Det er likevel nærliggende å legge til grunn at det vil by på praktiske utfordringer. Prosessen innebærer at reinflokken må samles, skilles og sorteres etter øremerker for deretter å føres til slakteriet ved transport. Dersom utøverne selv ikke bidrar til slaktingen, kreves det bistand av noen med merkekyndighet, omfattende mannskapsstyrker til arbeidet og trolig politimessig bistand.⁸⁹

Det fremkommer av § 79 første ledd at adgangen til å fatte vedtak om tvangstiltak er delegert til Reindrifststyret eller fylkesmannen. Loven regulerer ikke nærmere hvilket av disse forvaltningsorganene som skal vedta tvangsslakting. Det vil være nærliggende å legge til grunn at det forvaltningsorganet som har gitt pålegg om forholdsmessig reduksjon også vil kunne fatte vedtak om tvangsreduksjon dersom pålegget ikke etterkommes. Vedtaket om

⁸⁷ Reindrifstloven §§ 75-79

⁸⁸ Ot.prp.nr.99 (2004-2006) 6. Departementets vurderinger

⁸⁹ Ot.prp.nr.99 (2004-2006) 6. Departementets vurderinger, fjerde avsnitt

forholdsmessig reduksjon av reintall i Jovsset Ànte Saras siidaandel var fattet av Reindrifststyret.⁹⁰ Reindrifststyret har dermed vedtakskompetanse for tvangsreduksjon jf. § 79 første ledd nr. 3.

Namsmyndighetenes medvirkning er nødvendig ved gjennomføringen av en tvangsreduksjon. Reindrifstloven § 79 tredje ledd fastslår at vedtak om tvangsreduksjon er tvangsgrunnlag etter lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) kapittel 13. Tvangsreduksjon kan ved kjennelse av tingretten fullbyrdes etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 og kan begjæres av reindrifststyret eller fylkesmannen.

4.3 Vilkår for tvangstiltak

4.3.1 Tvangsreduksjon av reintall jf. reindrifstloven § 79 første ledd nr. 3

Det rettslige grunnlaget for vedtak om tvangsreduksjon er nedfelt i reindrifstloven § 79 første ledd nr. 3. Vilkårene for vedtak om tvangsreduksjon er oppstilt i bestemmelsens første ledd. Det kan fattes vedtak om tvangsreduksjon i de tilfeller ”pålegg etter § 75 ikke er etterkommet, og andre tiltak ikke anses formålstjenlige”. Bestemmelsen hjemler altså to kumulative vilkår for at tvangsreduksjon av reintall kan vedtas. Vilkårene vil bli behandlet separat i drøftelsen nedenfor.

4.3.2 ”Pålegg etter reindrifstloven § 75”

Reindrifstloven § 75 regulerer pålegg om opphør av ulovlig forhold. Av bestemmelsen fremgår det at reindrifststyret eller fylkesmannen skal utstede pålegg om opphør av forhold som er ”... i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak gjort i medhold av disse bestemmelser ... når offentlig interesser tilsier det”. Videre følger det av bestemmelsen at tiltak kan kreves gjennomført innen en gitt frist og at reindrifststyret kan delegere sin myndighet til Landbruksdirektoratet.

Det er på det rene at reindrifststyret har vedtakskompetanse etter § 75. Spørsmålet er dernest om pålegget om forholdsmessig reduksjon er gitt i medhold av § 75.

For at et slikt pålegg kan utstedes må det vurderes om reindrifstutøveren har drevet virksomhet i strid med reindrifstloven eller vedtak gitt i medhold av loven. Videre må det

⁹⁰ Vedtak 26.02.13, se vedlegg 2

vurderes om offentlige interesser tilsier utstedelse av slikt pålegg. Vurderingene vil bli foretatt separat og i overnevnte rekkefølge.

Det følger som nevnt av reindriftsloven § 60 tredje ledd at dersom reintallet i en siida overstiger det fastsatte og det ikke utarbeides en reduksjonsplan, skal hver sidaandel redusere det overskytende reintall forholdsmessig. Det vises til redegjørelse av bestemmelsen ovenfor i punkt 3.4.3. Reindriftsstyrets vedtak av 26.02.20 fremkommer det at siidaene i reinbeitedistrikt 20 Fálá ikke utarbeidet en reduksjonsplan innen gitt frist.⁹¹ Siidaandelene er dermed lovpålagt å foreta en forholdsmessig reintallsreduksjon. I dette tilfelle foretok ikke Sara en forholdsmessig reintallsreduksjon i sin siidaandel og han har dermed drevet virksomhet i strid med reindriftsloven.

Den neste vurderingen som må foretas er om offentlige interesser tilsier utstedelse av pålegg om forholdsmessig reduksjon. Ordlyden ”offentlige interesser” tilsier at det er forhold som ikke berører privates anliggende. Forarbeidene beskriver begrepet offentlige interesser som der det foreligger ”... bestemmelser hvor myndighetene har en klar interesse i og plikt til å sørge for at bestemmelsene etterleves.”⁹² Videre la Reindriftslovutvalget til grunn at ”gjennom det offentligrettslige vedtaket i seg selv har det oppstått en offentlig interesse. Dette gjelder generelt der hvor det er fattet enkeltvedtak av reindriftsforvaltningen.”⁹³

Departementet uttaler at det som et klart utgangspunkt vil foreligge en offentlig interesse i at et vedtak etterleves dersom vedtaket er offentligrettslig, eksempelvis om reintall.⁹⁴ Det vil likevel bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det er på det rene at vedtaket om reintallsreduksjon er et offentligrettslig vedtak og at det er i det offentliges interesse at bestemmelsene om reintall etterleves. Det vises her til redegjørelsen av bakgrunnen for reglene i punkt 3.2 og lovens formål i punkt 3.3. Myndighetene har et særskilt ansvar for å sikre at lovens formål om en økonomisk, kulturelt og bærekraftig reindrift overholdes. Bakgrunnen for reglene om øvre reintall er å sikre naturens beitegrunnlag og dermed en bærekraftig reindrift. Dersom reindriften ikke er bærekraftig, vil den heller ikke være økonomisk. For det tilfellet beitegrunnlaget ikke kan sikre utøvelsen av reindrift med et

⁹¹ Vedtak 26.02.13, se vedlegg 2 side 13

⁹² NOU 2001: 35 side 187

⁹³ NOU 2001:35 side 186

⁹⁴ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 72

økonomisk utbytte, vil den til slutt miste sitt kulturelle særpreg. Det er med dette nærliggende å legge til grunn at offentlige interesser tilsier utstedelse av pålegg om forholdsmessig reduksjon.

Vilkåret om at ”pålegg etter reindriftsloven § 75 ikke er etterkommet” er oppfylt.

4.3.3 ”Andre tiltak ikke anses formålstjenlige”

Det siste vilkåret som må være oppfylt før vedtak kan utstedes er når ”andre tiltak ikke anses formålstjenlige” jf. reindriftsloven § 79 første ledd første setning. En forståelse av ”andre tiltak ikke anses formålstjenlige” tilsier at alternative sanksjoner må være forsøkt eller være klart uegnet for at formålet med tiltaket skal oppfylles. Ordlyden oppstiller dermed et krav om at lempeligere virkemidler skal ha vært vurdert eller forsøkt uten hell. Bestemmelsen må anses om et uttrykk for det mildeste inngreps prinsipp, som er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp for å verne borgerne mot inngripende tiltak fra staten.⁹⁵

Reindriftsloven kapittel 11 oppstiller en liste med ulike sanksjoner. Det kan i tillegg til tvangsreduksjon, ilegges tvangsmulkt jf. § 76, avgift til siidaandelsleder jf. § 77, forelegg jf. § 78 og bøter jf. § 80. Tvangstiltak jf. § 79 kan dermed bare benyttes dersom lovens lempeligere sanksjoner har vært forsøkt eller har vært åpenbart uhensiktsmessig å benytte. I det følgende vil det vurderes om de nevnte sanksjonene ovenfor kan anvendes før reduksjon av reintall som tvangstiltak og hvorvidt de anses som formålstjenlige. Sanksjonene vil bli vurdert etter lovens bestemmelser i stigende rekkefølge.

Reindriftsloven § 76 første ledd fastslår at ved pålegg i medhold av § 75 kan reindriftsstyret eller fylkesmannen ”fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt.” Med tvangsmulkt forstås her et fastsatt beløp satt etter en konkret vurdering for tilfellet og som må innbetales per dag inntil noe er oppfylt i henhold til et påbud eller forelegg. Forarbeidene uttaler at hensynet bak bestemmelsen er for å sikre etterlevelse av ulike vedtak, særlig om reintall.⁹⁶ Tiltaket må anses som et effektivt virkemiddel for å få oppfylt et utferdiget pålegg eller forbud. Videre følger det av § 76 tredje ledd at ”pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg”. Bestemmelsen kan dermed gi grunnlag for tvangssalg av

⁹⁵ Prop.147 L (2015-2016) side 17

⁹⁶ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) merknad til § 76

reindriftsutøverens personlige eiendeler jf. tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2, herunder salg av rein.

I Reindrifststyrets vedtak av 16.09.2018 fremkommer det at reindrifststyret fastsatte løpende tvangsmulkt for Jovsset Ante Sara som et tiltak for å få gjennomført vedtaket om forholdsmessig reduksjon av reintall.⁹⁷ Tvangsmulkten lød på to kroner per dag, per rein som oversteg det fastsatte reintallet. Det øvre reintallet for Saras siidaandel var satt til 75 dyr. Saras siidaandel var registrert med 116 dyr og oversteg dermed sitt øvre reintall med 41 dyr. Med grunnlag i pålegget om tvangsmulkt utgjør dette 82,- kroner per dag. Dersom Sara eksempelvis ikke oppfyller pålegget innen et år vil tvangsmulkten totalt utgjøre kroner 29 930,-.

For en ung reindriftsutøver i etableringsfasen med en liten flokk er det nærliggende å anta at beløpet vil gå betydelig utover driftens økonomi. Tvangsmulkt vil dermed utgjøre et effektivt og løpende pressmiddel for å oppnå reduksjon av reintallet. Dette gjør seg særlig gjeldende for siidaandeler med et større reintall da beløpet vil kunne bli betydelig høyere. På den annen side kan en større siidaandel ha god økonomi og dermed ikke rammes like hardt av pålegg om tvangsmulkt. Videre kan en løpende tvangsmulkt vise seg å være mer lønnsomt for en siidaandel som har anledning til å bære den økonomiske kostnaden, sammenlignet med gjennomføring av en forholdsmessig reduksjon og dermed minske omsetningen. Det veier likevel tyngst at pålegg om tvangsmulkt er egnet for å sette press på og gi utøverne et økonomisk initiativ til å overholde vedtak om reduksjon. Det må også anses som en lempeligere alternativ til gjennomføring av tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2. Tvangsmulkt må derfor anses som et formålstjenlig tiltak som skal benyttes før det kan fattes vedtak om tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2.

Videre følger det av reindrifstloven § 77 at lederen av en siidaandel kan ilegges avgift ved brudd på bruksreglene i § 57. Det følger av andre ledd at vedtak om avgift også er tvangsgrunnlag for utlegg jf. tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2. Avgiften fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering.⁹⁸ Det er nærliggende å legge til grunn at Reindrifststyret i vurderingen vil ta siidaandelens størrelse og økonomi i betraktning ved fastsettelse av en eventuellavgift. En avgift vil dermed ramme utøverne forskjellig og være avhengig av siidaandelens økonomi. Det må likevel anses som et hensiktsmessig alternativ til

⁹⁷ Vedtak 16.09.15, se vedlegg 4 side 7

⁹⁸ Forskrift 7. november 2011 nr. 1083 om avgift ved brudd på bruksregler etter reindrifstloven

tvangsreduksjon. Det vil både gi reindrifftsutøveren et tungtveiende initiativ til reduksjon, samtidig som det er et lempeligere tiltak enn tvangsreduksjon.

Reindrifftsloven § 78 hjemler ileggelse av forelegg mot den som unnlater å etterkomme vedtak gitt i medhold av reindrifftsloven. Det fremgår av forarbeidene at dette er et sivilrettslig forelegg som ikke må forveksles med det strafferettslige.⁹⁹ Dersom forelegget søkes prøvd vil det ha samme virkning som en rettskraftig dom jf. § 78 andre ledd og forvaltningen kan gjøre nødvendige tiltak for utøverens regning dersom pålegget ikke etterkommes. Det må anses som et effektivt virkemiddel for reintallsreduksjon at forelegget kan få virkning som rettskraftig dom, samt åpner for tvangsgjennomføring. Dette må antas å legge et særlig press på utøverne hvor pålagt reintallsreduksjon vil være et rimelig alternativ. Forelegg anses derfor som et formålstjenlig tiltak som bør anvendes forut for vedtak om tvangsreduksjon.

Overtredelse av reindrifftsloven kan videre straffes med bøter jf. reindrifftsloven § 80. En bot er å anse som straff jf. straffeloven § 15. Hensynene som ligger til grunn for straffeansvar gjør seg derimot ikke gjeldende for brudd på forvaltningsrettslige vedtak om reintall. Bøter vil dermed ikke kunne anses som et formålstjenlig tiltak.

De sanksjonene som her er drøftet og ansett som formålstjenlige tiltak må benyttes før vedtak om tvangsreduksjon fattes. Dersom tvangsmulkt, avgift eller forelegg ikke har vært benyttet, vil ikke vilkåret om at ”andre tiltak ikke anses formålstjenlig” etter reindrifftsloven § 79 være oppfylt. Det vil dermed ikke kunne fattes vedtak om tvangstiltak etter § 79. Det er mange hensyn som gjør seg gjeldende for bruk av lempeligere tiltak. Formålet kan blant annet oppnås på en mer kostnadsbesparende og effektiv måte og det legges til rette for et bedre forhold og samarbeid mellom myndighet og næring.

⁹⁹ Ot.prp.nr. 25 (2005-2006), 10. merknad til § 78

5 Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal det gjøres nærmere rede for kulturvernet jf. SP artikkel 27. Artikkelen åpner for omfattende drøftelser som avhandlingens begrensede omfang ikke tillater.

Redegjørelsen vil derfor omfatte kulturvernets innhold og terskelen for inngrep i retten til kulturutøvelse.

SP artikkel 27 er inkorporert i norsk rett jf. menneskerettsloven § 2. Det fremgår av § 3 at konvensjonen ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Dette betyr at dersom anvendelse av reindriftslovens regler om tvangsreduksjon av reintall er i strid med SP artikkel 27, skal reindriftslovens regler vike for konvensjonsbestemmelsen. De folkerettslige prinsipper som gjelder ved tolkningen av konvensjonen og dens betydning for norsk rett er for øvrig behandlet i punkt 2.2 om metode ovenfor.

Også før SP ble inkorporert gjennom menneskerettsloven, har den hatt en klar kobling til norsk rett gjennom Norges ratifisering av konvensjonen og Grunnloven § 108, tidligere § 110a.

SP artikkel 27 har i sin originale tekst følgende ordlyd:

”In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden oppstiller bestemmelsen et generelt vern for etniske, religiøse og språklige minoriteter. Ordlyden er nokså vag, men artikkelen er i stor grad konkretisert gjennom praksis fra Menneskerettskomitéen som håndhever konvensjonen jf. artikkel 1 i konvensjonens valgfri protokoll. Videre må bestemmelsen tolkes i lys av SP artikkel 2 nr. 1 som lyder:

”Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind ...”

Artikkelen fastslår at det er staten som er forpliktet i henhold til konvensjonen og at konvensjonens rettigheter må anses å gjelde likt for statens borgere. SP artikkel 27 må videre sees i sammenheng med SP artikkel 26. Artikkelen oppstiller et formelt likebehandlingsprinsipp der det fremgår at ”All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law.” SP artikkel 27 utgjør med dette et unntak fra konvensjonens likebehandlingsprinsipp da det bare er personer som faller inn under alternativene ”språklig, etnisk eller religiøs minoritet” som har rettigheter etter bestemmelsen. Vernet kan således ikke påberopes av statens majoritet. Samerettsutvalget II omtalte bestemmelsens vern av minoriteter som ”et krav om positiv forskjellsbehandling av disse gruppene.”¹⁰⁰

5.2 Rettighetssubjekt

5.2.1 Etniske, religiøse og språklige minoriteter

For å fastslå hvem det er som har rettigheter etter SP artikkel 27 må det ses på hvem som anses som rettighetssubjekt. Skogvang¹⁰¹ omtaler spørsmålet om rettighetssubjekt som tredelt, hvor det først må vurderes hva som ligger i uttrykket ”etniske, religiøse og språklige minoriteter”. Dernest må det ses på om bestemmelsen anerkjenner individuelle eller kollektive rettigheter. Til slutt må det vurderes om rettighetene kan anses som områderettigheter uavhengig av etnisk grunnlag.¹⁰² Sistnevnte vurdering vil ikke være relevant for fremstillingen her.

Begrepet ”minoritet” er i en anerkjent arbeidsdefinisjon av FNs spesialrapportør, Capotorti, i norsk oversettelse beskrevet på følgende måte:

”En minoritet er en gruppe som er tallmessig underlegen i forhold til resten av statens befolkning og som er i en ikke-dominerende posisjon; der medlemmene – som er statsborgere i bostedstaten – har etniske, religiøse eller språklige særtrekk som skiller

¹⁰⁰ NOU 2007:13 A, side 193

¹⁰¹ Skogvang, *Op.cit*, side 161

¹⁰² Skogvang, *Op.cit*, side 165

gruppen fra resten av befolkningen, og som viser, om enn bare underforstått, en følelse av solidaritet, i retning av å bevare sin kultur, tradisjoner, religion eller språk.”¹⁰³

Ordlyden ”etnisk, språklig **eller** religiøs” (min utheving) i SP artikkel 27 taler for at vilkårene er alternative. Det er dermed ikke nødvendig at en minoritet må falle inn under samtlige alternativ for å anses som rettighetssubjekt etter artikkelen. Det er likevel ansett som sikker rett at samene er beskyttet av SP artikkel 27 som en etnisk minoritet. Det ble stadfestet av Høyesterett i Alta-saken der det uttales: ”[a]t samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed beskyttet av art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er uomtvistet.”¹⁰⁴ Det kan heller ikke anses som bestridt at reindriften, som er en tradisjonell samisk levevei, er utøvelse av kultur og dermed vernet av SP artikkel 27. Dette er stadfestet av Høyesterett som i 2017 uttalte at ”[d]et er utvilsomt, og ubestridt, at samenes reindrift er vernet etter bestemmelsen [SP artikkel 27].”¹⁰⁵

5.2.2 Individuelle eller kollektive rettigheter?

Den neste vurderingen er om SP artikkel 27 oppstiller individuelle eller kollektive rettigheter. Dette er av relevans for avhandlingens problemstilling fordi det vil ha betydning for om den enkelte same som har fått vedtak om tvangsreduksjon av reintall kan påberope seg minoritetsvernet eller om vernet omfatter den samiske befolkningen som en helhet, eller eksempelvis en større gruppe reindriftsutøvere.

Ordlyden ”... persons belonging to such minorities ...” taler for at bestemmelsen oppstiller individuelle rettigheter. Videre må SP artikkel 27 ses i lys av konvensjonens øvrige bestemmelser hvor flere av artiklene innledes med ”every”.¹⁰⁶ Bestemmelser hjemler rettigheter som klart kan anses som individuelle rettigheter og taler for at bestemmelsen oppstiller individuelle rettigheter.

Menneskerettskomitéen har stadfestet at SP artikkel 27 gir individuelle rettigheter. Dette eksemplifiserer blant annet klagen ved Sandra Lovelace mot Canada.¹⁰⁷ Saken omhandlet en kvinne med urfolksopprinnelse som i 1970 giftet seg med en canadisk mann som ikke var av

¹⁰³ St.prp.nr.80 (1997-98) punkt 3.2.2

¹⁰⁴ RT-1982-241 side 299

¹⁰⁵ HR-2017-2247-A avsnitt 120

¹⁰⁶ SP artikkel 6, 9, 12, 16, 18, 19, 22 og 25

¹⁰⁷ Sandra Lovelace vs. Canada. Communication No. 24/1977, 30 juli 1981

urfolk. Hun flyttet ut fra stammesamfunnet og mistet dermed sine rettigheter som medlem av Maliseet-stammen, herunder retten til å bo på reservatet. Kvinnen skilte seg med tiden og ønsket å returnere til sitt tidligere liv og bosette seg på stammens område. Lovgivningen i Canada hindret henne i dette, da staten i samsvar med forskjellige urfolksgruppers ønske, hadde vedtatt "Indian-Act" i medhold av kanadisk lovgivning. Kvinnen hevdet dette brøt med hennes rettigheter etter SP artikkel 27. Dette bestred staten og begrunnet det med at lovformålet som var å bevare stammens ønsker og identitet. Komiteen mente at kvinnen tilhørte urfolksgruppen ved å vende tilbake. Loven nektet kvinnen å oppholde seg på reservatet og avskår dermed hennes rettigheter til å nyte godt av sin kultur i fellesskap med de andre stammemedlemmene. Komiteen konkluderte med at dette utgjorde et brudd på SP art 27.

Selv om bestemmelsen er konstatert å gi individuelle rettigheter, har SP art. 27 også et kollektivt preg. Ordlyden "sammen med andre medlemmer av sin gruppe" taler for at bestemmelsen også hjemler kollektive rettigheter. Dette kan videre begrunnes med en logisk tilnærming. Enkeltindividets rett til kulturutøvelse vil fremstå som illusorisk dersom gruppens rett og mulighet til kulturutøvelse ikke foreligger. Kulturen består blant annet av språket, tradisjoner, sosiale normer, næringsliv og samfunn. Dersom kulturen ikke vil kunne opprettholdes av gruppen som helhet, vil heller ikke de individuelle rettighetene til kulturutøvelse realiseres. Skogvang uttaler at "...bestemmelsen, når den gir individuelle rettigheter, omfatter enkeltindivider som hører til et kollektiv som er vernet av SP artikkel 27."¹⁰⁸

5.3 Inngrepsvernet

5.3.1 Innledning

Det skal i det følgende vurderes hvilket vern retten til kulturutøvelse har etter SP artikkel 27. I bestemmelsen heter det at de som tilhører nevnte minoriteter "... shall not be denied the right ... to enjoy their own culture ...". Ordlyden er tvetydig og gir få holdepunkter for å utlede meningsinnholdet av bestemmelsen. En naturlig, språklig forståelse av "kultur" er heller ikke enkelt å fremstille, begrepet er ikke klart og vil ha kunne ha en ulik betydning avhengig av tid og sted. Skogvang omtaler kulturbegrepet som at det "... har å gjøre med måten vi ordner

¹⁰⁸ Skogvang, *op.cit*, side 164

hverdagen vår på, en gruppes levemåte.”¹⁰⁹ Videre kan ikke ”kultur” anses som et statisk begrep, men et ”... forutbestemt område av muligheter som mennesker tar opp, forvandler og utvikler ut fra situasjoner de befinner seg i.”¹¹⁰ Som det fremgår av punkt 4.2.1 er det lagt til grunn at samenes reindrift er beskyttet av kulturvernet i SP artikkel 27.

Det vil i det videre vurderes, med grunnlag i praksis fra MRK hvor terskelen for inngrep i retten til kulturutøvelse går.

5.3.2 Nærmere om terskelen for inngrep i kulturvernet

Det gjelder en absolutt terskel for inngrep i retten til kulturutøvelse. Dette ble stadfestet i saken ved Ilmari Länsmann mot Finland der MRK uttaler at staten ved vurderingen av rettighetens omfang ”...is not to be assessed by reference to a margin of appreciation...”¹¹¹ Rettigheten er absolutt ved at den ikke kan innskrenkes ved en nedre grense basert fastsatt basert på skjønn. Bestemmelsen oppstiller likevel ikke et totalt inngrepsvern. MRK bemerket her at det er de inngrepene som vil utgjøre et brudd på SP artikkel 27 er der virkningen ”... is so substantial that it does effectively deny to the authors the right to enjoy their cultural rights...”¹¹²

Menneskerettskomitéen presiserer videre innholdet i statens forpliktelse ovenfor minoriteters kulturvern i deres generelle kommentar til artikkel 27. I punkt 6.1 uttaler komiteen at på tross av at artikkel 27 utgjør en negativ forpliktelse, så anerkjenner bestemmelsen likevel eksistensen av en rettighet og krever at denne ikke skal nektes.¹¹³ Videre uttales det: ”... consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation.”¹¹⁴ Det er dermed ikke bare en total nektelse ”denial” av retten til kulturutøvelse som vil utgjøre et brudd på SP artikkel 27, men et vesentlig inngrep ”violation” i denne retten.

¹⁰⁹ Ibid., side 168

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ilmari Länsmann vs. Finland, Communication No. 511/1992, 26. oktober 1994, punkt 9.4

¹¹² Ilmari Länsmann vs. Finland, Communication No. 511/1992, 26. oktober 1994, punkt 9.5

¹¹³ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994): The rights of minorities (Art. 27), adopted on 50th session, 8. April 1994

¹¹⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994): The rights of minorities (Art. 27), adopted on 50th session, 8. April 1994 para 6.1

I dom av Rt. 2004 side 1092 var et enstemmig Høyesterett enig om forståelsen av terskelen for inngrep etter SP artikkel 27. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak om fredning av et reinbeitedistrikt som beiteområdet. Området hadde vært fredet siden 1910 og det ble truffet nytt vedtak om fredning i medhold av reindriftsloven av 1978 § 11. Reineierne anførte blant annet at fredningen måtte anses som et inngrep i deres rett til næringsvirksomhet og dermed en krenkelse av deres rett til kulturutøvelse jf. SP artikkel 27. Førstvoterende uttalte at dersom SP artikkel 27 skal kunne påberopes mot inngrep i næring ”... må det forutsettes at inngrepet i området er så omfattende at reindriftssamene 'nektes retten til' å utøve sin næringsvirksomhet.”¹¹⁵ Det var ikke tilfelle i den foreliggende saken.

Dette synspunktet ble også lagt til grunn i HR-2017-2247-A. Saken gjaldt bygging av den såkalte ”Landsundforbindelsen” fra Ringvassøya til Reinøya og veianlegg til et nytt fergeleie nord på øya. Det hadde vært reindrift på Reinøya i lang tid og spørsmålet var om veianlegget var i strid med SP artikkel 27 på grunn av konsekvensene for samisk reindrift. Førstvoterende uttalte at ”[s]pørsmålet i saken er om inngrepet har et slikt omfang og betydning at det fører til at samenes rettigheter etter artikkelen er blitt nektet dem...”¹¹⁶ Høyesterett viste blant annet til Ilmari Länsman mfl. mot Finland der MRK stadfestet at inngrep som «... amount to a denial of the right» ville utgjøre et brudd på SP artikkel 27.¹¹⁷ Høyesterett konkluderte med at ”[s]amlet viser Menneskerettskomiteens praksis at det skal en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket.”¹¹⁸

Vurderingen av kulturvernet overfor taler for at minoritetene nyter et sterkt vern etter SP artikkel 27. Det er likevel bare de inngrep som nekter eller vesentlig krenker minoritetens rett til kulturutøvelse som vil utgjøre et brudd på bestemmelsen.

For avhandlingen problemstilling er det statlige reguleringstiltak i reindriften som er relevant i vurderingen av kulturvernet etter SP artikkel 27. Statlig regulering av en økonomisk aktivitet er således nødvendig i et bærekraftig og langsiktig perspektiv. Av saken Kitok v. Sweden presiserte Menneskerettskomiteén at ”[t]he regulation of an economic activity is normally a

¹¹⁵ Rt-2004-1092 avsnitt 73

¹¹⁶ HR-2017-2247-A avsnitt 122

¹¹⁷ HR-2017-2247-A avsnitt 124

¹¹⁸ HR-2017-2247-A avsnitt 128

matter for the State alone. However, where that activity is an essential element in the culture of an ethnic community, its application to an individual may fall under article 27 ...».¹¹⁹

Statlige reguleringer som omfatter en minoritets kulturutøvelse kan komme i konflikt med kulturvernet i SP artikkel 27. I slike tilfeller oppstår spørsmålet om det statlige inngrepet er lovlig etter SP artikkel 27 og samtidig hvor terskelen er for hva som utgjør et brudd på bestemmelsen. I denne vurderingen gir Menneskerettskomitéens praksis en del retningslinjer som vil belyses i den videre vurderingen.

5.3.3 Inngrepet må være rimelig og objektivt begrunnet

Statlige reguleringer som griper inn i minoriteters rett til å drive med tradisjonell næringsutøvelse som er omfattet av kulturvernet etter SP artikkel 27, kan som nevnt reise spørsmål i henhold til reguleringens legitimitet.

I saken Sandra Lovelace mot Canada la Menneskerettskomitéen føringer for vurderingen av om staten kunne begrense retten til et enkeltindivid tilhørende en minoritet. Begrensningene måtte i så fall være ”reasonable and objective justification and be consistent with the other provisions of the Covenant, read as a whole.”¹²⁰ Ordlyden ”reasonable and objective justification” tilsier at den statlige begrensningen må fremstå som rimelig og være objektivt begrunnet.

I saken Kitok mot Sverige var spørsmålet om staten nektet Ivan Kitok hans rett til kulturutøvelse. Kitok var en svensk same med tilhørighet til en familie som hadde drevet med reindrift på et område i over 100 år. Kitok hadde mistet sitt medlemskap i samebyen Sörkaitum på bakgrunnen av den svenske reindriftslovgivningen som fastslo at en same som engasjerer seg i et annet yrke i over tre år mister sitt medlemskap til samebyen og dermed også medfølgende rettigheter til reindrift, land og vann. Loven åpnet likevel opp for at samebyen kunne tillate en same nytt medlemskap dersom han hadde mistet sitt forrige på grunn av annet arbeid. Samebyen Sörkaitum avslo Kitoks søknad om medlemskap, men tillot han å utøve sine rettigheter til reindrift, jakt og fiske. Kitok anførte at myndighetenes avslag på tillatelse til å drive reindrift og hans avskårede rett til å ha status som same var i strid med hans rettigheter etter SP artikkel 27.

¹¹⁹ Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988, para 9.2

¹²⁰ Sandra Lovelace v. Canada. Communication No. 24/1977, 30 juli 1981, avsnitt 16

Menneskerettskomitéen uttalte i Kitok-saken at det forelå en konflikt mellom lovgivningen som beskyttet minoritetsrettighetene som en helhet og dens anvendelse på et enkeltindivid av minoriteten. Komiteen viste her til avgjørelsens ratio decidendi i Lovelace-saken, der en begrensning på rettigheten til et enkelt medlem av en minoritet må ha en rimelig og objektivt begrunnelse og være nødvendig for velferden og den fortsatte levedyktigheten for minoriteten som en gruppe.¹²¹ Loven som begrenset Kitoks rettigheter var et forsøk på å redusere antall reindriftsutøvere for å bevare de utøverne som hadde reindrift som sin primære inntekt og sikre det økonomiske og økologiske grunnlaget for reindriften i fremtiden.

Menneskerettskomitéen fant at formålet med lovens regulering og statens metode for dette var "... reasonable and consistent with article 27 of the Covenant."¹²² Menneskerettskomitéen konkluderte med at det forelå ikke en krenkelse av hans rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27.

Avslutningsvis bemerket MRK at "... Mr. Kitok is permitted, albeit not as of right, to graze and farm his reindeer, to hunt and to fish."¹²³ Sitatet tyder på at komiteen har vektlagt det faktum at Kitok fortsatt hadde mulighet til å drive med reindrift, jakt og fiske, på tross av at han formelt sett var fratatt denne retten. Dette taler for at den faktiske virkningen av et inngrep vil ha betydning for om kulturvernet etter SP artikkel 27 skal anses som krenket. På tross av at saken omhandlet statlig regulering av reindrift gjennom lov så er det et viktig moment at forholdet ble administrert av samene selv, dette ved at samebyen hadde anledning til å godta Kitoks nye medlemskap. I denne sammenhengen uttaler Samerettsutvalget II at "det kan være grunn til å tro at terskelen for å anse bestemmelsen som krenket da var høyere enn om det hadde dreiet seg om et tilfelle der begrensningen i retten til kulturutøvelse var blitt administrert av statlige organer."¹²⁴ Uttalelsen taler for at Samerettsutvalget II anså det som nærliggende at terskelen for når kulturvernet etter SP artikkel 27 skal anses som krenket, vil være lavere dersom begrensningen er utført av myndighetene, sammenlignet med tilfeller der det er minoritetens flertall som utfører begrensningene, slik tilfellet var i Kitok-saken.

¹²¹ Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988, para 9.8

¹²² Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988, para 9.5

¹²³ Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988, para 9.8

¹²⁴ NOU 2007:13 Den nye sameretten side 200

5.3.4 Et fortsatt økonomisk utbytte

Terskelen for hva som utgjør et inngrep i kulturvernet etter SP artikkel 27 er høy ved at Menneskerettskomitéen stiller krav om at inngrepet må være vesentlig.¹²⁵ For minoriteter er ofte kulturutøvelse sammenfallende med tradisjonelt levebrød og dermed omfattet av et økonomisk utbytte. Menneskerettskomitéen har i vurderingen om SP artikkel 27 er krenket, lagt vekt på om minoritetens tradisjonelle næringsutøvelse har mulighet til å fortsette på en økonomisk bærekraftig måte dersom inngrep i kulturvernet tillates.¹²⁶

I Saken Ilmari Länsmann mot Finland, som gjaldt inngrep i samisk reindriftsutøvelse i Finland, uttalte Menneskerettskomitéen:

”With regard to the authors' concerns about future activities, the Committee notes that economic activities must, in order to comply with article 27, be carried out in a way that the authors continue to benefit from reindeer husbandry.”¹²⁷

Ordlyden ”continue to benefit from” taler for at minoriteten må kunne drive reindrift med et økonomisk utbytte som kan sikre levegrunnlag og videre drift av næringen. I Ilmari Länsmann-saken gjorde en gruppe finske samer gjeldende at myndighetenes utnyttelse av et lokalt steinbrudd forstyrret reindriftsvirksomheten i området og dermed utgjorde et brudd på deres rettigheter etter SP artikkel 27. MRK avviste klagen da reindriften i området ikke kunne anses å ha blitt negativt påvirket av steinbruddet og tiltaket førte således ikke til nektelse av gruppens rett til kulturutøvelse.

Kriteriet om at næringsutøvelsen skal kunne drives med et fortsatt økonomisk utbytte gjorde seg også gjeldende i saken Àngela Poma Poma mot Peru.¹²⁸ Staten hadde her i flere tiår foretatt inngrep i naturen som i stor grad reduserte vannforsyningen til beitegrunnet på gården hvor en urfolksgruppe drev tradisjonell næringsvirksomhet med alpukka og lama. Dette førte til uttørring av våtmarkene slik at husdyrene døde. Om inngrepets art uttalte Menneskerettskomitéen:

¹²⁵ Se punkt 5.3.2

¹²⁶ NOU 2007:13 A punkt 5.5.3.11, side 208

¹²⁷ Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992) 26 oktober 1994 para 9.8

¹²⁸ Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006, 27 march 2009

” The Committee also observes that the author has been unable to continue benefiting from her traditional economic activity owing to the drying out of the land and loss of her livestock. The Committee therefore considers that the State's action has substantively compromised the way of life and culture of the author, as a member of her community.”¹²⁹

Også her stiller Menneskerettskomitéen et krav om at minoriteten skal kunne ”continue benefiting” fra den tradisjonelle næringsutøvelsen for at inngrepet ikke skal anses å utgjøre et brudd på SP artikkel 27. MRK konkluderte med statens inngrep ”substantively compromised” klagerens levemåte og kultur.¹³⁰ SP artikkel 27 var i dette tilfellet krenket. Praksis fra Menneskerettskomitéen stiller et krav om et fortsatt økonomisk utbytte i en slik grad at næringen har mulighet til å fortsette i fremtiden, også etter at inngrepet har funnet sted.

5.3.5 Krav om ”effective participation”

Menneskerettskomitéen har i sin generelle kommentar nr. 23 (1994) bemerket at med hensyn til utøvelsen av de kulturelle rettighetene som er beskyttet etter SP artikkel 27, kan kultur manifestere seg i ulike former.¹³¹ Dette gjør seg særlig gjeldende for urfolk ved at deres livsstil er knyttet til bruken av naturressurser og tradisjonelle aktiviteter. Komiteen uttaler i avsnitt 7:

”The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”¹³²

Komiteen omtaler altså dette som minoritetene krav til effektiv deltakelse eller ”effective participation” i saker som angår dem. Spørsmålet om hva som ligger i ”effective participation” er søkt løst i praksis fra Menneskerettskomitéen. Her viser det seg at dersom det er gjennomført grundige konsultasjoner hvor den berørte gruppen aktivt har fått delta i

¹²⁹ Ibid., para 7.7

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ The Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994): The rights of minorities (Art 27), 50th session, para 7

¹³² The Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994): The rights of minorities (Art 27), 50th session, para 7

saksbehandlingen, vil det ofte kunne konkluderes med at det omstridte tiltaket er forenlig med SP art 27. Dette fremkom særlig i saken om Apirana Mahuika vs. New Zealand.¹³³

Saken omhandlet en gruppe av maorier i New Zealand som klaget staten inn for Menneskerettskomitéen. De anførte at en vedtatt ny lov om kommersiell fiskekvote avskaffet deres tradisjonelle fiskerettigheter og dermed utgjorde et brudd på deres rettigheter etter SP artikkel 27. Forut for loven hadde det foregått forhandlinger mellom staten og maoriene for å avklare folkenes tradisjonelle fiskerettigheter. Forhandlingene var bakgrunnen for den nye loven som ga maoriene rett på omlag 40 prosent av New Zealands kommersielle fiskekvote. Flertallet av maoriene hadde godtatt den nye lovgivningen, hvorpå klagerne anførte at konsultasjonsprosessen ikke hadde vært gjennomført på en tilfredsstillende måte. MRK bemerket her at

”...the State party undertook a complicated process of consultation in order to secure broad Maori support to a nation-wide settlement and regulation of fishing activities. Maori communities and national Maori organizations were consulted and their proposals did affect the design of the arrangement.”¹³⁴

Det ble her konkludert med at det ikke forelå brudd på SP artikkel 27 fordi staten hadde foretatt en komplisert konsultasjonsprosess som vektla uttalelsene fra minoritetene i en slik grad at vedtaket hadde blitt direkte påvirket. Samerettsutvalget II omtaler kravet til deltakelse som en ”reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen”.¹³⁵

I saken *Àngela Poma Poma mot Peru*¹³⁶ konkluderte derimot Menneskerettskomitéen med at det forelå et brudd på klagerens rettigheter etter SP artikkel 27. I punkt 7.7 fremkommer det at komiteen la betydelig vekt på at det ikke var foretatt konsultasjoner med klageren eller minoritetsgruppen om inngrepet. Komiteen bemerket også at det heller ikke var foretatt undersøkelser av hvilke negative konsekvenser inngrepet ville få for den tradisjonelle økonomiske aktiviteten på området og at det dermed ikke var iverksatt handlinger for å minimere denne skaden.

¹³³ Apirana Mahuika v. New Zealand Communication No. 547/1993, 27. oktober 2000

¹³⁴ Ibid., para 9.6

¹³⁵ NOU 2007:13 A side 207

¹³⁶ Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006, 27 march 2009

Samerettsutvalget II legger til grunn at innholdet i deltakelsesretten vil variere fra sak til sak, men at det uansett ikke er tale om en ”passiv rett” da deltakelsen må ha vært så effektiv at den har virket inn på avgjørelsen.¹³⁷ Overnevnte praksis viser også at kravet til minoritetens deltakelse i saker som angår dem må være av en slik art at deltakelsen er med på å påvirke innholdet av avgjørelsen eller inngrepet som vedtas. Dette kravet må ses i lys av minoritetenes særlig kunnskap om egen livsstil og grunnlaget for sin kulturutøvelse. På denne måten vil det være enklere for statlige myndigheter å ivareta både hensynet til minoriteten selv og dermed statens folkerettslige forpliktelser. Vektige hensyn taler dermed for at minoritetenes deltakelse både skal lyttes til og særlig vektlegges i avgjørelsene.

5.4 Avsluttende bemerkning

Både Kitok-saken og Àngela Poma Poma-saken reiste spørsmål om det forelå en konflikt mellom rettighetene til individuelle minoriteter og gruppen som en helhet. Hensynet til naturgrunnlaget som bakgrunn for den statlige reguleringen i Kitok-saken har forøvrig nær sammenheng med avhandlingens tema om forholdsmessig tvangsreduksjon av reintall. En sentral forskjellen er at den statlige reguleringen hjemlet i reindrifftslovens regler om forholdsmessig tvangsreduksjon ikke er et forhold som er administrert eller ønsket av samene som en gruppe. Dette belyses av Sametingets forslag om en reduksjonsmodell der de minste enhetene skjermes. En vurdering av om enkeltindividets interesser står mot minoritetsgruppen som en helhet er dermed ikke aktuelt for avhandlingens fremstilling av kulturvernet i SP artikkel 27.

6 Reindrifftsloven § 60 tredje ledd vurdert mot SP artikkel 27

6.1 Innledning

Tvangsgjennomføring av vedtak om reintallsreduksjon er hjemlet i reindrifftsloven § 79 første ledd nr. 3. Bestemmelsen er myndighetenes prosessuelle tvangsgrunnlag for gjennomføring av vedtak der pålegg etter § 75 ikke er etterkommet og andre tiltak ikke anses formålstjenlig.¹³⁸ Bestemmelsen hjemler tvangsgjennomføring av forholdsmessig reduksjon av antall rein i en siidaandel jf. reindrifftsloven § 60 tredje ledd. Det er dermed metoden i § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon som i det følgende skal vurderes mot SP artikkel 27.

¹³⁷ NOU 2007:13 A side 207

¹³⁸ Se redegjørelse for reglene om tvangsreduksjon i avhandlingens kapittel 4.

Det er i punkt 3.4.3 og kapittel 5 gjort rede for bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon av reintall og terskelen for ulovlig inngrep i retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27.

Spørsmålet som her skal vurderes er om vedtak om forholdsmessig reduksjon av reintall jf. § 60 tredje ledd utgjør et brudd på den enkeltes reindriftsutøvers rett til kulturutøvelse jf. SP artikkel 27.

Det vil først vurderes om regelen om forholdsmessig reduksjon jf. reindriftsloven § 60 tredje ledd er rimelig og objektivt begrunnet i tråd med praksis fra MRK. Dernest om den enkelte reindriftsutøver kan drive reindrift med fortsatt økonomisk overskudd etter vedtak om forholdsmessig reduksjon. Til slutt skal det vurderes om Sametinget og NRL har hatt en reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen av reindriftsloven § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon.

6.2 Er reindriftsloven § 60 tredje ledd rimelig og objektivt begrunnet?

Reindriftsloven § 60 tredje ledd hjemler gjennomføringen av forholdsmessig reintallsreduksjon for en siidaandel dersom reintallet i siidaen overstiger det reintall som er fastsatt og det ikke utarbeides eller gjennomføres en reduksjonsplan. Det kan problematiseres om statens pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall i siidaandel utgjør et inngrep som vesentlig begrenser den enkeltes reindriftsutøvers rett til kulturutøvelse. Som det fremgår av avhandlingens punkt 5.3.3 må statlige inngrep som vesentlig begrenser en minoritets rett til kulturutøvelse, ha en rimelig og objektivt begrunnelse for å anses som lovlig.

Bakgrunnen for reglene om øvre reintall og forholdsmessig reintallsreduksjon er for å sikre en bærekraftig reindrift over tid, hvor beskyttelse av reindriftenes arealer er avgjørende for dette formålet. Videre er bestemmelsen begrunnet i lovens formålsbestemmelse om å sikre et økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig reindrift. I avhandlingens innledning er det redegjort for overbelastning av reinbeiteområdene i Finnmark. Dersom det ikke gjennomføres en reduksjon av reintallet vil ikke naturgrunnlaget være økologisk bærekraftig for reindriften i fremtiden. Dette taler for at reindriftsloven § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon er rimelig og objektivt begrunnet.

Av Lovelace-saken fremkom det at en begrensning i rettigheten til et enkelt medlem av en minoritet også må være nødvendig for velferden og den fortsatte levedyktigheten for minoriteten som en gruppe.¹³⁹ Som nevnt i punkt 2.2.1, uttalte departementet at den tradisjonelle nomadiske reindriften langt på vei vil opphøre, dersom reindriften ikke har tilfredsstillende årstidbeiter. Det er dermed ikke omtvistet at reglene om forholdsmessig reduksjon er nødvendig for velferden og den fortsatte levedyktigheten for samene som en gruppe.

Reindriftsloven § 60 tredje ledd er rimelig og objektivt begrunnet.

6.3 Kan reindriftsutøveren drive med fortsatt økonomisk overskudd etter vedtak om forholdsmessig reduksjon?

I vurderingen av om myndighetens inngrep kan komme i konflikt med retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27, følger det av Menneskerettskomitéens praksis at den enkelte reindriftsutøver må kunne drive med et fortsatt økonomisk overskudd etter at pålegget er gjennomført.¹⁴⁰

Hvordan et vedtak om forholdsmessig reduksjon av reintall i siidaen vil ramme de enkelte reindriftsutøverne vil være forskjellig. Det vil avhenge av antall rein i siidaandelen og hvor mange reineiere som hører til siidaandelen, størrelsen på reduksjonen som skal gjennomføres og hvorvidt de enkelte reindriftsutøverne har reindrift som hovednæring og dermed som den eneste inntektskilden. Det er naturlig at små siidaandeler med få utøvere vil rammes hardere enn store andeler med få utøvere. Hvilken betydning et slikt inngrep vil få for den enkelte reindriftsutøver kan dermed ikke fastslås generelt. Det vil således være vanskelig å svare på hvorvidt den enkelte reindriftsutøver kan drive med fortsatt økonomisk overskudd etter vedtak om forholdsmessig reduksjon.

Et utgangspunkt for vurderingen følger av reindriftsforvaltningens vedtak om forholdsmessig reduksjon som påla Jovvset Ante Sara å redusere sitt reintall fra 115 til 75 dyr.¹⁴¹ Det vises til

¹³⁹ Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988, para 9.8

¹⁴⁰ Se avhandlingens punkt 5.3.4

¹⁴¹ Se vedtak 26.02.13, vedlegg 2 side 17

redegjørelsen av vedtaket i avhandlingens punkt 3.6. De faktiske konsekvensene av å redusere reintallet i Saras siidaandel til 75 dyr ble utredet i dom av LH-2016-92975.

Her ble sakkyndig Ingrid Mari-Anne S. Gaups vurderinger lagt vekt på i vurderingen av om Jovsset Ante Sara ville kunne drive reindrift med økonomisk overskudd.¹⁴² Gaups vurdering var basert på ressursregnskapet for reindriftsåret 2012-2013 for reinbeitedistrikt 20 Fálá. Med en flokk på 75 dyr som utgangspunkt, hvor simleflokkens produksjon, antall tap av kalv og voksne dyr ble tatt i betraktning, ble slakteuttaket beregnet å utgjøre 25 dyr, noe som tilsvarte en salgsinntekt på ca. kr 25 000,-.¹⁴³

Som en ung, nyetablert reindrifutsøver er Jovsset Ante Sara avhengig av årlig driftstilskudd fra forvaltningen. Driftstilskuddet er ment å ”fremme en bærekraftig reindrift, kvalitet og produktivitet samt heve inntekten og virke utjevnende mellom enheter i næringen.”¹⁴⁴ Grunnvilkårene for driftstilskudd er nedfelt i forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag § 2a.¹⁴⁵ Her heter det at en siidaandelsleder må i det siste kalenderåret hatt avgiftspliktig salgsinntekt på minimum kr 50 000 eksklusiv merverdiavgift fra salg av reinkjøtt i eget merke.

Med utgangspunkt i Gaups beregning av Saras salgsinntekter, vil ikke Sara oppfylle vilkårene for driftstilskudd. Det er videre nærliggende å legge til grunn at en reindrifutsøver ikke vil kunne drive reindrift med økonomisk overskudd med en årlig salgsinntekt på kr. 25 000.

I avhandlingens punkt 5.3.4 redegjøres det for Menneskerettskomitéens avgjørelse i saken Poma Poma mot Peru. Her stiller komiteen krav om at den enkelte ved utøvelsen skal kunne ”continue benefiting from her traditional economic activity...”.¹⁴⁶ Menneskerettskomitéen stiller krav om et fortsatt økonomisk utbytte, men gir i sin praksis ingen uttalelser på hvilken størrelsen det økonomiske utbytte skal utgjøre.

Reglene om forholdsmessig reduksjon er begrunnet med hensynet til et bærekraftig reindrift, hvor beiteområdene har vært overbelastet i lengre tid og dermed ført til lite tilgjengelig mat

¹⁴² LH-2016-92975 punkt 5 om konsekvenser for å redusere reintallet i siidaandel til 75, nest siste avsnitt

¹⁴³ Ibid, avsnitt 6

¹⁴⁴ Forskrift 19. juni 2012 nr. 592 om tilskudd til siidaandeler og tamreingrunnlag, § 1

¹⁴⁵ Forskrift 19. juni 2012 nr. 592 om tilskudd til siidaandeler og tamreingrunnlag

¹⁴⁶ Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006, 27 march march 2009, para 7.7

og lav slaktevekt. Ved å redusere reintallet, kan det argumenteres for at dette kan gi økt beitegrunnlag på sikt, som igjen vil kunne føre til at dyrene har mer tilgang på mat og dermed en høyere slakteverdi per rein. Det vil derimot ikke være mulig å ta legge til grunn utfallet av en hypotetisk situasjon langt frem i tid. Kravet om et fortsatt økonomisk utbytte må anses som et krav som gjør seg gjeldende for tiden etter et inngrep i en minoritets tradisjonelle økonomiske aktivitet. Dersom den enkelte reindriftsutøver ikke kan drive med fortsatt økonomisk overskudd etter et vedtak om forholdsmessig reduksjon vil dette utgjøre et brudd på hans rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27.

Hvorvidt et vedtak om forholdsmessig reduksjon faktisk innebærer at en reindriftsutøver ikke kan drive med fortsatt økonomisk overskudd, vil som nevnt variere ut fra forskjellige forhold og kan ikke fastslås på et generelt grunnlag. Det er likevel nærliggende å legge til grunn at de siidaandelene som i utgangspunktet har et lavt reintall og som må foreta en forholdsmessig reduksjon ikke vil ha mulighet til å drive med reindrift som hovednæring. For disse tilfellene vil en forholdsmessig reduksjon medføre at reindriftsutøveren ikke kan drive med et fortsatt økonomisk overskudd.

6.4 Er kravet ”effective participation” oppfylt?

6.4.1 Innledende bemerkninger

Urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem er nedfelt i ILO-konvensjonen 169 artikkel 6. ILO-konvensjonen er ratifisert av Norge og trådte i kraft 5. september 1991. På bakgrunn av denne retten, ble Konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget underskrevet av daværende Kommunal- og regionalminister og sametingspresidenten 11. mai 2005.¹⁴⁷ Ved kongelig resolusjon 1. juli 2006 ble det stadfestet at konsultasjonsprosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Et av formålet med konsultasjonsavtalen er ”...å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser.”¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 9

¹⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/>(sist besøkt 14.12.17)

Norske Samers Landsforbund (NRL) er avtalepart med Landbruks- og matdepartementet i hovedavtalen for reindrift § 1.¹⁴⁹ Dette betyr at de to partene forhandler om en årlig og løpende reindrifftsavtale, hvor formålet er en utvikling av reindrifftsneringen i samsvar med departementets vedtatte politiske mål. Det er ikke tvilsomt at både Sametinget og NRL er representanter for reindrifftsutøverne og dermed skal konsulteres på vegne av reindrifftssamene i saker som omhandler dem.

Dette stadfestes i reindrifftslovens forarbeid der regjeringen etter tiltredelsen av konsultasjonsavtalen høsten 2005 så nødvendigheten med at arbeidet med den nye reindrifftsloven prioritertes og at konsultasjonene med Sametinget og NRL derfor måtte påbegynnes.¹⁵⁰ Reindrifftsloven var med dette den første loven av betydning for samiske interesser som ble fremmet for Stortinget etter vedtakelse av konsultasjonsavtalen.¹⁵¹ Det ble foretatt flere konsultasjoner med Sametinget i utformingen av den nye reindrifftsloven og det fremgår av reindrifftslovens forarbeid at departementet var opptatt av å foreta grundige konsultasjoner for å søke å tilfredsstillere konsultasjonsavtalens krav.¹⁵²

Som nevnt i punkt 5.3.5 ovenfor stiller MRK krav om at den berørte gruppen skal ha ”effective participation” i saker som omhandler dem. I saken *Apirana Mahuika vs. New Zealand* fremkom det at inngripende statlige reguleringer ovenfor en minoritet kan være i samsvar med SP artikkel 27 dersom den berørte gruppen var konsultert på en slik måte at deres deltakelse ”did affect the design of the arrangement”.¹⁵³ Kravet omfatter dermed en reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen, hvor gruppens deltakelsen må ha vært så effektiv at den har virket inn på innholdet av reguleringen.¹⁵⁴

¹⁴⁹ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/lmd/lover_regler/retningslinjer/2006-2001/hovedavtale-for-reindriften/id613212/ (sist besøkt 14.12.17)

¹⁵⁰ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 9

¹⁵¹ Ibid., side 10

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ *Apirana Mahuika v. New Zealand Communication No. 547/1993*, 27 March 2009 para 9.6

¹⁵⁴ Se avhandlingens punkt 5.3.5

6.4.2 Har Sametinget og NRL hatt reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen?

Det følger av lovforslaget til ny reindrifftslov i NOU 2001:35 på side 177 at reindrifftslovutvalget foreslo følgende ordlyd for reindrifftsloven § 60 tredje ledd:

”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.”

Av lovens forarbeid fremgår det at både Sametinget og NRL gikk inn for å skjerme de andelene med mindre enn 200 rein.¹⁵⁵ Ved Sametingets plenumsbehandling av utkastet til ny reindrifftslov datert 27. september 2006 uttales følgende:

”I samsvar med reindrifftslovutvalgets forslag må det inntas en bestemmelse om vern for de med gjennomsnittlig reintall eller mindre reintall ved pålagt reduksjon... dette vil bidra til å sikre unge reindrifftsutøvere i etableringsfasen samt sikte økonomisk bærekraftig reindrift for alle reindrifftsutøvere.”¹⁵⁶

Departementet støttet reindrifftslovutvalgets reduksjonsmodell, men ville ikke gå inn for å skjerme mindre driftsenheter med en nedre grense på 200 rein. Departementet mente at en modell der siidaen selv kan bestemme hvordan en reduksjon skal foretas og dermed også ha mulighet til å skjerme de mindre andelene, et stykke på vei ville møte gå Sametingets og NRLs synspunkt.¹⁵⁷

Kravet til effektiv deltakelse er oppfylt dersom den berørte gruppen har deltatt på en slik måte at innholdet av reguleringen er blitt påvirket av deres deltakelse i beslutningsprosessen. Det er på det rene at Sametinget ønsket en nedre grense for å skjerme unge, nyetablerte utøvere og sikre en økonomisk bærekraftig reindrift for alle i næringen. Departementet gikk ikke inn for en bestemmelse der reduksjonen ville skjerme de minste enhetene med en nedre grense på 200 rein. Det ble således ikke tatt hensyn til de forholdene Sametinget la vekt på og ønsket å få med i reguleringen.

¹⁵⁵ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 46

¹⁵⁶ Sametingsrådets forslag til innstilling overfor komiteen, se vedlegg 1 side 3

¹⁵⁷ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 46

Sametinget og NRL har ikke hatt en reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen om reindriftsloven § 60 tredje ledd om forholdsmessig reintallsreduksjon.

Kravet ”effective participation” er ikke oppfylt.

6.5 Sammendrag og konklusjon

Det gjelder en absolutt terskel for inngrep i den enkeltes rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27. Dette fordi bestemmelsen oppstiller en materiell skranke der vurderingen for hvor den nedre grensen for hva som anses som ulovlig inngrep i retten til kulturutøvelse ikke kan avgjøres ved en skjønnsbasert tolkning. Det må dermed ses til Menneskerettskomitéens praksis for å klargjøre hvor terskelen for et ulovlig inngrep går. Det fremgår her at et inngrep som utgjør eller kan sidestilles med en nektelse av samenes kulturutøvelse vil være et brudd på SP artikkel 27. Her er det flere sider som må vurderes, hvor et tungtveiende moment er om den enkelte reindriftssamen kan drive med et fortsatt økonomisk overskudd etter inngrepet. Hvis svaret er nei, vil dette medføre at den enkelte reindriftssamen ikke har mulighet til å fortsette med reindriften og dermed mister sin rett til kulturutøvelse.

Det er likevel ikke enkelt å slå fast hvor omfattende et inngrep må være ovenfor den enkelte minoritet som er beskyttet av bestemmelsen for å konkludere med at retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 er krenket. Samerettsutvalget mente at det ”nødvendigvis vil måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet av de negative konsekvenser inngrepet må antas å medføre for de individer eller grupper tilhørende minoritetsgruppen som berøres av inngrepet.”¹⁵⁸

Et moment i denne vurderingen er risikoen for avvikling av reindrifta for utøvere med få dyr.

I reindriftsstyrets vedtak uttales det:

”Hvis man tar med risiko for rovdyr tap, vanskelige værforhold på vinterbeite og øvrige faktorer, foreligger det en mulighet for at siidaandelens reintall vil falle under 50 rein slik at den blir omfattet av avviklingsbestemmelsen i reindriftsloven § 16 fjerde ledd. Dette er et

¹⁵⁸ NOU 2007:13A punkt 5.5.3.9

spørsmål som eventuelt må tas stilling til fem år etter reduksjonen er gjennomført, og en eventuell avvikling av siidaandel er et faktum.”¹⁵⁹

Reindriftsloven § 16 fjerde ledd fastslår at dersom en siidaandel ”har hatt et reintall på under 50 i fem år, må den avvikles som siidaandel.” En avvikling av siidaandel betyr at dyrene enten må plasseres i en annen andel eller slaktes. Dersom alle dyrene i en siidaandel slaktes som følge av avviklingen og reinmerke ikke har vært i bruk på fire år, slettes utøverens reinmerke jf. reindriftsloven § 38 fjerde ledd. Avvikling av reindriften som et utfall av reintallsreduksjonen, vil utgjøre en total nektelse av den enkeltes rett til kulturutøvelse. Den faktiske konsekvensen ville på den annen side ikke gjort seg gjeldende før det er gått fem år, men dersom reintall reduseres til 75 dyr vil risikoen for dette antas å være nærliggende og dermed utgjøre et viktig moment i vurderingen.

Videre har ikke kravet til konsultasjon med den berørte gruppen vært overholdt i utformingen av regelen om forholdsmessig reduksjon. Dette ved at Sametinget og NRL ikke ble hørt i sitt ønske om å fremme reindriftslovutvalgets forslag om å beskytte de enhetene med færre enn 200 dyr fra en forholdsmessig reduksjon. På tross av at reglene om reintallsreduksjon er rimelig og objektivt begrunnet, er det sentrale momentet i vurderingen at en forholdsmessig reintallsreduksjon ovenfor de utøverne med de minste flokkene ikke vil kunne drive med fortsatt økonomisk overskudd. Dette vil i realiteten medføre at den enkelte reindriftsutøver ved et slikt inngrep, nektes retten til kulturutøvelse. For en reindriftsutøver som har mindre enn 200 dyr, vil tvangstiltak i form av forholdsmessig reduksjon av reintall jf. reindriftsloven § 79 første ledd nr. 3 jf. § 60 tredje ledd utgjøre et brudd på reindriftsutøverens rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27. Dette vil likevel være opp til Høyesterett eller FNs Menneskerettskomitéen å endelig avgjøre.

¹⁵⁹ Vedtak 20.11.13, se vedlegg 3 side 8

7 De lege ferenda betraktninger

Det er i drøftelsen ovenfor konkludert med at reindrifftslovens tvangstiltak om forholdsmessig reduksjon av reintall i enkelte tilfeller vil føre til at reindrifftsutøvere ikke kan drive med et fortsatt økonomisk overskudd og dermed miste reindrifften som sitt næringsgrunnlag.

Bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon som tvangstiltak i medhold av reindrifftsloven § 79 første ledd nr. 3 jf. § 60 tredje ledd utgjør i disse tilfellene et brudd på minoriteters rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27. Bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon er med dette en svakhet ved reindrifftslovens reintallsregulering.

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3, tilrettelegger reindrifftsloven for et økt internt selvstyre i reindrifften. Det kan dermed argumenteres for at reindrifftslovens bestemmelse om reintall jf. § 60 legger ansvaret for ivaretagelse av mindre og utsatte siidaandeler til reindriffts næringsen selv. Reinbeitedistriktet kan i bruksreglene ved fastsettelse av øvre reintall for sommersiidaene velge å skjerme de minste enhetene. Avhandlingens punkt 3.5 om posisjonering blant reindrifftsutøverne og saken til Jovsset Ante Sara kan sees på som ikke-tilsiktete virkninger av bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon. Den har dermed ikke en heldig virkning i praksis. Det foreligger noen mulige løsninger på utfordringene knyttet til bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon som i det følgende vil søkes belyst.

En mulig løsning er å foreta en lovendring i samsvar med reindrifftslovutvalgets forslag om et bunnfradrag i bestemmelsen om reintallsreduksjon jf. NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindrifftsloven. Utvalgets forslag var todelt og hadde følgende ordlyd:

”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.”¹⁶⁰

På denne måten vil de minste siidaandelene bli skjermet for en forholdsmessig reduksjon og dermed ha et reintall som sikrer utøverne et fortsatt økonomisk utbytte av drifta. Ved et slikt bunnfradrag vil det heller ikke foreligge en nærliggende fare for avvikling av de minste siidaandelene etter gjennomføringen av en forholdsmessig reduksjon. En lovendring som skjermer hver siidaandel med mindre enn 200 dyr fra en reduksjon vil i større grad enn

¹⁶⁰ NOU 2001: 35 side 179

dagens bestemmelse være forenelig med kravet om retten til kulturutøvelse i SP artikkel 27. Reindrifftsloven vil dermed samsvare med Norges folkerettslige forpliktelser.

En mulig løsning på problemene knyttet til posisjonering i reindrifften kan være en form for registrerings- og rapporteringssystem for de som allerede har foretatt en reduksjon i henhold myndighetenes pålegg. På denne måten vil det registreres hvilke utøvere som faktisk har foretatt en reduksjon og dermed også hvilke utøvere som har forsøkt å posisjonere seg ved å øke, istedenfor å redusere sitt reintall. En slik ordning vil kunne gi grunnlag for å pålegge de utøverne med den største økningen i reintall en tilsvarende belastning i en ny reduksjon. Ved en slik registreringsordning må det stilles krav om kontroll og etterprøvbarehet for forvaltningen. En kontroll og registrering av reduksjon vil eksempelvis kunne gjennomføres ved fylkesmannens kontroll av reintall ved offentlige reintellinger i siidaen. Dette vil derimot medføre en økende arbeidsmengde og dermed ekstra kostnader for forvaltningen. En registreringsordning vil likevel fremstå som en rettferdig og rimelig løsning for de utøverne som frivillig velger å følge myndighetenes reduksjonspålegg. Dette vil igjen kunne bidra til at reintallstilpasningen har legitimitet i næringen slik at reindrifftsutøverne vil være villig til å etterleve og følge påleggene om reduksjon for å sikre et bærekraftig reintall.

En lovendring bør også ta sikte på mer åpenhet rundt reintallene generelt. Etter dagens ordning er opplysninger om enkeltpersoners reintall underlagt taushetsplikt jf. reindrifftsloven § 18 tredje ledd. Hemmelighold av reintall er en gammel samisk tradisjon som har stått sterkt i reindrifften i alle år. En utøvers reintall sier noe om hans personlige økonomi, det å oppgi reintallet sitt er etter samisk tro forbundet med ulykke. På tross av at samiske tradisjoner har en sterk tilknytning til kulturutøvelsen, må det legges vekt på at også reindrifften har vært gjenstand for modernisering i takt med samfunnet. Med dette følger offentlige krav og pålegg som enhver næring må innrette seg etter. Ved å gjøre reintallene offentlig for reindrifftsutøverne i næringen vil dette skape en intern kontroll slik at posisjonering blant utøverne blir vanskeliggjort. Det vil kunne bidra til å fremme den enkeltes ansvar ovenfor reindrifftssamfunnet og samtidig gi utøverne en ekstra oppfordring til å overholde reintallsfastsettelsen. En offentliggjøring av reintallene internt i reindrifften vil kunne bidra til at nødvendige reduksjoner overholdes på en rettferdig måte ovenfor alle i næringen.

8 Kildeliste

Internasjonale konvensjoner

SP	Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, vedtatt 16. desember 1996
Valgfri tilleggsprotokoll	Valgfri tilleggs protokoll til Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, vedtatt 16. desember 1996
EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, vedtatt 4. november 1950
Wien-konvensjonen	Vienna Convention on the Law of Treaties 23. mai 1969
ILO-169	Convention (No.169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 9. September 1991

Lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Norges Grundlov
Tillægglappellen	Lov 25. juli 1897 indeholdende Tillægsbestemmelser angaaende Lapperne og Rensdyrdriften inden de søndenfor Finnmarkens Amt liggende Landsdele
Tvangsfullbyrdelsesloven	Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Offentleglova Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet

Reindrifftsloven Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift

Forskrifter

Forskrift 7. november 2011 nr. 1083 om avgift ved brudd på bruksregler etter reindrifftsloven

Forskrift 19. juni 2012 nr. 592 om tilskudd til siidaandeler og tamreingrunnlag

Forskrift 1. juli 2016 nr. 856 om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel

Lovforarbeider, innstillinger, utredninger og offentlige publikasjoner

Ot.prp.nr.3 (1998-1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Ot.prp.nr.99 (2004-2006) Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift

Ot.prp.nr.25 (2006-2007) Om lov av reindrift (reindrifftsloven)

NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*

NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 2001:34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget

NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindrifftsloven

NOU 2007: 13 A Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget, Del I, II og III (kap 1-15)

Innst. O.nr.51 (1998-1999) Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Prop.147 L (2015-2016) Endringer i psykisk helsevernloven mv. (økt selvbestemmelse og rettssikkerhet)

Prop.93 L (2015-2016) Endringer i reindrifftsloven (reintall per siidaandel)

St.prp.nr.49 (1997-1998) Reindrifftsavtalen 1998-99 om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt og om endringer i statsbudsjettet for 1998

St.prp.nr.80 (1997-1998) Samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Meld.st.32 (2016-2017) Reindrift - lang tradisjon - unike muligheter

Dokument 3:1 (2010-2011) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av stortinget

Dokument nr. 3:12 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark

Dokument nr. 3:14 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, Oslo 11. mai 2005. Hentet fra regjeringens hjemmeside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/> (sist beøkt 14.12.17)

Hovedavtale om reindrift, 26. februar 1993. Hentet fra regjeringens hjemmeside: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/lmd/lover_regler/retningslinjer/2006-2001/hovedavtale-for-reindrifften/id613212/ (sist beøkt 14.12.17)

Regjeringens informasjonsskriv om ny reindrifftslov, 27.6.2007.

Hentet fra regjeringens hjemmeside: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reindrifftsloven-2/id475631/> (sist besøkt 14.12.17)

Høyesterettspraksis

Rt-1982-241

Rt-1997-1608

Rt-2000-966

Rt-2001-769

Rt-2002-577

Rt-2003-359

Rt-2004-1092

Rt-2005-833

Rt-2008-1764

HR-2017-2247-A

Andre norske rettsavgjørelser

LH-2016-92975

TINFI-2015-84532

Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen

Case of *Golder vs. United Kingdom*, application no. 4451/70, Judgement 21 February 1975

Praksis fra Menneskerettskomitéen

Sandra Lovelace vs. Canada. Communication No. 24/1977, 30 juli 1981

Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, 27 juli 1988

Ilmari Länsmann vs. Finland, Communication No. 511/1992, 26. oktober 1994

Apirana Mahuika v. New Zealand Communication No. 547/1993, 27. oktober 2000,

Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006, 27 march 2009

Menneskerettskomitéens generelle kommentarer

The Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994): The rights of minorities (Art. 27), adopted on 50th session, 8. April 1994

Litteratur

Eckhoff, Torstein: *Rettskildelære*, 5. Utgave (Oslo 2001)

Graver, Hans Petter: ”*Internasjonale konvensjoner som rettskilde*”, Lov og rett, (Oslo 2003)

Sara, Maret Aile Johnsdatter: ”*Reindriftslovens § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon av reintallet, i forhold til den Europeiske menneskerettskonvensjons eiendomsvern*”, våren 2015

Smith, Carsten: ”*Hvilken plass har samiske sedvaner og rettsoppfatninger i norsk rett?*”, Jussens venner, (Oslo 2004)

Skoghøy, Jens Edvin A: ”*Rett, politikk og moral. Om bruk av politiske og etiske argumenter ved rettanvendelse og juridisk forskning*”, (Oslo 1994)

Skoghøy, Jens Edvin A: ”*Hvilken betydning har uttalelser av FNs menneskerettskomité og FNs barnekomité som rettskilder?*”, Foredrag på Nordisk høyesterettsdommerseminar, (Oslo 2016)

Skogvang, Susann Funderud: *Samerett*, 2. utgave (Oslo 2009)

Wickstrøm, Maiken: ”*Reduksjon av antall rein i en siidaandel som tvangstiltak. Sett i lys av straffebegrepet i Den Europeiske menneskerettskonvensjon*”, våren 2014

Kilder hentet fra internett

https://www.nrk.no/sapmi/reintallsrettsak-uken_ung-reindrifstutover-baner-vei-for-de-andre-1.12781061 (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/ytring/avmaktens-makt-1.13345268> (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/sapmi/flere-er-imponerte-over-jovsset-ante-i.-sara-1.12862629> (sist besøkt 14.12.17)

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/lmd/nyh/2006/1185/ddd/pdfv/302106-reintallet_i_vest-finnmark_131206.pdf (sist besøkt 14.12.17)

https://www.nrk.no/troms/historisk-lite-mat-pa-vidda_-frykter-reindod-1.12096806 (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/sapmi/truer-med-millionbot-for-a-fa-reineiere-til-a-slakte-1.12053204> (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/troms/ikke-i-rute-med-reintallsreduksjon-1.11954217> (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/sapmi/her-er-reintallene-1.12050012> (sist besøkt 14.12.17)

<http://www.skup.no/metoderapporter/2014/16%20-%20Reintallet%20i%20Finnmark.pdf> (sist besøkt 14.12.17)

<https://www.nrk.no/sapmi/lot-reinflokkene-vokse-med-vilje-1.7396079> (sist besøkt 14.12.17)

https://www.nrk.no/sapmi/reineier_-_urettferdig-1.10896815 (sist besøkt 14.12.17)

Annet

E-mail korrespondanse med Asbjørn Kulseng fra Landbruksdirektoratet, Avdeling reindrift, 17.11.2017

Vedlegg (Valgfritt)

Vedlegg 1:

Sak i Sametingets plenum 27.09.2006: Sametingsrådets forslag til innstilling overfor komiteen

Vedlegg 2:

Reindriftstyret: Vedtak av 26.02.2013: Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall

Vedlegg 3:

Reindriftstyret: Vedtak av 20.11.2013: Klage: Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall

Vedlegg 4:

Reindriftstyret: Vedtak av 16.09.2015: Pålegg etter reinl. § 75 og tvangsmulkt etter reinl. § 76

Vedlegg 5:

Landbruks- og Matdepartementet: Vedtak av 10.03.2014: Svar på klage – Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall