

Reindrift i Finnmark

- en studie av prosessen om reintallstilpasningen

Majjen Eira

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - mai 2014

Forord

Like iherdig som en reingjeter ute på vandring etter flokken sin en kald vintermorgen var jeg da jeg startet denne ferden. Gjeterens strevsomme søk etter dyr i den tette skogen kan beskrive mine søk etter ord og viten.

Etter mye om og men, får gjeteren omsider flokken sin samlet i det skumringen legger seg.

Slik har jeg også fått samlet alle ordene til en flokk som tilsammen utgjør denne oppgaven.

Jeg vil først og fremst takke mine to flotte veiledere Britt Kramvig og Øyvind Ravna som gjorde det mulig for meg å skrive, ikke bare en tverrfaglig, men en tverrfakultær oppgave om et tema som jeg har et brennende engasjement for. Takk for deres tilgjengelighet og oppmuntring i denne tiden.

Jeg vil også takke familien min, særlig mor og far, ikke bare for all den støtten dere har gitt meg, men også for alle de diskusjonene vi har hatt rundt vedovnen hjemme. Dette har vært nyttige bidrag til min oppgaveskriving. Til sist vil jeg også takke medstudentene i spl-14 for gode samtaler og ikke minst for å ha gjort lunsjpausene trivelige under de lange skrivemånedene.

Tromsø, mai 2014

Majjen Eira

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	7
1.1 Tema.....	7
1.2 Problemstilling	9
1.2 Bakgrunn.....	10
1.3 Teoretisk grunnlag.....	12
1.4 Oppbygningen av oppgaven.....	14
2 Teori	15
2.1 Teoretiske perspektiver	15
2.2 Medforvaltning som et forvaltningsprinsipp	16
2.3 Tradisjonell økologisk kunnskap.....	17
2.4 Reindriftskunnskap	18
2.5 Bruk av tradisjonell kunnskap i forvaltningen.....	19
3 Metode	23
3.1 Metodiske refleksjoner	23
3.2 Tverrfaglighet	23
3.3 Dokumentstudier i samfunnsfag.....	25
3.3.1 Ulike måter å forske dokumenter på	27
3.3.2 Utfordringer knyttet til dokumentanalyser.....	28
3.4 Rettskilder og metode	29
3.4.1 Lov og lovforarbeider	29
3.4.2 Rettspraksis.....	30
3.4.3 Forvaltningspraksis	31
3.4.4 Sedvanerett	32
3.4.5 Reelle hensyn.....	33
3.5 De lege ferenda.....	33
3.6 Likheter og forskjeller i metoder i juss og samfunnsvitenskapen	34
3.7 Mitt liv i reindriften og min rolle som forsker	35
4. Den samiske reindriften	37
4.1. Hva vil bli gjennomgått	37
4.2 Reindriften historie	38
4.2.1 Norsk reindriftpolitikk i historien	39
4.2.2 Omstillingsprogrammet.....	42
4.2.3 Reindriftsrettens utvikling	43
4.3 Reindriften i Norge i dag	46
4.3.1 Reinen, beitet og mennesket	47
4.3.2 Reindriftsretten i dag	48
4.3.3 Reindriften og forvaltningssystemet.....	50
4.3.4 Reindriftsavtalen	51
4.4 Reindriften i Finnmark.....	52
4.4.1 Øst-Finnmark og Vest-Finnmark	53
4.4.2 Beite og reintallsituasjon i Finnmark.....	53
5 Bærekraftighet i analysen	55
5.1 Innledning.....	55
5.2 De overordnede målsetningene om bærekraftig reindriften.....	56
5.3 Birgejupmi - tradisjonelle oppfatninger om bærekraft	57
5.4 Birgejupmi	58

5.3 Oppsummering.....	63
6 Reglene om reintallstilpasningen	65
6.1 Hva vil bli undersøkt.....	65
6.2 Utviklingen av reindriftslovgivningen med henblikk på reintall.....	65
6.2.1 Reindriftsloven av 1933	67
6.2.2 Reindriftsloven av 1978 og lovendringer av 1996	68
6.2.3 Driftsenhetsordningen.....	69
6.3 Regler om reintall i gjeldende reindriftslov.....	71
6.3.1 Bruksregler i reindriftsloven § 57	72
6.3.2 Reindriftsloven § 59 Beitebruk	73
6.3.3 Det rettslige grunnlaget for § 60.....	75
6.3.4 Hva innebærer forholdsmessig reduksjon etter § 60.....	79
6.3.5 Forholdsmessig reduksjon	81
6.4 Folkeretten hva gjelder reglene om reintallsreduksjon	82
6.4.1 EMK tilleggsprotokoll 1 art. 1	82
6.4 Oppsummering.....	88
7 Forvaltningspraksis	91
7.1. Hva vil bli undersøkt.....	91
7.2 Forvaltningspraksis.....	91
7.3 Saksgangen i reintallsreguleringen	93
7.4 Reintallsreguleringen i distrikter	94
7.4.1 Saksprosedyren til Distrikt X	95
7.4.2 Saksprosedyren i Distrikt Y	97
7.4.3 Oppsummering analyse	102
7.5 Er siidaens beitegrunnlag tatt med i betraktningen når Reindriftsstyret har fastsatt øvre reintall i distriktet?.....	105
7.6 Tradisjonell kunnskap i forvaltningspraksis.....	109
7.7 Oppsummering.....	114
8 Avslutning.....	117
8.1 Avsluttende oppsummering.....	117
8.2 Mitt forslag basert på 1933 loven samt praktiske eksempler.....	118
8.3 Andre betraktninger.....	125
Litteraturliste	127

1 Innledning

1.1 Tema

Denne oppgaven retter fokus på en av vår tids største omstillingsprosesser i reindrifta. Reintallstilpasningen i forhold til beitekapasiteten i Finnmark har vært et tilbakevendende tema for ulik politikkutforming som man hittil ikke har klart å finne en varig løsning på. Reintall henger nøye sammen med belastning på beitene, og beitekartleggingene utført i 2010 viser at store deler av Finnmarksvidda er overbeitet fordi reintallet ikke er tilpasset beitegrunnet (Reindriftsforvaltningen 2013:5). Reintallsituasjonen har siden 1960-tallet, flere ganger vært på den reindriftpolitiske dagsorden. Og temaet har, særlig de siste årene, igjen vakt stor interesse og debatt nasjonalt.

Samtidig med at lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven – reinl.), ble vedtatt, blusset det opp en ny debatt angående fastsetting av øvre reintall i Finnmark. Dette ble straks satt øverst på den reindriftpolitiske dagsorden og beskrevet som en utfordring som måtte prioriteres. I den forbindelse har det fra myndighetenes side, i form av styringsdokumenter, blitt satt i gang prosesser som angår fastsetting av et øvre reintall.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite behandlet Riksrevisjonens undersøkelse (Dokument 3:14 (2011–2012)) av bærekraftig reindrift i Finnmark i Innst. 103 S (2011-2012). Komiteen har uttrykt forventning om at reintallsreduksjonen skjer i tråd med prosessene som reindriftsloven legger opp til. Dersom reieiere ikke reduserer reintallet til fastsatt grense, må sanksjonsbestemmelsene tas i bruk.

Reindriftsloven legger an til en ansvarsfordeling mellom myndigheter og reindriftsnæring der næringen har fått økt selvstyre. Prosessen starter på distriktsnivå gjennom utarbeidelse av bruksregler jf. reinl. § 57, inkludert fastsettelse av øvre reintall, jf. reinl. § 60. Her har distriktet adgang til å fordele reintall internt, men dersom dette ikke lykkes gjør reindriftslovens sekundærløsning om forholdsmessig reduksjon seg gjeldende jf. reinl § 60, 3. ledd. Bruksregler om reintall skal i henhold til loven, godkjennes av Reindriftsstyret før en kan gå i gang med reduseringen.

Reindriftsstyret er en faglig rådgiver for den sentrale reindriftsadministrasjon og skal behandle saker som følger av loven. Det er et sammensatt styre, der departementet oppnevner fire medlemmer og Sametinget oppnevner tre. Blant medlemmene skal det være aktive utøvere av reindrift, jf. reinl. § 71.

Norge er folkerettslige forpliktet til å sikre samisk språk, kultur og næringer og landområder gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 og ILO konvensjonen nr.

169 av 1989 som Norge ratifiserte i 1990. Også gjennom Norges Grunnlov §110a er statens myndigheter pålagt å beskyttet samisk språk, kultur og levemåter. Samers rett som urfolk, til å drive med reindrift, er inkludert i denne forpliktelsen.

Prosesen om reintallsfastsettelse har tatt lang tid, noe som kan tyde på at reineierne er utilfredse med de metodene som tas i bruk i forvaltningsorganets fastsettelse av øvre reintall. Mange reineiere opplever det som et inngrep i sin kultur og næringsutøvelse.

Blant reineiere hersker det også en oppfatning om at reintallsprosessen ikke tar i betraktning hvorvidt den enkelte har fulgt loven og påleggene om å redusere reinflokken jevnlig, eller om vedkommende har oversett ordningene og derigjennom økt reinflokken uavhengig av de politiske signalene som er gitt i de ulike distriktene. Det vil tilsi at de som har opptrådd lojalt til reglene, vil bli rammet ekstra gjennom ytterligere reduksjons av reintall.

Bestemmelsen om reintallsreduksjon i reinl. § 60 er blitt kritisert av Mattias Åhren, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Åhren har stilt spørsmålsteget ved lovligheten av bestemmelsens sekundærløsning om forholdsmessig reduksjon. Han mener reindrifststyrets vedtak om reduksjon i reintallet er et brudd på folkeretten, jf. reinl. § 3 om at *“Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter”*. Åhren mener vedtaket innebærer en kollektiv avstraffelse siden reineiere må redusere likt, uavhengig av reineierens flokkstørrelse¹.

Mine analytiske og teoretiske ambisjoner for oppgaven er å søke å integrere og kombinere jus og samfunnsplanlegging. Ettersom jeg har en faglig bakgrunn i juss og samfunnsfag, synes jeg at det vil være spennende å gjøre en tverrfaglig orientert oppgave der jeg tar i bruk jus og samfunnsvitenskapelig analyseverktøy, i drøfting av reindrifstlovens regler og forvaltningsmessige beslutninger som nyttes i reintallsreduksjonsprosessen. Studier av rettens innvirkning på samfunnet for øvrig, handler om hvordan lover og rettslige instanser påvirker samfunnet, eller om de fungerer i henhold til sin tilsiktede virkning i samfunnet. Derfor mener jeg at en slik tilnæringsmåte vil være interessant, der jeg vil få mulighet til å forske på om reindrifstloven og da særlig bestemmelsen om reintallsavkortning virker etter sin hensikt. Jeg skal se nærmere på prosessen for reintallstilpasningen som er pågående i Finnmark. Det er en allmenn oppfatning både blant reineiere og i reindrifstforvaltningen at reintallet er høyt i Finnmark, noe som gjenspeiles i lave slaktevekter samt at beitenes forringes. Kampen står derfor om hvilke grep man skal ta i bruk for å løse disse utfordringene. Reindrifstforvaltningen har regnet ut et øvre reintall for alle distriktene i Norge basert på det

¹ NRK Nordnytt: 28.02.13 <http://www.nrk.no/nordnytt/jurist-pastar-brudd-pa-folkeretten-1.10930798>

de anslår er de ulike arealenes produksjonspotensial, der de i tillegg har tatt i betraktning de topografiske forutsetningene og slaktevekt av rein. Forvaltningens utfordring blir å sikre at de ulike distriktene holder sine flokker innenfor det fastsatte reintallet, samtidig med at næringen er lønnsom i henhold til det som framstår som næringsaktivitet.

De samiske sedvanene og normene er fortsatt i høy grad gjeldende i praktiseringen av reindrift, noe som kan føre til et sammenstøt mellom to kunnskapspraksiser. Den norske staten med deres innføringer og ordninger treffer nødvendigvis ikke reindriften som tenkt eller planlagt. Jeg vil undersøke om disse verdikamper kommer til syne i den pågående politikkkutøvelsen, i skjæringsfeltet mellom de norske myndighetsorganer og reindriften. Jeg vil også vil undersøke om det foreligger forskjeller mellom statens vitenskapelige kunnskap og reindriften tradisjonell kunnskap. Dette kan beskrives som oversettelsesutfordringer som skjer når tradisjonell kunnskap skal nedfelles i dokumenter.

1.2 Problemstilling

Reinbeitedistrikter har i henhold til lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriften) § 57 plikt til å utarbeide bruksregler for den praktiske reindriften som er gjeldene innenfor hvert enkel distriktsgrense. I min oppgave er det særlig reglene om beitebruk og reintall som er av interesse, siden beitekapasiteten henger nøye sammen med reintall og beitebruk. Reglene pålegger således reineierne et ansvar angående utforming av praktiske regler – samt å følge disse. Problemstillingen min blir som følgende:

Hva innebærer reindriften bestemmelse om bruksregler i forhold til fastlegging av reintall? Hvordan anvendes de og er de i overensstemmelse med lovens regler?

For å konkretisere problemstillingen min har jeg definert følgende forskningsspørsmål:

1. Hva sier reglene i § 60 om gjennomføring av reintallstilpasning?
2. Hvordan gjennomføres bestemmelsen (§ 60) om reintallstilpasningen i praksis?
3. Blir tradisjonell kunnskap lagt til grunn i prosessen om reintallstilpasningen?

For å besvare denne problemstillingen vil jeg med utgangspunkt i reindriften, gjøre en juridisk analyse av reglene om reintallstilpasningen. Jeg vil deretter undersøke hvordan reglene om reintall i reindriften er blitt anvendt i praksis. Gjennom et case studie vil jeg undersøke saksprosedyren mellom spesifikt distrikt og forvaltningsorganer. Dette vil gi meg materiale til å diskutere hvilke hensyn som er blitt ivaretatt og om tradisjonell økologisk kunnskap (TEK) tilstrekkelig grad er realisert i politikkkutforming på området.

Under de seneste årene har TEK fått stadig mer anerkjennelse i forvaltningen og det er samtidig blitt etablert et stadig større forskningsfelt på området (Berkes 2012). Her kan jeg også nevne at FN-konvensjonen om biologisk mangfold, som Norge er forpliktet av. Den har en bestemmelse i art. 8 (j) om ivaretagelse av urfolks og lokalsamfunnenes kunnskaper og praksis. Her fremgår det at statlige myndigheter, så langt det er mulig, skal respektere og opprettholde urfolks kunnskaper og praksis som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Blant annet kan det også nevnes at FNs klimarapport legger større vekt på tradisjonell kunnskap².

I forskningen er det også lagt føringer på at tradisjonell kunnskap skal trekkes inn der det er relevant ved at det i retningslinjene til den nasjonale forskningsetiske komite for naturvitenskap og teknologi (NENT) anbefales å søke og integrere og respektere tradisjonell kunnskap.³

1.2 Bakgrunn

Norge forholder seg til noen overordnede målsettinger i arbeidet med å utforme miljøpolitikk som også gjenspeiler seg i reindriftspolitikken. I disse målsettinger fremkommer det at bærekraftighet oppnås indirekte gjennom å regulere menneskelig adferd i forhold til forvaltningen av beitedyr og naturressurser (St.meld. (1991-1992)). Bærekraftig utvikling er et prinsipp som fikk stor betydning internasjonalt i forbindelse med rapporten *Vår felles framtid* fra den FN oppnevnte verdenskommisjonen for miljø og utvikling som ble ledet av Gro Harlem Brundtland i 1987 (Bugge 2006:61). Etter dette har bærekraftig utvikling i Norge vært et erklært politisk mål. Bærekraftig utvikling er definert som en *utvikling som dekker dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at framtidige generasjoner skal få dekket sine behov* (Brundtland-rapporten 1987). Definisjonen rommer altså følgende to mål, utviklingsmål som handler om at alle mennesker skal få dekket sine grunnbehov og et miljømål om at naturgrunnlaget for fremtidige generasjoner ikke må ødelegges (Bugge 2006:61). Bærekraftig bruk av naturressurser forutsetter at økosystemenes kapasitet til å produsere de samme godene ikke forringes over tid. Underliggende i denne rapporten er sosial rettferdighet, der bruk av ressursene ikke skal gå ut over framtidige generasjoners behov. En langsiktig forvaltning

² IPCC [Fifth Assessment Report](#): Climate Change 2013.

³ <https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20naturvitenskap%20og%20teknologi%20%282007%29.pdf>

forutsetter økologiske kriterier som kan brukes som målenheter for bærekraftig bruk. Dette er nødvendig for å gjøre beslutninger rettferdige. Forvaltningen må samtidig tilpasses variasjon i ressursgrunnlaget. Dette krever fleksibilitet og skjønnsmessige vurderinger.

Myndighetene har også utviklet et mål for det som blir kalt for bærekraftig reindrift. Målsetningen og retningslinjer for en bærekraftig reindrift er trukket opp i St.meld. nr. 28 (1991–92) og av Stortinget i Innst. S nr. 167 (1991–92). I innstillingen konkretiseres ”*En bærekraftig reindrift*” gjennom målene om en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift.

”Målene står i innbyrdes sammenheng; økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft, og sammen gir økologisk og økonomisk bærekraft mulighet for å ivareta og utvikle kulturell bærekraft.”

I Meld. St. nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken*, utdypet Landbruks- og matdepartementet målsetningen om bærekraftig reindrift ytterligere. En bærekraftig reindrift skal sikres gjennom følgende virkemidler; tilpasset reintall, reduserte tap og økt produksjon (op.cit.:178). I tillegg blir det i meldingen ytret et mål om å redusere reintallet i områder det er for høyt. Tilpasset reintall viser til naturen som premiss, reduserte tap og økt produksjon ses i forhold til økonomisk målsetning. Denne politiske målsetningen gjenfinnes også i reindriftslovens formålsparagraf. §1 lovens formål, første ledd, første setning:

” 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. ”

Reindrifta bygger på bærekraftig bruk av beiteressurser. Det innebærer en regulering av reintallet slik at balansen mellom dyr og beitegrunnlaget opprettholdes. Det må derfor fastsettes økologiske kriterier som kan knyttes opp mot relasjonen mellom beite og beitedyr (Ulvevadet 2001). Variasjoner fra år til år og geografiske forskjeller i beiteressurser medfører til stor grad av kompleksitet som igjen gjør fastsetting av generelle økologiske kriterier utfordrende i reindrifta (Sara 2001). En tilpasning mellom reinsdyr og beite krever derfor en viss grad av skjønnsmessige vurderinger og fleksibilitet for å være bærekraftig. Reid et. Al. (2006) mener at ved å dra inn tradisjonell kunnskap er det forventet at man kan utarbeide gode og effektive kriterier, som igjen kan føre til at beslutninger blir mer legitime og det vil være et viktig grunnlag for en vellykket gjennomføring i praksis. Departementet mener også reindriften, med sin erfaringsbaserte naturkunnskap har gode forutsetninger for å vurdere hvor

stort beitetrykk et område tåler sett i et langsiktig perspektiv (ot.prp.nr.25 s.45). Det å involvere brukerkunnskap i ressursforvaltningen kan være en viktig kilde til forståelsen av selve ressursbruken. Medforvaltning innebærer et samarbeid om økologiske kriterier og ansees derfor som viktig for en økologisk bærekraftig ressursforvaltning.

1.3 Teoretisk grunnlag

Norge har et rettssystem i form av nasjonalrett og internasjonale avtaler. Disse kan prøves av Høyesterett i Norge og av internasjonale domstoler slik som Den europeiske menneskerettsdomstol. Selv om man har dette todelte rettssystemet kan oppfatningen av hva om er gjeldende rett variere mye. Det kan nedfelle seg i forskjellig rettsanvendelse i forskjellige grupper og deler av samfunnet. Vi sier at det kan utvikle seg ulike rettskulturer eller ulike generelle normer som siger inn og preger rettsanvendelsen (Mathiesen 2011:29).

Den opprinnelige oppfattelsen i tidligere studier var at retten var et produkt skapt av staten som betyr at hver stat kun har ett rettssystem. Dette utfordres gjennom betegnelsen *Legal pluralisme*. Tanken bak ideen er at et samfunn kan inneholde flere rettslige systemer i tillegg til det offentlige rettssystemet. Hellum (2006) beskriver rettspluralismen som følgende: Ved siden av og utenfor den formelle retten, og ikke innenfor den og tross alt som en del av den, finnes helt andre regulerende systemer enn den formelle retten som påvirker og kontrollerer menneskers liv (Hellum 2006:3). Samer og da også reindriften er underlagt norske rettsnormer; samer har ikke egne domstoler eller forvaltningsorganer med jurisdiksjon over spørsmål av samisk interesse. Mange konflikter i reindriften blir løst utenfor domstolene og det eksisterer spenninger mellom norsk og samisk rettsoppfatning. Den samiske rettsoppfatningen avviker fra det norske særlig når det gjelder familierettslige forhold, arv og rådighet over land og vann⁴ (Johnsen 1997:98). I utviklingen av sameretten har også høyesterettspraksis hatt betydning for samerettslige spørsmål, her kan det særlig vises til Selbudommen og Svartskogdommen. Rt. 2001 s. 1229 Svartskogdommen, gjaldt en tvist mellom staten og grunneierne i Mandalen i Nord-Troms om hvem som var eier av et utmarksområde.

Dommen viser til endring i betydningen av samiske sedvaner, rettsoppfatninger og bruk av landområder ved anvendelse av norske regler. De norske reglene om *alders tids bruk* blir

⁴ Det vises til at Johnsen (1997) analyse av Rettshjelpkontoret Indre Finnmark.

tilpasset samisk språk, kultur og naturbruk. Det skal tas hensyn til samisk bruksutøvelse som kollektive rettigheter. Bjerkli (2004) har drøftet den lokale bruken av Svartskogen i forhold til samisk sedvanemessig bruk og forvaltning, og om Svartskogen er en kollektiv samisk eiendom. Han har gjort en undersøkelse av hvordan lokale kunnskapstradisjoner praktiseres og hvordan praksisene både er fleksible og kontinuerlige. Svartskogen har i alders tids bruk vært benyttet til veduttak og det har eksistert lokale etablerte ordninger for hvordan dette skulle gjøres. Lokalt har man ikke skilt mellom de ulike befolkningsgruppene som var bosatt i Manddalen, her er det snakk om den samiske, kvenske og norske befolkningen. Bjerkli (2004) argumenterer for at man ikke kan definere bruken av områder for samisk, kvensk eller norsk bare på bakgrunn av driftsformene av bruken. For å avdekke driftsformene må det ses på prinsippene og de sosiale og naturgitte betingelsene knyttet opp mot bruken. Slik sosial organisering kan knyttes opp mot hvem som brukte områdene og hvem som hadde tilgang til disse.

Reindrifta skal etter Reindriftsloven av 2007 selv spille en større rolle og ha ansvar for at reindriften er bærekraftig. Loven legger til rette for internt selvstyre i næringen og skal sikre den enkelte reindriftsutøvers rettssikkerhet på en bedre måte. Gjennom utarbeidelse av bruksregler skal det etableres et samsvar mellom offentlig lovgivning og næringens tradisjonelle prinsipper om rettigheter og intern organisering. Økt selvstyre for reindrifta blir av Reindriftsforvaltningens *veileder for utarbeidelse av bruksregler* (2009) formulert med målsetning om å ha den virkning, at reineiere som brukere får et rom for å utarbeide bruksplaner basert på tradisjonell kunnskap. Tradisjonell kunnskap er en kunnskapsform som omfatter praksiser som har eksistert kontinuerlig i ledd av generasjoner. Den medforvaltningsmodellen som reindriftsloven bygger på og som reindriftsforvaltningen er basert på, skal også styrke aktørenes rolle og medvirkning og gi rom for tradisjonell kunnskap. Forvaltningsmyndigheten er flyttet ned på det lokale og regionale nivået. Reindriftsstyret som er et rådgivende og utøvende organ er delt mellom representanter som departementet og Sametinget utnevner, der aktive reindriftsutøvere er sikret en plass. Det er reineiere i egenskap av det siidafelleskapet som har eksistert i generasjoner, som har etablert en kunnskapstradisjon som blir beskrevet som tradisjonell kunnskap. Siidasystemet er en sosial og arbeidsmessig organisering, vanligvis bygd på slektskapsrelasjoner (Sara 2009) Det daglige arbeidet med gjeting av reinsdyr er inntaket til og praktiseringen av den tradisjonell samisk kunnskap som gjelder forholdet mellom landskap, dyr og samfunn. Denne kunnskapsformen er blitt overført gjennom praksis og gjennom muntlige fortellinger. Siida

systemet har fått økt anerkjennelse og er også blitt innlemmet i reindrifftsloven 2007. Avslutningsvis vil jeg presisere at dette var en gjennomgang av de samfunnsvitenskapelige perspektivene. Juridisk teori drøftes senere i metodekapittelet.

1.4 Oppbygningen av oppgaven

I kapittel 2 vil jeg redegjøre nærmere for de samfunnsfaglige teoretiske perspektivene som jeg vil anvende meg av i oppgaven min. Medforvaltning er et sentralt begrep siden reindrifftsforvaltningen bygger på dette prinsippet i sin praksis. Tradisjonell økologisk kunnskap (TEK) er et annet kunnskapsfelt som jeg vil ta for meg i oppgaven, samt redegjøre for reindriffts tradisjonelle kunnskapsområde. I kapittel 3 vil jeg vise til de metodiske valgene jeg har tatt. Jeg har basert meg på dokumentanalyser, og siden oppgaven min er tverrfaglig så har jeg både en juridisk og samfunnsvitenskapelig tilnærming som jeg vil redegjøre for. Her vil også juridisk teori bli drøftet. I kapittel 4 tar jeg for meg den historiske bakgrunnen til samene, samt en gjennomgang av reindriffts utvikling fram til i dag med henblikk på rettshistorien og reindriffts politikken. I kapittel 5 begynner jeg min analyse. Her tar jeg for meg to begrep som kan bidra til å belyse forskjellen mellom to kunnskapsfelt, nemlig det vestlige vitenskapsfeltet og tradisjonell kunnskap. I kapittel 6 foretar jeg en grundig redegjørelse av reindrifftslovens regler om reintall, jeg vil argumentere for at lovens regler om reintall er mangelfull som igjen fører til ulike praktiske utfordringer i gjennomføringen. Kapittel 7 går jeg innpå og ser på forvaltningspraksisen gjennom et case studie av to reinbeitedistrikter. Der ser jeg på samhandlingen mellom reinbeitestrukt og forvaltningen med henblikk på lovverk og hvilke kunnskapsfelt som virker rådene i praksis. Ved å ha undersøkt saksdokumenter har jeg vært i stand til å se hvordan reglene er operasjonalisert i vedtakene, samt se om reindriffts brukerkunnskaper er ivaretatt. Å argumentere for at det foreligger forskjeller mellom statens vitenskapeligkunnskap og reindriffts tradisjonell kunnskap.

I avslutningskapittelet 8, vil jeg forta en kort oppsummering til analysene i oppgaven. Gjennom eksempler vil jeg forsøke å belyse noen sentrale utfordringer gjeldende lov byr på. Det vil også åpne for en kort drøftelse der jeg kommer med forslag til forbedringer til loven.

2 Teori

2.1 Teoretiske perspektiver

Teoretiske perspektiver kan ses på som utkikksposter som blir brukt til å betrakte samfunnsfenomener. Ved bruk av teori vil man være i stand til å analysere hendelser og handlinger i det empiriske materialet man har tilgang på. De teoretiske valgene man gjør skal på den måten gjøre datamaterialet mer håndterlig og gir oss verktøy til analysen. Ut i fra min tverrfaglige ambisjon vil jeg anvende meg av samfunnsfaglig og juridisk teori og metode. Den juridiske analysen som jeg gjennomfører, vil i min oppgave være en analyse av rettskilder, som å se på innholdet i reglene om reintall i reindriftsloven, samt vurdere om reglene er hensiktsmessige. Bruk av juridisk teori og metode vil jeg redegjøre for i kapittelet om metode. Videre skal jeg se på hvordan reglene i loven gjennomføres i praksis, altså i forvaltningsorganet. For å svare på dette forskningsspørsmålet har jeg valgt å støtte meg til medforvaltning, et prinsipp som forvaltningen av reindrifta er bygd rundt. Jeg har også valgt å ta for meg tradisjonell kunnskap (TEK) som teoriverktøy, siden reindriftslovens formål har vært å utarbeide regler bygget på kulturen og tradisjonene innenfor reindrifta (ot.prp.nr.25:23). Gjennom en slik utkikkspost vil jeg være i stand til å se på hvordan prinsippet om medforvaltning utspiller seg i et rom hvor det er, som jeg argumenterer frem, to ulike kunnskapspraksiser. På den ene siden har man forvaltningen som setter premisser for hvordan bærekraftig reintall skal fastsettes og på den andre siden har vi reindriftras tradisjonelle kunnskap.

Min analyse vil gi meg en mulighet til å se i hvilken grad lovens ramme om økt selvstyre til reindrifta, i form av utarbeidelse av bruksregler, ivaretas eller praktiseres i forvaltningen. Forvaltning er ikke en praksis som er forbeholdt myndigheter, også næringsutøvere må forvalte sine ressurser. Tradisjonelt har reindriften hatt egne institusjonelle forvaltningsorgan og praksiser, utviklet gjennom siida systemet som har hatt en rettslig beskyttelse helt fra Lappekodisillen av 1751. Lappekodisillen av 1751 var den første lovreguleringen av reindrifta og bygget på prinsippet om indre selvstyre. Lappekodisillen var ment som en gjensidig garanti fra statene om at reindriftras sedvanemessige bruk av landareal ikke skulle forstyrres av grensetrekningene mellom Norge og Sverige. Den sikrer samene i de to land rett til årlige reinflyttinger, i henhold til gammel sedvane. Et viktig punkt her er at den gir grunnlag for nomadisk reindrift (Ravna 2012:66).

Den statlige organiseringen og de forvaltningsmessige retningslinjene er utviklet i etterkant, men ikke uavhengig av de tradisjonelle kunnskapstradisjonene. At det eksisterer forvaltningsinstitusjoner både i det offentlige, som i det private rom, såkalt legal pluralisme, gjør at det er potensialer for både konflikt, men også samkjøring mellom de to forvaltningsformene (Jentoft 1998:29). Uttrykket pluralisme brukes i samfunnsvitenskapen, for å karakterisere eksistensen av parallelle, motsetningsfulle og delvis konvergerende systemer og dermed praksiser.

Den ene kunnskapsinnhenting er basert på systematiske metoder innenfor ulike natur- og samfunnsvitenskaper, ofte initiert av myndigheter, Den andre er tradisjonell, skapt av reindrifta som baseres på økologiske kunnskaper og kulturelle verdier.

2.2 Medforvaltning som et forvaltningsprinsipp

Medforvaltning fremmes som et forvaltningsprinsipp med et mål om å inkludere flere kunnskapstradisjoner i forvaltningen. Det er samtidig et middel for å forbedre maktfordeling mellom brukere og forvaltningen. På den måten karakteriseres den som et mer demokratisk styringsprinsipp. Det legges opp til økt påvirkningskraft for de berørte brukerne. Medforvaltning anerkjenner at det finnes lokal kunnskap som bør innlemmes i forvaltningspraksis. I følge Jentoft (1998) har det skjedd en økning i tilfeller der brukergrupper og statens forvaltningsorganer deler på makt og ansvar i naturressursforvaltningen. Medforvaltning brukes som en fellesbetegnelse for ulike varianter av maktforskyvning, fra statens myndigheter til det lokale nivået (Jentoft 1998). Av den grunn finnes det mange definisjoner for hva som går inn under den betegnelsen. Carlsson & Berkes (2004) har skissert opp noen kjennetegn som går igjen. Det dreier seg oftest om forvaltning av fellesressurser, det er en type forhandling mellom offentlig og privat sektor og det understrekes at det handler om en kontinuerlig prosess over en tid (op.cit:67). Jentoft (1998) sin definisjon av medforvaltning er: *"samarbeid og deltakelse mellom representanter for brukergrupper, myndighets- og forskningsorganer"* (Jentoft 1998:71). Denne målsetningen forutsetter dialog og symmetri mellom de ulike partene. Medforvaltningen skal skape et mer likeverdig forhold mellom brukere og myndighetene. Brukergruppene skal inkluderes direkte i beslutningsprosessene og det skal føre til reguleringer som er bedre tilpasset næringenes problemstruktur (Jentoft 1998). Dette styringsprinsippet er en restrukturering av forvaltningens rolle i forhold til de hierarkiske, statlige forvaltningsmodeller, som bygger på antakelsen om at brukerne lar seg styre ved hjelp av lovverk. I en slik modell har en tro på at forordninger respekteres, i tillegg iverksettes det kontroll eller sanksjoner for å hindre at

reglene brytes (Jentoft 1998:164). Medforvaltningsmodellen er tenkt å fungere som en forbedring i forhold til den hierarkiske modellen. Medforvaltningsprinsippet vektlegger deltakelse ved at den erfaringsbaserte brukerkunnskapen inkluderes i beslutningsprosessen. Det dannes et bredere kunnskapsgrunnlag og mer informerte beslutninger, noe som igjen fører til mer legitimitet og etterlevelse av beslutninger (Jentoft 1998). Det blir i tillegg vektlagt at medforvaltningen, bidrar til å styrke legitimiteten til ressursforvaltningen. Det skal virke konfliktdependende på interessenter og ansvarliggjøre ressursbrukere og på den måten ønsker man å oppnå mer forpliktelse til å følge opp bestemmelser (Ulvevadet 2008). Ved anvendelse av en slik modell forventes det at antall regelbrudd reduseres (Jentoft 1998:80). Denne typen styringsform blir også kalt for "bottom-up" som er i motsetning til "top-down"modellen. En annen forventning i bruk av medforvaltning er at det vil føre til større tilpasningsevne, nemlig at forvaltningen raskere vil reagere på endringer som skjer lokalt. Caulfield (2000) understreker at medforvaltningen er en prosess og ikke et resultat. Prosessen kan lykkes dersom partene er villige til å lytte til hverandre. Det forventes at gjennom gjensidig læring og bedre flyt av informasjon, vil man forstå forvaltningsprosessen bedre og treffe flere effektive beslutninger. En god medforvaltningsmodell balanserer behovet for å inkludere reindriftskunnskaper i alle forvaltningsledd, samtidig som det innen reindriftsnæringen skaper enda mer forståelse for de bidrag forskning kan yte næringen (Caulfield 2000; i Joks et.al. 2006).

2.3 Tradisjonell økologisk kunnskap

De seneste årene har tradisjonell økologisk kunnskap (TEK) blitt fremmet som et viktig redskap for å analysere og ivareta urfolks detaljerte forståelse av naturen, og de praksiser som de er knyttet til og som har direkte verdi for bærekraftig naturressursforvaltning (Berkes 1999). Interessen for urfolk som ressursforvaltere starter i 1980 årene. Selv om forvaltning ikke er et begrep som stammer fra urfolket. Ideen om at mennesker kan kontrollere miljøet er et begrep som har sin bakgrunn i modernismen (Berkes 2012:40). Mens urfolket kan sies å ha et annet syn på miljøet og naturen ved at de oftest referer til at man må *ta vare* på sitt landområde. En forvaltning som behandler dyr og naturen generelt som passiv, er fremmed for de fleste urfolk (FN klimarapport 2013) I følge Berkes (2012) finnes det ikke en allmenn akseptert definisjon på tradisjonell økologisk kunnskap, da begrepet er noe tvetydig. Begrep som lokal kunnskap eller tradisjonell kunnskap blir også brukt for denne typen kunnskap. Berkes (2012) har imidlertid definert TEK slik:

”Traditional ecological knowledge is a ”cumulative body of knowledge, practice and beliefs, evolving by adaptive processes and handed down through generations by transmissions” about local ecology” (Berkes 2012:7).

For å få en bedre forståelse av hva TEK innebærer kan man sette den opp mot vestlig vitenskap, på den måten kan man få presisert forskjellene men også hva som kjennetegner denne typen kunnskap. TEK utvikles oftest via praktiske gjøremål som overføres videre til andre generasjoner via tradisjoner, skikker eller normer. Den er sjeldent formalisert ved skriftlige dokumenter, men formidlet muntlig eller gjennom praksis (Berkes, Colding et al. 2000). Denne kunnskapen er basert på observasjoner og erfaringer over tid og, knyttet opp til den enkeltes erfaring. Kunnskapen er oftest nytteorientert ved at den er knyttet til visse gjøremål. For eksempel for å utvikle strategier for lokal ressursforvaltning. Dette kan dreie seg om hvor man finner nødvendige ressurser som mat eller beite (Berkes, Colding et al. 2000). Denne kunnskapen kan variere mellom og innad i en gruppe, som for eksempel en siida. Kunnskapen legger ikke vekt på kvantifiserbare aspekter, men oppfattes likevel som presis av brukerne. Den er ofte lokal og den kan som regel ikke generaliseres og den kan være direkte avspeilet i språk og verdisyn. Basert på dette kan man si at tradisjonell kunnskap skiller seg fra den vitenskapelige kunnskapen i både struktur, funksjon, grunnlag og alder (Joks et.al. 2006).

2.4 Reindriftskunnskap

Tradisjonell kunnskap blir også beskrevet av Berkes (2012) som holistisk, hvor det tas hensyn til ulike faktorer når avgjørelser skal tas. Tradisjonell reindriftskunnskap omfatter mange flere faktorer enn bare reinen og dens forhold til naturen. I utøvelsen av reindrift er det mange momenter som spiller inn når avgjørelser skal tas. For det første er det kunnskap om reinen som individ og i en flokk. Naturen som beite og bevegelsesrom, vær og klima, årstids- og årsvariasjoner, inngrep. I tillegg må man ha kunnskap om de ytre faktorene som inngrep, rovdyr, lovverk, økonomi. Videre er snakk om felleskapet mellom mennesker i hushold, siida eller distrikt (Joks et.al.2006:69). Mye av reindriftens tradisjonelle kunnskaper kan avleses i språket, som omfatter en rik terminologi om beite og beiteland. Landskap og beiter har en virkning på dyrenes tilstand, som er en av indikatorene på beiteforhold. Reindrifta har en mangfoldig terminologi om hold og kondisjon hos dyr med grunnlag i god helse, muskelmasse og fett og med grunnlag i ulike fysiske kvaliteter. Det finnes også stort forråd av begrep om snø og snødekket mark. Kunnskap om innsamling av rein, manøvrering av rein, arbeid med merking og temming finnes også avleiret i terminologien. Denne innsikten kan

riktignok ikke brukes som fysiske mål for beitekapasiteten, men den gir kunnskap når de grunnleggende tilstander og betingelser skal vurderes. Det kan derfor ikke tviles at utøvere av reindrift foretar beslutninger som bygger på kunnskap og viten (Joks et.al. 2006:70-71). Reindriftskunnskap kan også være unik for eksempel i en siida, eller i ett distrikt, da kunnskapen er sterkt forbundet med landskapet. I bruken av denne typen kunnskap gjelder også prinsippet om at dens gyldighet må bedømmes kritisk i den sammenheng den skal brukes (Joks et.al. 2006). Reindrift er en form for pastoralisme der utøverne utnytter dyr som er selvbergende på naturlige beiter. Menneskets oppgave er å utøve kontroll over flokken, beholde nødvendig tamhetsgrad ved å forutse dyrenes bevegelser ut fra kjennskap til deres atferd knyttet til beite, årstid og terreng. To grunnleggende faktorer i pastoralisme er kontroll og beskyttelse av flokken (Sara 2001).

2.5 Bruk av tradisjonell kunnskap i forvaltningen

I norsk ressursforvaltning er det en sterk tradisjon for å anse naturressurser som nasjonale ressurser som skal forvaltes fra sentralt hold (Andersen 2002:94). Bruk av tradisjonelle kunnskaper i offentlig forvaltning er lite praktisert. I områder, som Canada og Alaska, er det derimot større legitimitet for bruk av tradisjonelle kunnskaper i forvaltningen ved at brukerne involveres i ressursforvaltningen (Berkes & Henley 1997). I Norge har blant annet forskere som Andersen (2001) og Eythórsson (2001) tatt opp temaet om integrering av tradisjonell kunnskap i ressursforvaltningen, og brukervedvirkning. Eythórsson hevder at vitenskapens fremmarsj resulterte i et ideologisk og verdimesig skifte. Det ble lagt stor vekt på å få aksept for at vitenskapen alene var i stand til å frembringe sikker viten og sann kunnskap (Eythórsson 2001:21). Forvaltningen i dag legger mest vekt på forskerkunnskapen, mens den tradisjonelle kunnskapen i liten grad er inkorporert i forvaltningens praksis. Maktbalanse i kunnskapssystemet blir dermed skjev, dersom bare forskerne alene blir leverandører av kunnskap (Joks et.al. 2006:77). En mulighet til å øke bruken av tradisjonell kunnskap er forskning som har som formål å dokumentere økologisk kunnskap blant brukerne. Dette bør gjøres både slik at reindriften blir hørt men også slik at deres kunnskaper gjøres tilgjengelig og kan brukes i den grad det kan forbedre forvaltningen (Porsanger et.al. 2011). Dernest kan man undre seg hvorfor man skal inkludere ulike kunnskapsformer i forvaltningssystemet. Vitenskapskunnskap og tradisjonell kunnskap trenger ikke å være konkurrerende. Berkes (2012) foreslår at de kan være komplementerende. Disse kunnskapstradisjonene er ofte knyttet opp til spesifikke måter å fordele innflytelse på. Reid (et al. 2006) skisserer også opp ulike grunner til å hvordan man kan involvere flere kunnskapspraksiser. For det første kan en

slik inkludering øke omfanget samt kvaliteten av informasjon, for enten et område eller i en sak. Ved å få frem ulik kunnskap så kan man øke forståelsen for andre gruppers beslutninger. Vurderinger bli oftest forbedret når ulike forskningsdisipliner og kunnskapsperspektiver tas med. Dermed kan en involvering i beslutninger øke legitimiteten og gjøre beslutningene mer nyttige og anvendbare. Til sist kan en slik sammenfatning hjelpe til å gi mer myndighet til kunnskapsbærere (Reid et al. 2006). Statens målsetning for reindriftsnæringen er å sikre at reindriftens økonomiske, økologiske og kulturelle bærekraft opprettholdes. Bærekraftig forvaltning forutsetter at det utarbeides standardiserte og generelle kriterier som skal bidra til en rettferdig forvaltning av ressursene. Å finne standardiserte mål og kriterier i en dynamisk og uforutsigbar reindriftsnæring er utfordrende. For å belyse om reintallet er økologisk bærekraftig er det foretatt analyser av såkalte indirekte beitegrunnlag basert på reinens slaktevekter. Analyser av reintallsutviklingen baserer seg på data hentet fra ressursregnskapene for de siste ti årene. I meld. St. 9 (2011-2012) vises det til at målet om økologisk bærekraftig reindrift er operasjonalisert i Lanbruksdepartementets (LMD) veileder *Kriterier for økologisk bærekraftig reintall fra 2008*. Veilederen er blitt utarbeidet i samarbeid med LMD, forskere og reindriftsnæringen. De har definert bærekraftig reindrift på følgende måte: *“ I en økologisk bærekraftig reindrift anser man at beitebruken ikke forringer beitekvaliteten eller mangfoldet og planter i de ulike årstidsbeitene. Det er også en målsetning at beitebruken skal gi god dyrevelferd og tilgang på slaktedyr av god kvalitet. ”*

Det er i tillegg utarbeidet kriterier og normer for å vurdere om et gitt reintall er økologisk bærekraftig. Denne veilederen har distriktsstyrene og områdestyrene blitt pålagt å legge til grunn i arbeidet med utarbeidelse av bruksregler i distriktene og i områdestyrenes arbeid med å vurdere og eventuelt godkjenne bruksreglene. Denne veilederen kan implisere at forskjellene er knyttet til at man har ulike prosedyrer for kunnskapsinnhenting. Også loven gir et nødvendig rammeverk for at de sosiale, økonomiske og økologiske målene for bærekraftig utvikling skal ivaretas. Ved å legge opp til et slikt rammeverk erkjennes det at myndighetene ikke rår over naturens krefter som gjør at man ikke kan forvalte eller styre over de kreftene som forekommer i naturen. Man kan i stedet forsøke å forvalte eller regulere menneskelig adferd i interaksjon med naturen. Loven er et viktig verktøy i å håndtere de interaksjoner. Loven hjelper oss til å definere slike grunnleggende begreper som eiendom og eierskap. Loven tjener ved å tildele rettigheter og ansvar, og å definere og beskytte menneskerettighetene til enkeltpersoner og folkeslag (Bankes 2004).

Når det er snakk om tradisjonell kunnskap så dreier det ikke bare om reinen selv og dens forhold til naturen. I motsetning til eksempelvis biologiske studier av rein som for det meste har konsentrert seg om individet. I følge analyser som Samisk Høgskole har gjort står forskningsbasert kunnskap fortsatt som noe fjernt og fremmed for reindriftssamer nettopp fordi dens umiddelbare nytteverdi oppfattes som begrenset (Joks et.al. 2006:69). Dette gjøres for eksempel ved overvåking av naturen over tid ved hjelp av satellittbilder som skal bevise at beitene forringes (Reindriftsforvaltningen 2013:5) Ved bruk av bl.a. slike bilder kommer staten fram til hva en akseptabel flokkstørrelse er basert på naturens tålegrense.

Jeg har i dette kapitlet redegjort for to ulike kunnskapspraksiser som har innvirkning i forvaltningen av reindrift. Jeg har redegjort for viktigheten med en styrket medforvaltningen som inkluderer reindriftskunnskap. Dette kan forbedre gjennomførelse av ulike prosesser som settes i gang. Den naturvitenskapelige kunnskapen ligger implisitt og uttrykkes når en reintallsreduksjon skal forsvares av myndighetene, dette kan føre til en motstand fra reindriften når prosedyrene for kunnskapsinnhenting oppfattes som forskjellig. Jeg vil senere i oppgaven gjøre en sammenstilling av departementets målsetninger om bærekraftig reindrift opp mot reindriften forståelse rundt begrepet birgejupmi (det å klare seg) ved å bruke disse begrep som verktøy gir det meg mulighet til å redegjøre og tydeliggjøre for at det er ulikheter i forståelsen av natur/landskap, reinen og mennesket.

3 Metode

3.1 Metodiske refleksjoner

Denne masteroppgaven har en tverrfaglig innretning og søker å integrere både jus og samfunnsfag. Dette har metodiske implikasjoner som jeg i dette kapitlet ønsker å tydeliggjøre nærmere for. Jeg starter med en diskusjon rundt tverrfaglighet. Deretter har jeg sett på de metodene i dokumentstudier som legges til grunn i min undersøkelse av de politiske orienterte vedtak i forvaltningen. Jeg vil foreta analyser, som retter seg mot den juridiske undersøkelsen av kildematerialet for å vurdere hva som er gjeldene rett på området og hvordan rettssituasjonen eventuelt kan forbedres. Dette gir meg mulighet til se på metodiske likheter og forskjeller i dokumentstudier for disse to fagdisiplinene. Likhetene består i at jeg anvender dokumenter som grunnlag for mine studier, og forskjellene fremkommer i de prosedyrer for analyser av dokumenter som finnes i juridisk og samfunnsvitenskapelig praksis. Datamaterialet som er grunnlaget i analysen er relevante rettskilder om reindrifts rettsgrunnlag i Norge. I tillegg er mine studier basert på reindrifftsforvaltningens saksdokumenter og vedtak av reintallsprosessen som reindrifftsloven av 2007 har satt i gang.

I henhold til min problemstilling vil det være interessant å se på måter sentrale begreper kommer til uttrykk i dokumenter. Hvordan begrep gjør seg selv til kategorier som igjen utvikles til å bli sanne eller naturlige begrep som forsøker å unndra seg diskusjon. I tillegg vil jeg se på dokumentene forfattet fra sentrale myndigheter om hvorvidt de er ment som og fungerer som disiplinerende for de praksiser som utøves av samene i reindrifta. Min målsetning med den tverrfaglig forskningen er å bidra til å frambringe ny kunnskap, som muligens vil utfordre den disiplinorienterte forskningen. På den måten får jeg muligheten til å sammenkoble to forskningstradisjoner som kan bidra til å belyse reindriftas kompleksitet, men også diskutere de tverrfaglige orienterte løsningene som sikring av reindriftas fremtidige livskraft innebærer.

3.2 Tverrfaglighet

Når verden er kompleks, må også den forskningen som skal informere samfunnet også være det. I dette menes det at motivasjonen for å søke tverrfaglig samarbeid er å søke løsninger for de raske og komplekse problemene som ofte kjennetegner det postmoderne samfunnet (Nyseth et.al. 2007). Det handler ofte om problemstillinger som er vanskelige å avgrense disiplinært. Det krever ofte løsninger som en enkelt disiplin ikke kan bidra til alene. Nyseth et.al. (2007) mener det er vanskelig å gi en entydig definisjon av begrepet tverrfaglighet, men anfører at det handler om kommunikasjon og dialog over faggrensene. Det er en form for

dialog eller samhandling mellom flere disipliner. Fagene kan gripe inn i hverandre med nye vinklinger på problemstillingen. Tverrfaglighet eller samarbeid over disiplin grenser er i dag den vanligste måten på mange forskningsområder, særlig i møte med nye problemstillinger og innenfor det som regnes som anvendt forskning (Nyseth et.al.2007). I håndtering av forandringer i naturen og problemstillinger omkring bærekraftig utvikling krever ofte faglig tilnærminger fra mange disipliner som opprinnelig er svært ulikt når det gjelder teori og metode (Nyseth et.al. 2007). En slik forskningsretning som baserer seg på en kobling av kunnskap fra flere fagdisipliner kan være nyttig i arbeidet med å utvide forståelsen av hva som skaper forandringene i samfunnet (op.cit.). Enkelte fagområder, slik som planlegging kan nærmest karakteriseres som en tverrfaglig disiplin, den består ofte av fag som statsvitenskap, jus og antropologi. Utviklingene av tverrfaglighet kan ses som et uttrykk for en kontinuerlig fagutvikling (op.cit.). Den representerer et disiplin kritisk perspektiv, som kritiserer den disiplin orienterte retningens manglende evne til å komme med løsninger på samfunnsproblem. Harris i Nyseth et.al. (2007) mener at ved å ta i bruk tverrfaglighet så klarer man å innta en kritisk distanse til disiplin forstått som en kunnskapsmonopol.

Gibbons et.al (1994) regnes for å ha bidratt til den viktigste utviklingen av en tverrfaglig metodologi. Forfatterne mener at det handler om en ny kunnskapsproduksjon som både utfordrer og supplerer den disiplin orienterte. Denne preges av at kunnskapen utvikles med henblikk på nytte og anvendelse (Nyseth et.al. 2007). Det er likevel mye som kan hindre tverrfaglighet. Selv om det finnes mange fellestrekk mellom de samfunnsvitenskapelige fagene er det også en del ulikheter i begrepsapparatet, tilnærminger og i det som heter disiplinenes subkulturer (Nyseth et.al 2007). Det samme begrepet anvendes ofte ulikt i ulike fag, selv der en deler et felles begrepsapparat er tverrfaglighet ikke enkelt (op.cit. 24). En annen barriere dreier seg om disiplinenes hegemoniske diskurser (op.cit:24). Disse krever tilpasning og at man innordner seg under disiplinens normer for hva som er god forskning. Av den grunn er det ikke lett å skaffe seg karriere utenfor fagdisipliner. Tverrfaglighet blir derfor forbundet med en viss risiko, siden den utfordrer disiplinenes grenser. Buanes & Jentoft (2007) mener at disipliner er som institusjoner som holder orden i rekkene og som gir den enkelte forsker en identitet. Av den grunn fungerer disipliner også som maktstrukturer. Dette betyr igjen at alle forsøk på å bryte ned disse grensene vil møte på motstand. Jentoft mener derfor at det vil være nødvendig å bygge tverrfaglige læringsmiljøer der åpenhet, tillit og respekt overfor disiplinene råder. Det er ikke gitt at dette er tilgjengelig i disiplinære utdanningsløp. Jeg synes det har vært en til dels utfordrende jobb å gjøre en slik tverrfakultær

sammenkobling der jeg har strebet etter å flette sammen to ulike disipliners teoretiske og metodiske måter å forske på.

3.3 Dokumentstudier i samfunnsfag

Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse. I dokumentanalyse samler forskeren inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevante informasjoner om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere (Grønmo 2004). Ordet dokument kan brukes om alle skriftlige kilder som er relevant for forskeren under sin analyse alt fra offentlige dokumenter som stortingsmeldinger til dokumenter av privat karakter som brev. Bruk av tekst som datamateriale skiller seg fra andre metodiske tilnærminger på den måten at man ikke studerer andre mennesker. Dokumentstudier handler om metoden for å behandle tekst som en representasjon av virkeligheten, mer enn utelukkende behandling av en tekst som enten sann eller falsk (Silverman 2006). Når samfunnsvitenskapen gir tekstene status som representasjoner, innebærer det at man analyserer de virkelighetsbilder som skapes gjennom en tekst med vekt på hvilke begreper som tas i bruk for å gjøre beskrivelser. Analyser av ord, begreper, og de kjeder av sammenhenger som lages gjennom tekst, er av betydning og legges vekt på. Den verden som studeres skapes gjennom det språket som både beskriver et spesifikt felt, og den politikk som igjen bygger på disse beskrivelsene. Selv om vårt mål er å søke etter angivelige eksterne realiteter i våre data, er våre råvarer uunngåelig de ordene skrevet i dokumenter. På den måten kan tekst bli brukt til å identifisere informasjon bestående av ord, før en innblanding av en annen forsker (Silverman 2006). Innenfor tekstanalyse foreligger materialet allerede og lar seg dermed ikke påvirkes av forskeren, ut over at leserne, også forskerne alltid vil være fortolkere av teksten. Det er ord og begrep i dokumentene som utgjør råmaterialet i tekstanalyser. Jus har en metodikk for en spesifikk kvalifisert lesing og vurdering av tekst, som og betinger kjennskap til andre juridiske tekster som spesifikke normer og lovmessige formuleringer bygger på. I kvalitativ forskning anvendes tekster også ofte som grunnlagsmateriale i all forskningsdesign. Dokumentstudier, av Norske offentlige utredninger, avisdebatter, lovverk, forskrifter, konsekvensutredninger, høringsnotat etc. legges til grunn for de fleste analyser. Mange velger å gjøre egne intervju eller deltagende observasjon i tillegg til dette. I slik forskning der tekstene analyseres blir de oftest brukt kun til å forklare eller presentere de offentlige synspunkter som eksisterer om et sosial fenomen (Silverman 2006). For eksempel blir det ofte presentert ved en slik modell; dokumentene hevder a, men vi kan vise at det er faktisk b som er tilfelle. Bruk av en slik modell viser at

dokumenter blir brukt som ressurser for forskere til å få et bedre innblikk hvordan sosiale institusjoner opererer.

Dokumenter blir oftest skilt inn i tre typer; primær, sekundær og tertiærkilder (Brinkman & Taangaard 2010). Primærkilder er øyenvitneskildring. De er selvstendige i seg selv, og bygger ikke på andre kilder. Dette er den kilden som ligger oss nærmest i rom og tid. I litteraturen er primærkilder den opprinnelige publikasjonen. Har vi ikke den primære kilden, bruker vi sekundærkilder. Sekundærkilder bygger på primærkilder, det historikere skriver om et fenomen regnes som sekundærkilder. (Johannessen 2006). Sekundære dokumenter er i prinsippet offentlige tilgjengelige (Brinkman & Taangaard 2010). Tertiærkilder er data som er fortolket av andre og som man skal være forsiktig med å bruke, uten å kontrollere dem først.

Gjennomføring av datainnsamling består av systematisk gjennomgang av de tekstene som etter hvert velges ut for innholdsanalysen. Det er viktig å foreta kildekritiske vurderinger av tekstene. Kildekritisk vurdering innebærer tekstenes tilgjengelighet, relevans, tekstens ektehet og troverdighet. Tilgjengelighet må først vurderes før man begynner med oppgaven, men også underveis i arbeidet da muligheten for å inkludere andre tekster kan melde seg underveis. Relevansvurdering av tekstene er viktige under arbeidet med datainnsamlingen. Arbeidet med å undersøke tekstenes relevans vil samtidig styrke tekstenes ektehet og troverdighet (Grønmo 2004:190). Mange av tekstene som jeg analyserer ligger ute på internett og er tilgjengelige for alle. En tekst eksisterer ikke i et kulturelt og historisk tomrom, derfor er forskeren – leseren og tolkeren – det viktigste grunnlager for analysen (Widerberg 2001).

Jeg har stort sett forholdt meg til primærkilder, og noe sekundærkilder. Primærkildene mine utgjør offentlige dokumenter som NOU 2001:35 og ot.prp. nr. 25. Andre primærkilder har jeg fra publikasjoner fra relevante departementer som LMD. Andre dokumenter fra regjeringen og Stortinget som omhandler min oppgave om reintallsreduksjonsprosessen utgjør også primærkildene mine. Andre dokumenter som forskrifter og vedtekter vil være av interesse. Sekundærkildene mine utgjør forvaltningsvedtak til reinbeitedistrikt der reindrifststyret har fattet vedtak om reintall basert på en tolkning av reindrifstloven samt forskrifter. I analysen av dokumentene kommer jeg til å se på prosessen mellom partene; reindriften og forvaltningen, der argumentasjonen og begrepsbruk er av interesse. Dokumentene vil også bli brukt for å analysere hvilket kunnskapsgrunnlag staten besitter seg med. Innledningsvis skrev jeg at verden er kompleks som tilsier at forskningen også bør være det, dette gjelder ikke kildebruken. Om den blir for kompleks blir det vanskelig å få til en forutsigbar metodisk tilnærming.

3.3.1 Ulike måter å forske dokumenter på

I analyser av dokumenter lister Prior i Silverman (2006) noen innfallsporner til hvordan man kan se på dokumentene.

- For det første kan man ved å studere dokumenter fokusere på å forstå de tankene eller meningene som ligger bak de ord eller begrep som blir brukt i dokumentene.
- En annen tilnærming er å undersøke meningene til de som leser ordene.
- En tredje måte å se på dokumenter å fokusere på hvordan ord blir brukt i sammenheng med sosiale interaksjoner.

I de to første innfallsporene, gjør man en tilnærming til dokumentene ved å se på hva de inneholder. Fokuset ligger på språket som er nedfelt i dokumentet, nemlig det å se på hvilke meninger og uttrykk den viser til. Samtidig er det viktig å anerkjenne kvaliteten av dokumenter som ting (Things). *Things* som kan produseres, manipuleres eller misbrukes, og som kan bli brukt mot forfatterens hensikt. I arbeidet med tekstanalyser mener Prior i Silverman (2006) at følgende spørsmål er til hjelp under forskningen; hvordan er tekstene produsert i sosiale organiserte sammenhenger? Hvordan blir de anvendt? Hva slags kunnskap produserer de? Dette er spørsmål som vokser ut av hermeneutikken, som i utgangspunktet ble etablert som en metode for å studere dokumenter. En fortolkning av dokumenter i en hermeneutisk analyse foregår som følgende; det teksten sier oss, forstår vi på bakgrunn av vår egen historiske kontekst og situasjon (Fuglesang & Olsen 2007). Hva som blir tolket er ikke fakta eller data, men tekster. Fakta dukker opp fra tekster via en tolkningsprosess. I følge hermeneutisk retning blir de regnet som resultater og ikke utgangspunkter (Alvesson & Sköldeberg 2009). Hva som blir regnet som fakta, samt utvelgelsen av fakta er begge påvirket av den helhetlige forskning-sosiologiske situasjon. Forskeren må være klar over dette, og være forberedt på å transformere hennes rammer av referanser under prosessen: ny fakta vil dukke opp og de gamle forsvinne (op.cit.). En viktig måte dette skjer på er ved å plassere selve teksten inn i dens (riktige) egen kontekst. Dette er prinsippet om kontekstualitet (Madison i Alvesson & Sköldeberg 2009). En forfatters tekst bør ikke tas ut av konteksten, uten hensyn til tekstens historiske eller kulturelle kontekst (op.cit.). Betydningen av å kontekstualisere holder forfatterens arbeid innenfor de rammene de opprinnelig var ment for. Det vil si at, vi kan ta en liten del av en tekst å si at den representerer hele teksten som helhet, så kan vi også skifte perspektiv ved å betrakte teksten i seg selv som en del, og sammenligne den i forhold til den overordnede konteksten. Men konteksten derimot er ikke noe absolutt og uforanderlig (op.cit.). Det er heller det motsatte. Ved å oppnå ny forskning kan det være

nødvendig å plassere ting i helt nye kontekster, som blir kalt for rekontekstualitet (Rorty i Alvesson & Sköldberg 2009).

3.3.2 utfordringer knyttet til dokumentanalyser

Fordelene ved tekstanalyser er at tekster er bearbejdede standpunkter og utsagn som er utformet til bruk i det offentlige ordskifte og som grunnlag for politikktutforming. Dette gjør at de er forhandlet frem og representerer oftest en organisasjon eller en politisk enhet, eller fellesskapets standpunkter og analyser av en spesifikk sak. Dette innebærer at de forhandlinger og argumenter som er fremført i forhandlinger ikke nødvendigvis er synlige i dokumentene. Dette innebærer at de bør vurderes som å ha en annen status enn intervjuer, som kan ses som å inneha en annen subjektivitet, men som og har den fordel at nettopp hvordan forhandlinger er blitt gjort fremkommer i analysen (Fuglesang & Olsen 2007). Dette gjør og at hva som ikke er blitt sett som viktig nok til å være med i de ferdige dokumentene er borte. En annen fordel med tekstanalyser handler om til relevansen til teksten (Silverman 2006). Tekster påvirker hvordan vi (som leser tekster) ser på verden og de menneskene i denne verdenen og hvordan de handler (op.cit.). Ikke minst dokumenterer tekster hvordan deltakerne egentlig handler i verden. Den viser den naturlige forkommende handlingen uten å være avhengig av å gi en forklaring til for eksempel en forsker. En siste fordel som Silverman (2006) lister opp er at tekster som regel er lett tilgjengelige og ikke alltid avhengige av tilgang eller hindret av etiske begrensninger (Op.cit.:157). I tillegg er det fort gjort å samle sammen tekster som gjør det mulig å begynne tidlige med dataanalyser. En svakhet ved dokumentstudier er at forskerens bakgrunn og perspektiv kan påvirke utvelgelsen og tolkningen av tekstene. Har forskeren et snevert perspektiv kan utvelgelsen av tekster bli skjeve og ensformige. Tekster som er relevante for problemstillingen kan også risikeres å bli utelatt fordi forskeren ikke synes tekstene passer. Også ulike tolkninger kan bli utelatt fordi de ikke overensstemmer med forskerens perspektiv. Disse problemene kan forsøkes å motvirkes ved at tekstene vurderes ut i fra ulike perspektiver, og at tekstene drøftes på ulike tolkningsmuligheter (Grønmo 2004). Det er også viktig at forskeren i arbeidet med tekstene legger vekt på å forstå tekstens innhold ut i fra den situasjonen den er skrevet for, for å unngå feiltolkninger (Grønmo 2004). Tekster representerer virkeligheten, men tekstene har også en evne til å vise en annen virkelighet som etter hvert kan bli den gjeldende virkeligheten. Som forsker er det viktig å være klar over dette i analysearbeidet (Silverman 2006). Det er viktig å behandle tekstene for hva de er og hva de skal oppnå.

3.4 Rettskilder og metode

I undersøkelsen av reindriftsretten om reintall vil jeg redegjøre for de relevante rettskildene som lov og lovforarbeider i det aktuelle området. Samtidig vil jeg gjøre plass til en vurdering av rettsutviklingen i Norge, ved å se på eldre lovgivning i det som særlig angår reintall og beitebruk. Dette vil muligens gi et bedre grunnlag til å forstå hvordan man har kommet fram til gjeldende rett, siden lovutvalget ofte vurderer tidligere lovgivning når nye forslag skal foreslås. Jeg vil også se på reindriftsforvaltningens praksis. Det vil muligens gi meg viktige bidrag i spørsmålet om reglene virker hensiktsmessige. Her er særlig Reindriftsstyrets praksis relevant, fordi det er i henhold til reinl. §60 tredje ledd, reindriftsstyrets ansvar at reintallsreduksjon gjennomføres. Oppgaven min drøfter spørsmål om fastlegging av regler angående beitebruk og reintall internt i reindriften. Jeg skal i det følgende gjøre rede for de rettskildene som norsk rett bygger på og som kan være relevant i min oppgave.

3.4.1 Lov og lovforarbeider

I rettsvitenskapen er det naturlig å ta utgangspunkt i lovtekstene og tolke dens ordlyd (Eckhoff 2001). Den uttrykker lovgivers (Stortingets) vilje og er som regel også den mest presise kilden. Til spørsmål om bruksregler må lovgivning innenfor reindriftsretten undersøkes og vektlegges. Gjeldende regler som er aktuelle for undersøkning finnes i reindriftsloven av 2007. Reindriftsloven §§57-60 fastslår at reineiere skal utarbeide regler for beitebruk og reintall. Det vil si at reinbeitedistriktet må ta standpunkt til beiterettigheter til de ulike siidaene og siidaandelene i distriktet. Et resultat av utforming av bruksregler er at arealbruken blir mer formalisert (Ot.prp. nr. 25 (2006-2007 s.43). Der lovtekstene ikke er tilstrekkelige til å besvare mine spørsmål, må jeg ta i bruk forarbeider for å se hva lovgiver har ment eller forutsatt. Forarbeidene vil også gi en økt forståelse av de ulike begrunnelsene eller verdispørsmål som lovutvalget eller departementet har stått ovenfor i arbeidet med et lovforslag. Med tanke på at bruksreglene handler om å regulere og fastlegge interne forhold i distriktet, blir en avklaring av reglene om hevd og alders tids bruk relevant (Ravna 2008:450). Dette er aktuelt fordi reindriftsloven ikke har særlige regler om hvordan bruksrettigheter avklares rettslig. Derimot er ervervsgrunnlaget etter gjeldende rett basert på alders tid bruk som også er forankret i reinl. § 4. Av den grunn er det naturlig å forstå at disse også kan anvendes internt i reindriften og ikke bare når det gjelder forhold mellom reindriften og andre interesser. Jeg kan vise til høyesterettspraksis i Rt. 2001 s.769 Selbu-dommen. Dommen handler om en konflikt om beiterett mellom grunneiere og to reinbeitedistrikt. Det ble gitt medhold til reinbeitedistriktene i at de hadde reinbeiterett innenfor nærmere angitte områder i

Selbu kommune grunnet i alders tidsbruk, begrunnet i reindriftens egenart. I kraft av å være plenumsavgjørelse er Selbu-dommen en sentral rettskilde i tvister om reindriftrrettens utstrekning (Ravna 2008:233).

3.4.2 Rettspraksis

Det er som sagt naturlig å ta utgangspunkt i lovtekster, men dersom loven er uklar, kan tolkes på flere måter eller ikke har regler om spørsmålet, er det naturlig å se om rettspraksis har behandlet problemstillingen og kan bidra til å løse rettsspørsmålet. Dersom Høyesterett (HR) har tolket loven annerledes enn loven skulle tilsi, er det naturlig å legge mest tyngde i den (Eckhoff 2001:28). Domstolen (Høyesterett) har en rolle der de ikke kun anvender retten, men også bidrar til å skape ny rett (op.cit:192). I forhold til reglene om alders tids bruk blir anvendelse av rettspraksis en viktig kilde (Eriksen 2008:6), siden det handler om ulovfestede regler. Reglene om alders tids bruk er blitt utviklet av domstolene, (op.cit) derfor er det aktuelt å se på høyesterettspraksis når det gjelder vilkår som må være oppfylt for dannelsen av rettserverv. Selbudommen Rt. 2001 s 769 er en viktig dom for det som angår vilkårene for alders tids bruk når det gjelder reindriften. HR uttalte at innholdet av reglene må tilpasses samisk kultur, tenkemåte, og de særlige forhold innen reindrifta (Rt. 2001 s. 769 på s. 789) Tradisjonell beitebruk blir i dommen vurdert for å være tilstrekkelig til å begrunne beiterett på privat grunn. Men denne avgjørelsen angår forholdet mellom reindriftsutøvere og grunneiere. I forhold til min problemstilling vil rettspraksis angående interne rettsvister om beiterett være mer aktuell. Ved interne tvister vil situasjonen utspille seg annerledes ved at det er to bruksrettshavere som er i konflikt med hverandre. Her vil spørsmål rundt hvem som er rettsbærer også være sentral. Altså om det dreier seg om kollektive rettigheter eller individuelle (Ravna 2008:540). Seilanddommen Rt. 2000 s. 1578 omhandler heller ikke spørsmålet mellom to siidaer, men mellom en kraftutbygger og reinbeitedistrikt hva gjaldt erstatning for ulempe. Avklaringen om rettigheter mellom to siidaer innen dette distriktet kom som et resultat av at ulempen ble større fordi den ene siidaen (som fikk ulempen) ikke uten videre kunne ta i bruk den andres beiteland. HR kom til at reindriftrretten ikke var en kollektiv rett for samene som en gruppe eller for et reinbeitedistrikt. Men retten er knyttet til bestemte driftsgrupper eller siida. I dommen uttrykker HR at når det er tale om interne rettigheter i et distrikt så dreier det seg om individuelle rettigheter. En siida kan ikke nytte andre siidaers tradisjonelle områder. Denne oppfatningen samsvarer med den sedvanerettsundersøkelsen foretatt av Ravna & Olli (2011) der undersøkelsen dreide seg om å kartlegge reindriftsutøvernes oppfatning om sedvanerett og arealbruk.

En annen dom som er relevant å nevne i forhold til eiendomsrett er Utsidommen Rt. 2006 s.1382. Saken gjaldt overføring av driftsenhet etter reindriften § 4. Driftsenheten hadde vært uten reinsdyr de siste årene før overføringen, og driftsenheten hadde ikke sendt inn melding om reindrift de siste årene. Høyesterett fant ikke grunnlag i loven for at manglende drift og manglende rapportering førte til at overdrager hadde tapt retten til driftsenheten. Viktige næringsinteresser og en kulturbærende næring var berørt, og forholdet ble videre ansett å falle inn under vernet etter EMK protokoll 1 art 1. I dommen ble fratakelse av retten til å inneha driftsenhet definert som inngrep. Oppgaven min handler primært om reintall og det foreligger per dags dato lite rettspraksis fra tvister knyttet til fastsetting av reintall. Dette har trolig sin forklaring i at tvister om beiterett naturlig vil bli reist mot andre siidaer, mens tvist om reintall, som vil være basert på at man bestrider et offentlig vedtak, og vil være rettet mot myndighetene. Derfor vil forvaltningspraksis være relevant. Retten til beitebruk henger nøye sammen med reintall, noe som betyr at rettspraksis angående beiterettigheter basert på alders tids bruk og sedvaner favner indirekte min oppgave. Etter hvert har det oppstått en del rettspraksis om dette i Lagmannsretten (LR). LH-2012-106514. Saken gjaldt tvist om rett til reindrift i et vinterbeiteområde i Sør-Varanger. Retten kom fram til at nåværende brukere av beiteområdet hadde en rett ut fra alders tids bruk. De ankende parter, tre vintersiidaer, fikk ikke medhold i sin påstand om at de hadde rett til reinbeite. Lagmannsretten (LR) kom som tingretten til at ankemotpartene ved alders tids bruk hadde ervervet beiterettighetene i dette distriktet. Det ble lagt vekt på at de nåværende brukerne hadde handlet i god tro når de begynte å benytte seg av området, pluss at varigheten på beitebruken veide tungt i rettens vurdering. Spørsmål rundt stasjonær reindrift versus nomadisk reindrift ble også vurdert. De ble rettslig ansett på samme måte. En annen sak som også er blitt behandlet i LR er sak LH-2013-162742. Saken gjelder tvist om retten til reinbeite i et område i Tana kommune, i vinterbeitedistrikt 11. Reinbeitedistrikt 9 reiste søksmål mot reinbeitedistrikt 7 med påstand om at distrikt 7 ikke har beiterettigheter i det konkrete området. Lagmannsretten kom til at retten til vinterbeite ligger til reinbeitedistrikt 7 i henhold til forvaltningens reguleringer av beiten. Med en slik kort redegjørelse av saker de siste årene, viser at omfanget av rettspraksis angående beiterett øker.

3.4.3 Forvaltningspraksis

Andre myndigheters praksis eller forvaltningspraksis har ikke like stor vekt som domstolenes praksis i rettskildelæren (Eckhoff 2001). I saker som reindriftssamers bruksrettigheter, har

forvaltningsorganer avgjort tvister som egentlig hadde hørt best hos domstolene. Dette kan skyldes i at reindrifta ikke har hatt som tradisjon å føre beitetvister inn for domstolene. Forvaltningen har dermed regulert beitebruk og løst tvister ut fra det de mente tjente næringen og samfunnet best (Ravna 2008:61). Ravna (2008) mener derfor at forvaltningen i realiteten har stått for den dominerende rettsutøvelsen i beitespørsmål gjennom 1900-tallet.

3.4.4 Sedvanerett

Sedvaner blir til gjennom folks praksis og kan danne sedvanerett, uskrevne regler, fordi folk føler seg forpliktet til å følge reglene (Eckhoff 2001:244). De kan ha relevans som rettskildefaktorer. Motstykket til den skrevne rett har vært ulovfestet rett og tidligere siktet man da kun til sedvanerett. I dag dreier det seg ofte om rettspraksis når man snakker om ulovfestet rett (Ravna 2008:44). Det dreier seg om lokale sedvaner som påberopes som grunnlag for bruksrett (Eckhoff 2001:261). Etter den juridiske metoden vil samiske sedvaner ha større vekt enn andre sedvaner ved løsning av rettsspørsmål. Fordi Norge gjennom ILO-169 art.8 har forpliktet seg til å ta hensyn til urfolks sedvanerett. Artikkel 8 fastslår at det skal tas hensyn til urfolks sedvaner og sedvanerett ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter. Dette gir samisk sedvanerett en styrket vekt som rettskilde. Til spørsmål om landrettigheter må regelen ses i sammenheng med art.14, som betyr at samiske rettsedvaner må gis vesentlig vekt ved utforming av regler om arealbruk (Ravna 2008: 51). Arnesen (1988) mener nettopp at kunnskap om samisk sedvanerett er en nødvendig forutsetning i tolkningen av reindrifftslovgivningen. Også Reindrifftsloven fastslår at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler jf. Reindl.§ 3 ”Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter” noe som understreker betydningen av ILO-169 og dermed den samiske sedvanerett. For å få et innblikk i hva oppfatningen rundt samiske sedvaner syntes å være tidligere, er det relevant å referere til Erik Solems ”lappiske rettsstudier” fra 1933.

Han beskriver reindriftas praktiske næringsutøvelse samt forholdet internt i siidaen. Solem skriver at hver siida har hatt sitt bestemte landområde som gjerne har hatt naturlige grenser ved høydedrag (Solem 1933:83). Til temaet i min oppgave finner jeg det interessant det Solem skriver om den gjensidig respekten for fordelingen av beiteplasser og flytteveier mellom siidaene som syntes å eksistere den gang (Solem 1933:189). Solem har registrert at det har dannet seg regler om hvordan beitene skal utnyttes og at staten ikke har blandet seg i beiteforholdene mellom samene, men at dette ble overlatt til samenes selvbestemmelse (op.cit.). Det forelå dessuten ingen eller få konflikter rundt beiteareal som skyldes den

gjensidige respekten for at de sedvanemessige beitegrensene skulle overholdes (Solem 1933:189). På den måten er reglene om alders tids bruk og reindriftssamiske sedvaner viktige kilder i avgjørelsen om beiterettigheter i reindrifftsområder.

3.4.5 Reelle hensyn

Reelle hensyn menes vurderinger av hva som er rettferdig, rimelig og formålstjenlig (Eckhoff 2001:24). Reelle hensyn er en faktor av en annen art enn de øvrige rettskildene. De andre rettskildene er faktorer som man får kjennskap til ved å lese, mens reelle hensyn stort sett er produkter av rettsanvenderens egne overveielser (Eckhoff 2001:24). Lovregler kan ofte virke statiske og ikke klare å befatte den virkelige verden. Av den grunn kan det være hensiktsmessig å vurdere inn reelle hensyn som muligens kan bidra til at saken vil blir løst mer rettferdig eller rimelig. Bak bruken av reelle hensyn finnes det en del vurderinger, fra rene verdivalg til juridiske avveininger der hensikten er å oppnå konsekvens og harmoni i rettssystemet (Eriksen 2008:41). Eckhoff (2001) betegner reelle hensyn som vurderinger av resultatets godhet, her siktes det til om den generelle regel man kommer fram til gjennom annen rettskildebruk, er innholdsmessig og rettsteknisk god og om løsningen er god i dette spesielle tilfellet (Eckhoff 2001:371). I vurderingen om et resultat er godt, stilles det krav om saklighet i argumentasjonen. I en slik drøfting vil det være relevant å vurdere de samfunnsmessige virkninger som man antar en løsning på et rettsspørsmål vil få. Ved en bruk av samfunnsmessige virkninger i vurderingen vil det muligens føre til en mer dynamisk rettsanvendelsesprosess. Her kan man hindre at dagens rettstilstand i stor grad blir et produkt av tidligere rettstenking, der man ikke alltid er oppmerksom for endringer i samfunnsforhold (Eriksen 1995:68) Reelle hensyn har ikke samme vekt som lovgivning og rettspraksis. Men dersom de øvrige rettskildene peker i hver sin retning, eller bidrar til et urimelig resultat, kan reelle hensyn være avgjørende for resultatet (Eckhoff 2001:379).

3.5 De lege ferenda

De lege ferenda betyr ”hvordan loven bør bli”. Med de lege ferenda- drøftinger siktes det mot å komme med forslag til endringer eller forbedringer av loven, basert på bruk av rettskilder slik som analoge lover, eksempler fra andre eller eldre lovgivning, fra andre land osv. Eller ut fra reelle hensyn. Det dreier seg dermed om en drøftelse av hvordan retten burde være i motsetning til *de lege lata* der man tar standpunkt til gjeldende rett (Eckhoff 2001:15). Begrepet de lege ferenda benyttes ofte synonymt med begrepet ”rettspolitikk” og brukes til å avgrense det fra rettsdogmatikk (de lege lata- drøftinger). Selv om man vanligvis i en de lege

ferenda drøfting ikke kan støtte seg på forarbeider og praksis i like stor grad som i en drøfting av gjeldende rett, så bør de forslag man vil forsøke å utvikle ha utspring i rettskilder. Lovforarbeider får ikke den samme betydning som rettskilde, men de kan likevel gi nyttig informasjon om hvordan rettsspørsmål løses, herunder hvordan bruksregler kan gjennomføres og hvilke normer og verdier det bør bygges på (Eckhoff 2001:382-390). De verdiene og forslag som ikke er vedtatt, men som blir fremsatt i forarbeidene til reindriftsloven vil kunne ses i et slikt lys selv om den nødvendigvis ikke vil bidra til løsninger på problemstillingen om bruksregler og reintall. Det ble bl.a. foreslått å innføre reindriftdomstoler for å behandle tvister etter at bruksreglene var behandlet eller for å avklare beiterettsgrenser (ot.prp. nr.25 s.48). Deretter kan reelle hensyn nevnes som kilde til løsninger på spørsmål. De kan tilsi om slike ordninger kan være hensiktsmessige for reindriften og samfunnet for øvrig. Ved å foreta en de lege ferenda vurdering der man ønsker å fremme et resultat, gjerne en lovtekst med et bestemt innhold, kan man i så fall ut fra reelle hensyn argumentere for dette resultatet. Som på en måte blir et resultat av hvordan man mener gjeldende rett bør være.

3.6 Likheter og forskjeller i metoder i juss og samfunnsvitenskapen

Juridisk metode omhandler rettsanvendelsesprosessen, altså hvordan rettskilder skal tolkes og anvendes. I rettskildelæren redegjøres det for hva man bygger på, og hvordan man resonnerer seg fram og tar standpunkt til rettsspørsmål (Eckhoff 2001:15). Rettskilder er nettopp de metoder som brukes for å finne svar på spørsmål. Det viktigste målet er å løse rettsspørsmål etter gjeldende regler, derfor er kunnskaper om å finne fram til riktige rettskilder og argumenter av betydning når spørsmålene skal løses (op.cit). Eckhoff (2001) har utledet en liste av rettskilder som brukes til å vurdere gjeldene rett, jeg har i punkt 3.3 redegjort for de kildene som er relevante til min oppgave. I samfunnsvitenskapen baserer forskeren sine studier på bakgrunn av egne observasjoner, intervju og dokumentstudier som anses som viktige og betydningsfulle innenfor et konkret forskningsfelt. Her tar man ofte utgangspunkt i et teorifelt for deretter å foreta sin egen studie. Her kan det tenkes at man velger å støtte opp mot den teorien eller velger å kritisere den for å selv gjøre en nyansering på forskningsfeltet. Samfunnsvitenskapen kan sies å stå litt mer fritt i valg av teori og metode, der man oftest velger ut det man anser som relevant i løsning av sine egne forskningsspørsmål. Loven skal regulere samfunnet med plikter og ansvar. Samfunnsvitenskapen på sin side får mulighet til å studere det samfunnet som lovene forsøker å regulere. Her gis samfunnsvitenskapen mulighet

til kritisere eller belyse det som skjer i samhandlingen mellom mennesker i samfunnet. Som igjen kan føre til en debatt om hvorvidt lovverk virker etter sin hensikt.

3.7 Mitt liv i reindriffta og min rolle som forsker

Ettersom jeg selv er reineier og tilhører en reindrifftsfamilie i Finnmark angår temaet i oppgaven også meg. Jeg kan si at jeg på en måte forsker i min egen kultur, som muligens innebærer at jeg studerer en del av min egen virkelighet. Dette er en utfordring jeg deler med de fleste forskere som gjør sine studier i Norge. Selv om jeg nok kan sies å ha større nærhet til det etnografiske feltet enn andre som ikke har dette kunnskapsfeltet innsosialisert på samme måte som jeg har, i studier av reindriftsfaglige spørsmål. Denne nære og inngående kunnskapen er i tillegg en stor ressurs for mitt faglige arbeid. Min rolle som reineier og mitt kjennskap til reindrifftas praksis og til de sentrale debatter som rører seg i det reindriftsamiske samfunnet gjør meg kvalifisert til å gripe fatt i viktige spørsmål i min andre rolle som forsker. Nettopp dette har også gjort at jeg har vært nødt til å tenke grundig gjennom *distanse- nærhet* aspektet til min egen *kultur*. Samtidig kan det å studere sitt eget samfunn by på flere utfordringer. Som forsker må man gå ut ifra at man opererer med en viss kulturblindhet (Paulgaard 1997). Dette kan innebære at min egen ”*forutforståelse representerer en feilkilde som sperrer for tilgangen til andre aktørers meningsforståelse*” (op.cit.:72). Kulturblindhet kan føre til at man unnlater å se viktige fenomener. Dette er imidlertid noe som gjelder alle forskere, ofte ved temaer som blir sett på som selvfølgeligheter fra begge parter. De trenger derfor ikke å forklares ytterligere. På den andre siden, å studere det ukjente gjør at man blir tatt i lære og man kan stille spørsmål med selvfølgeligheter. I en slik prosess kreves det at man må få innsikt i det kulturelle og det språklige. Paulgaard (1997) skriver at frem til det tidspunktet at man behersker kulturelle koder vil man og i denne konteksten ha en viss kulturblindhet. Som forsker har jeg et ansvar for å reflektere over min egen rolle, men også over mine interesser og erfaringer. Britt Kramvig (2007) skriver at krav om refleksjon, ikke er å reflektere over sin egen posisjon i en kunnskapsprosess, men å ta ansvar for den kunnskapen som produseres. Haraway (1986) hevder at for en forsker blir det en umulighet å være fullstendig objektiv, siden vi betrakter en sak gjennom synet fra egen kropp og ikke fra intet. Siden kunnskap er gjenstand for påvirkning som kan bidra til å gi innsikt eller medføre partiskhet, er jeg nødt til å ansvarliggjøres ved å reflektere over mine ståsteder (Kramvig 2007). Ved at jeg er klar over min rolle og at jeg er klar over at kunnskapen har grenser, tror jeg det er mulig at den kunnskapen jeg produserer vil legitimeres. Jeg blir derfor nødt til å

reflektere over min rolle og mitt kjennskap til det livet i reindrifta. Det er viktig å erkjenne at jeg som forsker besitter mye reflektert men også ureflektert kunnskap der oppgaven blir å gjøre det omsettelig i forhold til vitenskapens krav om etterrettelighet og fokus.

I begynnelsen av mitt prosjekt var jeg mest fokusert på utfordringene reindrifta opplever i møtet med norske staten. Selv om jeg kan være enig med den prosessen som staten har satt i gang med reduksjon har jeg likevel vært veldig opptatt av at reindriftras interesser og behov skal ivaretas. Med tanke på min bakgrunn vil selvsagt motivene, engasjementet og lojaliteten min være til reindrifta. Og jeg synes det er viktig at reindrifta har livskraft i fremtiden.

Ideen om å skrive en oppgave om reindrift som tema gir meg en følelse av at jeg bidrar litt til den diskusjonen om reintallstilpasningen som foregår i Finnmark. At jeg selv tilhører reindriftssamfunnet gir meg en ekstra motivasjon til å forske rundt dette og samtidig gjøre meg bedre i stand til å identifisere de utfordringene reindrifta i Finnmark står ovenfor. Her har jeg en mulighet til å gjøre dypdykk i temaer som muligens vil være ukjente for forskere utenfor dette samfunnet. Jeg vet også hvor skoen trykker mest og har derfor en anledning til å drøfte uutforskede men utfordrende temaer. I og med at jeg forsker på en pågående prosess der mye fortsatt er usikkert, synes jeg samtidig at det har vært utfordrende. Forvaltningspraksisen bærer preg av usikkerhet rundt tolkningen av loven og det kommer stadig ny informasjon om planer som har ført til at jeg har opplevd det som litt demotiverende. Det som har motivert min egen forskning er å se om myndighetene fortsatt er preget av foreldet ”koloniseringstankegang” med et paternalistisk syn om at staten må lære opp samene til å drive reindrift innenfor de riktige vestlige verdiene. Reindriftsloven og forvaltningsdokumentene lister opp mål og virkemidler til å beskrive ønsket adferd og måloppnåelse for reindriftnæringen. Ved å granske dokumentene vil jeg kanskje være i stand til å rette oppmerksomhet på hvordan dokumentene kan demonstrere paradokset i reindriftspolitikkenes suksess og feiltak, som på den måten bidrar til å nyansere synet på reindrifta.

4. Den samiske reindriften

4.1. Hva vil bli gjennomgått

I dette kapittelet vil jeg kort redegjøre for samenes historie og særlig for den reindriftssamiske rettshistorien. Jeg vil legge særlig vekt på hvilke politiske strømninger i Norge som har påvirket reindriftspolitikken gjennom historien og fram til i dag. Jeg kommer i tillegg å redegjøre for de hensyn som er bygget inn i forvaltningen av reindriftsnæringen og hvordan den er administrert. Det er viktig å redegjøre for historiske forløp da dette gir grunnlag for å forstå dagens situasjon og forhold mellom de eksisterende myndighetene og reindriftsnæringen. Jeg vil argumentere for at reindriften har hatt ulikt rettsvern i ulike historiske epoker og at den har vært regulert gjennom ulike forvaltningsprinsipper. Disse lovmessige reguleringene er del av måten reindriften utøves på i dag og den kan ikke ses adskilt fra forvaltningsapparatet. Derfor er en redegjørelse og en analyse av disse endringene viktig, for å svare på mine problemstillinger.

I dette kapittelet vil jeg presentere forskningsområdet mitt som er Finnmark. Reindriften er ikke en enhetlig næring, kunnskapstradisjon eller en praksis. Både beitelandenes beskaffenhet, organisering, forvaltningsmessig inngrep, relasjon til fastboende og historiske relasjoner varierer fra område til områder. Kapittelet er todelt, den starter med en kort historisk redegjørelse og fortsetter med en redegjørelse av dagens situasjon. På den måten vil jeg kunne vise kort den utviklingen som har skjedd fram til i dag. Den samiske reindriften har gjennom historien gjennomgått store forandringer og har derfor vært avhengig av å tilpasse seg ikke bare etter økologiske og økonomiske endringer, men også etter ulike rettslige rammebetingelser for å overleve som en livskraftig næring. Den har hatt evne til å tilpasse seg de samfunnsmessige endringer både internt i siidaer, men også det som gjelder relasjoner til de andre samfunn som reindriften har vært i kontakt med. Enten det gjelder dialog eller konflikter i saker som for eksempel gjelder beiteområder. Reindriften har også evnet å være fleksibel i forhold til de ulike klimatiske endringer og beiteres beskaffenhet i utøvelsen. Introduksjon av teknologi har også utgjort en utfordring for den tradisjonelle reindriften og dens kunnskap. Dette er bare noen forhold som reindriften har vært i stand til å møte med løsninger i ulike historisk tidsrom. Dette viser til den kompleksiteten av faktorer som har vært viktige påvirkere av utøvelsen av reindriften. Det er nettopp reindriftenes evne til å tilpasse seg forholdene som gjør at den har overlevd gjennom århundrer. Reindriften har igjennom tidene vært en viktig livsform og kulturutøvelse for samene.

4.2 Reindriftas historie

Tamreindriftas opprinnelse er et omdiskutert tema innenfor samisk kulturhistorie (Hansen & Olsen 2004). Samisk kultur er en muntlig kultur, av den grunn finnes det lite skriftlige kilder om reindriftas oppkomst. Men samenes liv har vært sterkt knyttet til reinen. Før tamreindriften var villreinjakt kombinert med annen fangsterverv vært av stor betydning.

Det hevdes at samisk reindrift har sitt utspring fra veidesamfunnet med villreinjakt. I de samiske områdene skjedde det en gradvis endring fra fangstsamfunn til helnomadisk storflokkreindrift på 1600-tallet (Sara 2001). De første norske skriftlige kildene om det som kan minne oss om tamreindrift, finnes i Ottars beretning til Alfred den Store fra slutten av det niende århundre (Solem 1933:8). Filip Hultblad framla i 1968 en hypotese om at tamreindriften oppsto i sørsamiske områder på 1600-tallet og spredte seg nordover. Han la vekt på at tamreindrift var et resultat av skandinaviske kulturimpulser. Det at reinen ble temmet hadde betydninger for sosial organisasjon, nomadisk virksomhet og organisering av beiteland. Reinen som tidligere ble ansett som en felles ressurs, utviklet seg til å bli sett som en individseie (Hansen & Olsen 2004). Denne utviklingen fra fangstsamfunn til helnomadisk tamreindrift skyldes trolig endringer i ressurstilgangen, og da spesielt nedgangen av villreinbestanden som følge av økt handel og skattelegging av samene, kombinert med effektive fangst- og jaktmetoder. Tamreinflokkene økte på samme tid, og reinvokterne flyttet tamreinflokkene sine mellom ulike årstidsbeiter omtrent slik villreinen naturlig hadde flyttet. (Hansen & Olsen 2004). Det hevdes at det var ytre betingelser som skattelegging, kolonisering, introduksjon til nye rettsprinsipper som ny administrasjon og religion som framskyndet opprinnelsen av tamreindrift (op.cit.).

Skattelister for Finnmarkskysten på 1700-tallet viser en voksende tamreindrift. Riksgrensene var uavklarte på den tiden og den nomadiske reindriften som krysset riksgrensen ble etter hvert sett på som truende for nasjonalstatlig autonomi. I perioden fram til 1750 lister Hansen & Olsen (2004:234) opp tre hoveddrivkrefter som griper inn i det samiske samfunnene. Nemlig kolonisering, integrasjon i økonomiske nettverk og kristning. Koloniseringsprosessen som hadde pågått fra middelalderen, ender opp med at statene hevder overhøyhetsrett over sameområdene og fordeler dem mellom seg (op.cit.). Staten etablerer også nye institusjoner med tettere utbygd forvaltningsapparat og en rekke nye kirker. Samene blir i økende grad underlagt verdslig og kirkelig jurisdiksjon. I denne perioden fastsettes også en endelig norsk-svensk grense, som medfører til at reindriftssamer med bruksområder på begge sider av den nye grensen må velge statstilhørighet. De sikres likevel fri overflyttingsrett gjennom et eget tillegg i grensetraktaten, som jeg vil komme tilbake til litt senere i oppgaven (op.cit.:235).

Koloniseringen kjennetegnes med en svekkelse av samiske rettigheter til land og vann. Samtidig intensiveres misjonsarbeidet rettet mot samene, som er en annen måte å sikre seg makt over befolkningen i nord.

4.2.1 Norsk reindriftspolitik i historien

Norske myndigheters politiske, økonomiske og juridiske tiltak har historisk sett grepet inn i de samiske samfunn og i økende grad lagt styringen for utformingen av samfunnslivet. Derimot blir de til enhver tid herskende politiske og ideologiske interesser i det norske samfunn som virker styrende på hvordan myndighetene forholder seg til den samiske reindrifta (Bjørklund 1999:22). Jeg har valgt å ta en kort historisk redegjørelse av faktorer som har påvirket styringen av reindrifta siden 1800-tallet som knytter seg opp mot de enhver tid nasjonale fellesverdiene som har eksistert. Fra midten av 1800-tallet preget fornorskningspolitikken det samiske samfunnet. Og det var disse tankegangene som styrte norske myndigheters holdning. Fornorskningen er blitt forstått som en periode som strakk seg fra 1850 og fram til 1980-tallet (Minde 2005). Denne bevegelsen har røtter i en kulturhierarkisk og ”sosialdarwinistisk” tankegang som etter hvert ble den rådende overbevisningen i den vestlige verden på den tiden. Periodens begynnelse og avslutning kan knyttes opp til to hendelser. Den første er finnefondet i 1851, og den andre er saken om Alta-Kautokeino vassdraget 1979-80. Finnefondet var en budsjettpost opprettet av Stortinget som gikk til norskundervisning og fornorskningen av samene (op.cit.:6). I den første fasen i fornorskningprosessen var de nasjonalistiske hensyn i fokus. Men etter hvert ble de sikkerhetspolitiske hensyn avgjørende (Minde 2005). De sikkerhetspolitiske interessene styrte over lovgivningen og forvaltningens holdning. Her var reindriftas flyttemønstre over landegrensene ansett som problematiske og ansett som et sikkerhetspolitisk trussel (Bjørklund 1999). På den tiden var det vanlig å foreta reinflyttinger mellom landegrensene, grunnet topografiske forskjeller mellom kyst og innland. Kyst Finnmark er preget av grasbeiter som utgjør gode beiter om sommeren, om vinteren er lavbeiter å foretrekke som medførte til flyttinger til innlandet om vinteren. I 1852 stenger Russland som den gang hadde herredømme over Finland, grensen mellom Norge og Finland. For det som gjelder overflyttinger av reinflokker over grensen. Norge-Sverige svarte med å forby finske borgere å krysse grensen med reinflokker etter 15. September 1852 (Bull, Oskal, Sara 2001:22). Grensesperren fikk store konsekvenser for reindrifta i Finnmark som bl.a. førte til opphoping av rein. Dette ledet til ytterligere press på beiteareal som igjen førte til indre konkurranse og konflikter i næringen. Som følge av grensesperren ble det på norsk side nedsatt et reinbeitekommisjon,

som fikk i oppdrag å vurdere tiltak som var ansett nødvendige. Et av forslagene var å redusere reintallet ved å oppmuntre familier til å avvikle mot en pengesum (op.cit.:44).

Fra 1860-tallet strammet regjeringen fornorskingspolitikken ytterligere, som grunnet i en stor innvandring av finske statsborgere inn til Finnmark. Det utviklet seg en redsel for en finsk invasjon av Norge som førte blant annet til en aktiv fornorskning i skolesystemet (Minde 2005:12). Parallelt med de overnevnte overbevisningene ble statssystemet også preget av jordbrukets interesser. Det ble fastsatt rammer for hvordan man skulle forholde seg til reindrifta. Det var hensynet til jordbruket som var prioritert og ansett som vekstnæring. Denne fasen foregår parallelt med koloniseringsprosessen. I korte trekk handler koloniseringen av samiske områder om en svekkelse av samiske rettigheter til land og vann. Synet på hvem som var de opprinnelige beboerne i området endret seg stadig mot slutten av 1800-tallet, men dette endret også oppfatningen av hvem som hadde krav på rettslig beskyttelse (Ravna 2012:44). Dette synet bekreftes i en avhandling av Yngvar Nilsen i 1891, som la til grunn at samene har trengt seg inn på området til den norske fastboendes befolkning. I tråd med den økte norske nasjonalismen og nasjonsbyggingen ble jordbruket ansett som det verdige arbeidet i etableringen av Norge som nasjon, mens reindriftssamer blir beskrevet som late og utsvevende folk som ikke bidro til en vekst i det norske samfunn (Ravna 2012:44).

I begynnelsen av 1900-tallet startet den første organiseringen av den samiske befolkningen. Som eksempler på slik organisering kan kort nevnes at i 1904 ble den første samiske avisen *Sagai Muittalægje* utgitt og i 1906 blir Isak Saba valgt inn i Stortinget. Som et resultat av at samene hadde begynt å organisere seg, førte det til det første riksdekkende samiske landsmøtet i Trondheim i 1917. Samtidig ble bevilgningene til finnefondet sterkt opptrappet fram til krigsutbruddet i 1914. Denne økningen skulle dekke satsingen på internater som et nytt middel i fornorskingsarbeidet (Minde 2005:15). Blant annet ble barn av reindriftssamer sendt på internat i tettstedene der de ble opplært til å bli norske borgere og utøvelse av samisk språk var ikke tillatt. I enkelte områder som i Troms og Finnmark fortsatte fornorskingsarbeidet særlig i skolesystemet helt fram til 1960-tallet, dette til tross for at man gjennom samebevegelsen hadde fått et nytt fokus på samisk samfunns utfordringer og de mer rasemessige begrunnede politiske grepene var over (Minde 2005:17).

Etterkrigstiden innebar økonomiske utfordringer for mange reieiere. Som følge av krigen hadde reinflokkene minket kraftig grunnet tyskernes okkupasjon, derfor ble det satt i gang

tiltak for å øke reinstammen igjen (Bull, Oskal, Sara 2001:252). Lappefogden hadde anslått at en familie på fem medlemmer måtte ha minst 200 rein for å overleve. Familier med lite rein fikk dermed hjelp av staten til å kjøpe livdyr for øke flokken. I tillegg ble det bygget sperregjerder for å utnytte beiteene bedre (Op.cit.). I årsberetningene for 1948 viser et reintall på 65000 i Finnmark. Reintallet stiger betydelig og i 1959 var reintallet opp på 114000 rein. Fylkestinget uttrykker i 1957 en bekymring for det økende antall rein (op.cit.:254). Og arbeidet med å få kontroll over situasjonen starter der. Første skritt i arbeidet var å få i gang reinteillinger, deretter pålegg om reduksjon samt gjennomføringen av den. I 1965 er reintallet økt til 121 620 rein i Finnmark. Lappefogden i 1966 skriver i sin årsberetning at økningen i antall familier i reindriften var et av hovedårsakene til problemene. De foreslår derfor en innføring i etableringskontroll. Mye tyder på at dette er opptakten til ordningen driftsenhet som ble innført ved loven av 1978 (Bull, Oskal, Sara 2001:256). I tillegg ble familier oppfordret til å avvikle driften.

Fra tidligere tider og fram til 1960-70 tallet utgjorde reinen selve livsgrunnlaget og var en viktig ressurs for samene da den sørget både for mat, klær og transport. Fra omtrent 1960-tallet skjer det store endringer i reindriften, som skyldes moderniseringen i samfunnet. Moderniseringen i reindriften kjennetegnes av bl.a. teknologien som reindriften begynte å benytte seg av i form av motoriserte kjøretøy i arbeid med reinflokken. Sentraliseringspolitikken er en annen årsak, med bl.a. bosettingstiltak med tilskudd og gunstige lån til husbygging dersom man valgte å flytte til bygda. Den nye skolereformen utgjorde også en forandring i reindriften, fordi den pliktet barn å gå på skole på heltid.

Dette hevdes som de største grunnene til at reindriften endret form fra å være helnomadisk til halvnomadisk reindrift (Sara 2001:126). I tillegg ble myndighetene på 1960-tallet mer bevisste på å føre en offentlig reindriftspolitik som ble preget av en moderne landbruksvitenskap. På 1970 tallet startet en fase som bygger på en velferdspolitisk legitimering. Den første reindriftsavtalen kom i 1976, og den skulle sikre de økonomiske rammene for reindriften i form av ulike tilskudds og velferdsordninger. I 1978 fikk man en ny reindriftslov der man har ønsket å gi reindriftssamene de samme velferdsgodene som den øvrige befolkningen (Bjørklund 1999:23).

Etter hvert dreiet de norske politiske føringene seg over til å handle mer om hensynet til miljø. I tråd med det kan man si at saken om Alta-Kautokeino vassdraget på 1970-80 tallet anses som en vendepunkt i samisk historie (Minde 2003). Den startet opp som en miljøsak med miljøaktivister i front, men den utviklet seg til å bli en kamp om samiske og urfolksrettigheter mer generelt. I tråd med utviklingen av samiske rettigheter ble det av

regjeringen opprettet et samerettsutvalg i 1980 som i sin utredning NOU 1984:18 foreslår en lov om sametinget, samt et eget grunnlovsværn for samisk språk og kultur. På grunnlag av disse utredninger ble sameloven vedtatt som lov 12. Juni 1987 nr. 56. Ved denne loven ble Sametinget opprettet i 1989. I 1988 ble det vedtatt en egen sameparagraf i Grunnloven § 110a (Skogvang 2009:32). I 1990 ratifiserer Norge som den første staten ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk. Samerettsutvalget fortsatte sitt arbeid i 1987, som da besto i å kartlegge retten til naturressursene i Finnmark. Dette arbeidet ledet til frem til vedtakelsen av Finnmarksloven av 17. Juni 2005 nr. 85 (op.cit.:32).

4.2.2 Omstillingsprogrammet

Den raske veksten av reintallet får man etter krigen, etter at staten satte i gang ulike tiltak til å øke reintallet. Reineiere som hadde mistet mye rein under krigen ble tilbydd rimelige ordninger til å kjøpe livdyr (Bull, Oskal, Sara 2001). Også de velferdspolitiske ordninger som reindriftsavtalen representerte, som jeg skal redegjøre for senere i kapittelet, har blitt hevdet å være en stor årsak til reintallsøkningen som på alvor ble ansett som en utfordring på 1970-tallet (St.prp. nr. 63 (2004-2005) og Sara 1990:193)). Det høye reintallet førte til vanskelige ressursmessige, økonomiske og sosiale situasjon i næringen. Målet var å få ned reintallet til et akseptabelt nivå og løsningen på 1990-tallet var å få folk til å avvikle reindriften. Av den grunn ble det såkalte Omstillingsprogrammet lansert i St. Meld.nr. 28 (1991-92). Programmet hadde et todelt mål, det første var at den skulle legge til rette for at tilstrekkelig mange i reindrifta sluttet frivillig. Det andre målet var at programmet skulle bidra til å styrke næringslivet og utdanningsmuligheter i de samiske kjerneområdene (Angell et.al. 2003:5 jf. St. Meld. 28 (1991-92)) Omstillingsprogrammet i indre Finnmark pågikk i perioden 1993-1998, med en overgangsperiode til 2000-01. I åtteårsperioden fra 1993-2000 ble det totalt brukt 330 mill. Kr. til omstillingsarbeidet. Midlene gikk til omstillingslønn, næringsstøtting og kompetanseheving for de som valgte å ta del i omstillingsprogrammet. Til sammen var det 160 personer som gikk i omstilling, av de var det 101 personer med driftsenhet. Av disse 101 driftsenheter så valgte hele 62 å komme tilbake til reindrifta (fotnote: Tilpasning av reintallet-konsekvenser og tiltak 2012:38). Den sluttevalueringen som Angell et.al. (2003:187) har gjort viser at omstillingsprogrammet har vært mislykket for mange omstillere, fordi de ikke har klart å skaffe seg et alternativ yrke slik hensikten med omstillingslønnen var. Mange står enten ledige eller uføretrygdet. Evalueringen viser at de yngre omstillerne har lyktes best ved at de har tatt utdanning. Det er særlig godt voksne menn som har fått lite ut av omstillingsperioden utøver den omstillingslønnen som de fikk. Enkelte som ønsket å

reetablere seg i reindriften har opplevd at det er vanskelig. En gjenetablering krever store investeringer knyttet til livdyr og driftsmidler. Myndighetene har vært klar over at det ville bli vanskelig å reetablere seg ut fra slik regelverket har vært utformet. Noen av omstillerne var ikke forberedt på at det ville være så vanskelig å starte opp igjen, noe som har bidratt til at en del føler seg lurt. De opplevde at de var forespeilet god oppfølging og store muligheter dersom de sluttet, men få har opplevd omstillingsperioden slik. Når gjeninntreden blir så vanskelig svekkes tilliten til myndighetene ytterligere. Når tidligere ansatte reieiere etter omstillingsperioden har avvirket og er nødt til å ta annet småarbeid, dersom man ikke lyktes med sin etableringsidé, dels i møte med et strengt regelverk, har Angell et. al. (2003:188) evaluert dette som en "nedoverreise" i posisjon, sosial status og anseelse. Så konklusjonen blir vel at det var en lite vellykket program med tanke på målsetningen som var å få folk til å avvikle i næringen og med tanke på hvor mye ressurser som gikk til programmet. Det kan selvsagt spekuleres i om disse reieiere som deltok i programmet kun utnyttet situasjonen ved å motta penger uten en hensikt å avvikle i næringen. Eller om programmet ikke var tilrettelagt grundig nok etter reieierens behov og ønsker og at det på den måten føltes som et altfor stort skritt å forlate sin livsform og identitet.

4.2.3 Reindriftsrettens utvikling

Lappekodisillen av 1751 var den første lovreguleringen av reindriften, den var i utgangspunktet et tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige. Lappekodisillen §10, sikrer samene i de to land rett til årlige reinflyttinger, i henhold til gammel sedvane. Et viktig punkt her er at den gir grunnlag for nomadisk reindrift (Ravna 2012:66). Lappekodisillen bygget på prinsippet om indre selvstyre og den kodifiserer også rettsvern for det som gjaldt fordeling av annen ressursutnyttelse som jakt og fiske (Ravna 2012:67). Kodisillen er inntatt i Norges lover og er ikke opphevet. Kodisillen er blitt sett på som et uttrykk for en høy rettskultur fra statens side. Som viser til opplysningstidens idealer om å ivareta urfolksinteresser (Hansen & Olsen 2004:277). I 1852 blir grensen mellom Norge og Finland stengt og samene i Finnmark ble utestengt fra sine vinterbeiter i Finland. Grensesperren førte til beitepress i Finnmark og det ble dermed ansett som nødvendig å regulere beiteforholdene med flere lover fra 1854 til 1888 (Bull, Oskal, Sara 2001:22). Den første loven som forbød beiting i deler av indre Finnmark på sommerhalvåret kom i 1854. Til denne loven kom det tre tilleggslover som alle regulerte beiteforholdene i Finnmark (lover 9. September 1857, 17 juni.1869, 9 juni 1903).

I 1888 kom det en lov "om forskjellige Forhold vedkommende Fjeldfinnerne i Finnmarkens Amt" (Bull, Oskal, Sara 2001:136-141). Det som kanskje er det mest interessante med denne

loven er at den gir Kongen myndighet til å fordele sommerbeiteområdene inn til sommerbeitedistrikt. I arbeidet fram til denne loven var det etablert lovkommissjon av 1875 som var gitt i oppdrag å reise rundt i områdene på befaring. Hensikten var å skaffe seg innsikt, slik at de kunne komme med forslag til distriktsinndeling samt høyeste antall rein for det enkelte distrikt (op.cit.:140).

I felleslappeloven fra 1883 ble det gitt regler for reindrifta i Troms og sørover. Den regulerte forholdene mellom reindrift og jordbruket. Blant annet ble fellesansvarlighetsprinsippet innført i denne loven. Den ga et felles, solidarisk ansvar for beiteskader for personer tilknyttet et distrikt (Bull, Oskal, Sara 2001:88). Felleslappeloven gjaldt forhold både i Norge og Sverige og i 1897 kom Tilleggslappeloven som regulerte forhold på norsk side av grensen, også for områdene sør for Finnmark. Allerede på denne tiden hadde norske myndigheter ytret ønske om en landsdekkende reindriftslov. I 1897 ble "lappekommisjonen" oppnevnt. Den leverte sitt forslag til en ny lov om reindrift i 1904. Dette arbeidet ble derimot ikke fulgt opp på det tidspunktet, noe som skyldes av unionsoppløsningen i 1905 med Sverige. Arbeidet ble tatt opp noe senere og resulterte i en reindriftslov av 12 mai 1933 (Bull 1997:18). I årene før denne loven, var arbeidet med å dele inn reindrifta i distrikt og reinsnogn begynt på alvor. Og det ble ytret ønske om å etablere en lappfogdstilling til Finnmark, som skulle ta seg av behandlingen av reindriftssaker. Denne stillingen som ble opprettet i Finnmark i 1909, skulle også behandle saker mellom jordbruket og reindrifta, da også slike interessekonflikter økte i Finnmark som ellers i reindriftnorge (Bull, Oskal, Sara 2001:45).

Rettspraksis i historien har også ved en rekke dommer vurdert graden av reindriftas rettigheter. Fram til slutten av 1800-tallet ble samene ansett som de opprinnelige beboerne i store deler av Norden (Ravna 2012:42). Rudolf Keyser fremmet tidlig på 1800-tallet at samene hadde fra uminnelige tider hørt hjemme i Norden. Denne oppfattelsen delte også Høyesterett (HR) langt på veg i en dom av 21. Juni 1862. Der to samer ble frikjent for tiltalen i en sak der en godseier i Helgeland beskylte dem i å ta bjørkestrø og never. HRs oppfatning var at disse to samene var fullt ut berettiget til å ta skog til slikt bruk (Ravna 2012:43). Noen år etter, i 1891 endres dette synet etter en framstilling ved Yngvar Nilsen der han legger til grunn at samene skal ha trengt seg inn på de norske fastboendes område i "*Trondhjems stift og Hedemarkens amt*". Denne oppfatningen la Høyesterett til grunn i sin dom Rt. 1892 s.411, her blir reindriftssamen pålagt å erstatte skade forårsaket av rein. Synet på hvem som var de opprinnelige beboerne var dermed endret (Ravna 2012:44). Først i en dom i 1968 fikk

sørsamene oppreisning for en rekke beslutninger gjort sent på 1800-tallet. I Brekken-dommen i Rt.1968 s.394 uttalte HR at samene var de første til å bruke de omstridte fjellområdene. Denne dommen var den første siden 1862 hvor samene vant fram med krav om rettigheter til land (Ravna 2012:45). Reindriftsloven av 1933 samlet alle reglene om reindriften i Norge i en lov. Forarbeidene til loven gir uttrykk for at retten til å drive reindrift hviler på sedvane og alders tids bruk (Bull 1997:41). På samme tid blir Solem (1933) sin bok om lappiske rettsstudier utgitt, der han uttaler at reinbeiteretten er i ”*Finnmark så gammel og hevduvunnen at det neppe vilde være adgang til å forby den*” (Solem 1933:189).

I forarbeidene i 1933 loven gis det uttrykk for at reindriften har selvstendig rettsgrunnlag, samtidig står det også at reindriften er regnet for å være en døende næring som måtte vike for jordbruket (Bull 1997:41). På bakgrunn av det blir loven betegnet som avviklingsloven. I denne loven forsterkes synet på at det er jordbrukerne som er rettighetshaverne til områdene, for det er de som har gjort arbeidet med å dyrke den. Det heter at reindriften måtte vike for samfunnsmessige interesser som jordbruket representerte (Ravna 2008:66). I innstillingen fra 1904 gis det også en beskrivelse av hvordan man tenkte seg at overgangen fra nomadisme til fastboende gårdbruker vil skje (Bull 1997:42). I 1960 blir det oppnevnt en reindriftslovkomite som skulle arbeide med et forslag til en ny reindriftslov. Det ble argumentert for at loven av 1933 ikke lenger var aktuell for reindriften slik den var blitt utviklet - da dette var en ”avviklingslov” mens man nå trengte en ”næringslov”. Komiteen avga sin innstilling i 1966 som ville styrket reindriften i forhold til andre interesser, men departementet valgte på mange områder og ikke følge opp det forslaget (Ot.prp. nr. 9 (1976–77)).

Med reindriftsloven av 9 juni 1978 nr. 49 fikk man en moderne næringslov og en reindriftsavtale som langt på vei likestilte reindriften med jordbruket. Likevel var spørsmålet om reindriften rettsgrunnlag et stridstema da loven skulle behandles i 1978. Det ledet til slutt til at loven ble vedtatt under forutsetning om at lovgiver ikke tok stilling til spørsmålet (Ravna 2008:66). Det kan sies at departementets oppfatning brøt med reindriftslovskomiteens som hadde tatt til orde at reindriften hadde eget rettsgrunnlag (op.cit:67). Departementet brøt også med den oppfatningen Høyesterett hadde frambåret i to dommer i 1968. I begge dommene Brekken-dommen Rt. 1968 s.394 og Altevann II-dommen Rt.1968 s.429 slo HR fast at samene har i det konkrete området etablert en bruksrett som ikke kan sidestilles med utøvelse av en uskyldig nyttesrett. Altså at reindriften hadde etablert en nødvendig bruk i næring.

Reindriftsloven av 1978 regulerte både forholdet mellom reindriften og andre interesser samt den interne styringa og forvaltningen av reindriften (Bull 1997:18). Loven innførte regler for

myndighetsorganer for reindrifta på tre nivåer: 1) Et landsdekkende reindrifstyre, 2) områdestyrer for hvert reinbeiteområde, 3) Privatrettslige distriktsstyrer for hvert enkelt reinbeitedistrikt. Reindrifstyret er tillagt den sentrale forvaltningen av reindriften, og har kompetanse til bl.a. å fastsette reintall og beitesoner. Den var også et klageorgan for avgjørelser tatt av områdestyret. Det tidligere områdestyret var inndelt i seks reinbeiteområder og var et klageorgan for forvaltningsavgjørelser tatt av distriktsstyret. Nytt med 1978 loven var også bestemmelser om etableringskontroll gjennom innføring av konsesjonsordningen, driftsenhet. Heretter måtte man ha driftsenhet for å kunne drive med reindrift som selvstendig næringsdrivende. Disse konsesjonene fikk tildelt alle rettighetene og pliktene til reindrifta. Reindrifstloven ble revidert ved lov av 23.februar 1996 nr. 8. Ved denne revisjonen ble reindrifstens selvstendige rettsgrunnlag formulert i forarbeidene. En bevisbyrderregel ble også tatt inn i reinl.§ 2, som ga reindrifta større rettsbeskyttelse på privateidmark (Skogvang 2009: 255). Den åpnet antagelig for at Høyesterett kunne avsi Selbuddommen i 2001 med det resultatet. Loven ga også reindrifstforvaltningen mer myndighet til blant annet å regulere reintall og den ga jordskifteretten oppgaver innenfor reindrifta. Derimot ble regler om de interne forhold viet liten oppmerksomhet og fremsto likt med loven av 1978. På bakgrunn i dette nedsatte LMD et utvalg som fikk i oppgave å gjennomgå 1978 loven. I 2001 kom utvalget med en innstilling NOU 2001:35 om forslag til endringer i reindrifstloven.

4.3 Reindrifta i Norge i dag

Den samiske reindrifta i Norge strekker seg fra Finnmark i nord, til Hedmark i sør. Reinens levesett gjør at den krever ulikt beite til ulike årstider, noe som igjen fører til at reindrifta trenger vidt og variert beiteareal. Reindrifta bruker 40% av det totale landarealet i Norge, fordelt på 139 av landets kommuner (Reindrifstforvaltningen 2013:2). I følge en oversikt fra reindrifstforvaltningen er det for driftsåret 2011–2012 registrert 545 siidaandeler i Norge. Det er 3097 personer som innehar reinmerker tilknyttet disse siidaandelene (op.cit:33). Den samiske reindrifta er inndelt i seks regionale reinbeiteområder. Hvert beiteområde er inndelt i flere reinbeitedistrikter. Innenfor et distrikt har grupper av reineiere reinen i en fellesflokk på bestemte områder. Dette systemet blir kalt for en siida. Siidaens størrelse kan veksle mellom år men også mellom årstider. På sommeren er det naturlig at flokken er samlet for alle i distriktet, mens det på vinteren grunnet vanskelige beiteforhold, er det hensiktsmessig å skille ut flokken inn i mindre deler. (Reindrifstforvaltningen 2013). Den samiske reindriften vi kjenner i dag har gått tilbake fra å være en helnomadisk drift til en mer bofast livsform.

4.3.1 Reinen, beitet og mennesket

Å ha kunnskap om den nomadiske reindriften og dens samspill mellom beiter, reinen og mennesket, danner et godt grunnlag for forståelsen omkring fokus på fastlegging av reintall.

I følge Ravna (2008) er reinsdyr i det samiske beiteområdet domestisert. Reinen er tilpasset det arktiske klima og er det eneste domestiserte dyret som er i stand til å leve utendørs året rundt. Tamreindriften sies å bygge på to naturlige faktorer, nemlig reinen og beitet. Og det er samspillet mellom årstidsbeitene, reinen og mennesket som danner grunnlaget for den samiske reindriften som også betegnes som nomadisk (Ravna 2008:74). For at reineieren skal ha kontroll over reinflokkens bevegelser er det viktig med kunnskap om reinens natur, topografi, vær og klima, og samspillet mellom alle disse faktorene. Reindriftsåret deles vanligvis inn i åtte sesonger som også gjenspeiler variasjoner i årstider og beitebruk.

Reindriftsåret starter på våren siden kalvingen skjer da. Vi får derfor en slik inndeling, når vi tar i bruk norske oversettelser av samiske årstidsbegreper: Vår, forsommer, sommer, seinsommer, høst, høstvinter, vinter, vårvinter (NOU 2001:35 s.107). Reindriften er betinget av naturmessige forhold og reinens behov og vaner danner grunnlaget for reindriftsutøverens hverdag. Tilgang til tilstrekkelig gode arealer til de forskjellige årstidsbeitene er viktig, for eksempel nødvendige flytteleier mellom beitene, arealer til kalving, slakting, parring m.m.

Reindriften er på mange måter en livsform og et viktig fundament for den samiske kulturen. Siidasystemet som en sosial og arbeidsmessig organisering er en viktig komponent i denne konteksten (NOU 2007:35 s.27). Siida, eller reinby på norsk, er betegnelsen på et felleskap basert på vokting av rein. Det er sammenslutning av en gruppe reineiere som samarbeider om all praktisk arbeid som består av blant annet gjeting og tilsyn av reinflokk. Det er slektskapsrelasjoner som normalt danner basis i en siida. Siidasystemet bygger på personlig eiendomsforhold til det som gjelder husvære og rein (op.cit). Og beiteområder anses for å være felles for siidaens medlemmer. Siida er et operasjonelt begrep som refererer til den driftsmessige siden av reindriften (NOU 2001:35 s.27). Betegnelsen siida forutsetter at det a) eksisterer en reinflokk, b) det holdes tilsyn over flokken, c) at en eller flere familier deltar med sin rein i et felleskap. Siidasystemet er ikke en statisk enhet, men gir grunnlag for variasjoner ut i fra naturgitte og sosiale forhold. Etableringer eller opphevelse av siidaer grunnet ulike endringer i omstendigheter er et særtrekk ved den samiske reindriften og som viser til dens fleksibilitet. Sara (1996) har i sin hovedoppgave drøftet siidaens betydning i reindriften. Utdraget her kan gi en beskrivelse av siidasystemets fleksibilitet:

”At mange muligheter for skifte av siidapartnere (siidaguoibmi) blir regnet som en økologisk fordel, refererer seg til behovet for å avpasse flokkstørrelser, med medfølgende

personneltmessige kapasitet, til fordel ved ulike årstidsavsnitt og ulike år (jåhkodat). Antallet av siidaer vil således variere fra årstid til årstid når flokkstørrelse søkes tilpasset beiteforhold”.

Solem (1933) omtaler regler om beitebruk i sin bok Lappiske rettsstudier. Et utdrag fra boken bekrefter antakelser om at siidaen har sine faste beiteområder som vanligvis har vært brukt gjennom generasjoner. «Det betraktes nu som temmelig avgjort sak at den og den siida skal ha vinterbeite i den og den bestemte trakt.» (Solem 1933:190). Solem (1933) skriver videre at reineiere ikke hadde en rettsbeskyttende adgang til å holde andre reineiere borte fra områdene, men at det likevel ble ansett som for en *”simpel trafikk”* å trenge seg inn på beitemark til andre siidaer uten nødvendighet.

4.3.2 Reindriftsretten i dag

I dag blir reindriften regulert av reindriftsloven av 15. Juni. 2007 nr. 40 lov om reindrift. Behovet for en ny lov var begrunnet i mangelen på bestemmelser for de interne forhold til reindriften og som i større grad kunne fungere bedre i reindriftssamisk kontekst. Mandatet til reindriftslovutvalget var at det skulle foretas en gjennomgang av reindriftsloven med sikte på å foreta endringer i bestemmelser som gjaldt: 1) styringen av forvaltningen. 2) de interne forhold til reindriften, samt den enkelte reineiers rettsstilling. Lovutvalget som kom med innstillingen NOU 2001:35 og var av den oppfatning at reglene i 78-loven i for stor grad overlot til myndighetene å treffe avgjørelser og at loven åpnet for stor mulighet til skjønnsutøvelse i sine avgjørelser. Utvalget anså det som viktig å utarbeide regler som bygget på reindriftssamisk tradisjon og det var viktig at siidaen fikk en større plass i lovgivningen.

Noen sentrale endringer i reindriftsloven av 2007 nevnes kort her. Det legges til rette for bedre generasjonsovergangsordninger (kap.2). Regler for god reindriftskikk lovfestes (kap.4) og det er gitt nye bruksregler for det enkelte reinbeitedistrikt (kap.7). Reinbeitedistriktene er i henhold til loven pliktig til å utarbeide bruksregler og distriktsplaner i samsvar med loven, det sentrale i dette arbeidet er fastsetting av øvre reintall og beiterettsgrenser. Bruksplanene skal gjøre den offentlige forvaltningen lettere. Nytt for reindriftsloven er at det velkjente reindriftssamiske begrepet Siida blir introdusert for første gang i lovsskrifter. Siidasystemet representerer en kompleks form for ressursforvaltning som inntil reindriftsloven av 2007 ikke har vært innlemmet i loven. Det er dessuten kommet skjerpene regler om sanksjoner og tvangstiltak ved overtredelser som fastsatt reintall (kap11). Dette nevnes som noen av de sentrale endringene i loven.

Rettigheter ut over bestemmelsene i reindrifftsloven må baseres på annet rettsgrunnlag som for eksempel sedvane. Det er i dag sikker rett at reindrifftslovgivningen ikke uttømmende regulerer reindriffts rettigheter. Reindrifftsloven må suppleres med sedvanemessige rettigheter og rettigheter basert på alders tids bruk. Av reindrifftsloven § 4 følger det klart at reindrifftsretten innenfor de samiske reinbeiteområdene hviler på alders tids bruk. Ordlyden i bestemmelsens 1.ledd:

“Den samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift”.

Reindrifftsretten er en bruksrett som gjelder uten hensyn til hvem som eier grunnen, men den er ingen enhetlig bruksrettighet (Skogvang 2009:262). Den består av mange ulike elementer, men beiteretten er det sentrale. Retten til å utøve reindrift omfattes i lovens kapittel 3. I reinl. §19 og §20 handler om beiteretten som er den viktigste bruksretten i reindrifftsretten.

Reindrifftsretten består av regler som gir reineiere både rettigheter, plikter og ansvar som for eksempel erstatningsansvar. I tillegg er det innenfor reindrifftsretten tale om ulike rettighetssubjekter, de er avhengig av hvilken rettighet eller plikt det dreier seg om. Man kan dele de inn i reineier, siidaandelsleder, siida og distrikstyre (Skogvang 2009:269).

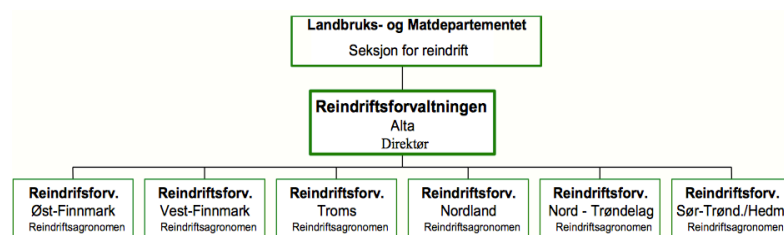
Oppfatningen tidligere var at hele den reindriftssamiske folkegruppen i de samiske beiteområdene var et rettighetssubjekt for det som gjaldt beiteareal (ot.prp. nr. 28 1994-95). Det var vanlig å anse reindrifftsretten som en kollektiv rett (Ravna 2008:384). Oppfatningen var at den enkelte reineier hadde en andel av den kollektive retten, og han hadde ikke eksklusive rettigheter som nøytt internt vern. Dette synet har derimot endret seg, også rettspraksis har gått bort fra et slikt syn. En dom som kan illustrere det er den tidligere nevnte Seilanddommen Rt. 2000 s.1578 som behandlet rettighetene til en konkret siida tilhørende et større distrikt. Her ble reineierne i den konkrete siidaen ansett som rettighetshavere.

I henhold til folkeretten jf. reinl.§ 3, har i midlertidig reindriftssamer som en gruppe, kollektive rettigheter og de nyter også et kollektivt vern for sin kultur (Skogvang 2009:270). Reindriffts kulturelle rettsgrunnlag er forankret i Grunnloven §110a samt i de folkerettslige reglene ILO-konvensjonen nr.169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter som Norge har ratifisert. Gjennom Grl §110a har staten et ansvar for å tilrettelegge for samisk språk, kultur og samfunnsliv bevares. Med ILO-konvensjonen nr. 169 har urfolk en rett til å bevare og videreutvikle egen kultur og det plikter myndighetene til legge til rett for at det skjer. Med det er primært SP art. 27 som etablerer en folkerettslig forpliktelse for Norge i forhold til vern for samisk reindrift.

Reindrifftslovens § 51 definerer ”siida” som ”en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer”. Loven skiller i samme paragraf mellom sommersiida og vinter-siida. Oftest utgjør en sommersiida en sammenslutning av de mindre vintersiida gruppene. Reindrifftsutøvelsen er organisert i siidaandeler. Etter reindrifftsloven §10 er en siidaandel ”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”. For å ha rett til å eie rein må en være tilknyttet en siidaandel.

4.3.3 Reindrift og forvaltningssystemet

Hovedsakelig består forvaltning av reindrifften i Norge av tre systemer; et administrativt, et politisk og et medforvaltningssystem i form av folkevalgte styringsorganer (Ulvevadet 2008). Forvaltningssystemene er organisert sammen ulikt, og skal inkludere reineiere i alle ledd, ved at reineiere skal være representert lokalt, regionalt og nasjonalt (Ulvevadet 2008). Det administrative systemet er hierarkisk oppbygd med Landbruks- og matdepartementet som det øverste organet. I tillegg er det etablert reindrifftsadministrasjon, pluss lokalkontorer i de seks reinbeiterregionene i Norge. Reindrifftsforvaltningen er et faglig forvaltningsapparat som opererer som rådgiver, sekretariat og utøvende organ for styrene. Lokalkontorene skal bistå reineierne med assistanse og rådgivning. Personer med reindrifftsbakgrunn er involvert i alle de tre forvaltningssystemene. Denne figuren skal illustrere forvaltningsmodellen.



Det er reindrifftsloven av 1978 som innførte det forvaltningssystemet som vi kjenner i dag. Jentoft (1998:164) hevder at den er inspirert av en medforvaltningsmodell, der tanken er å involvere brukerne i beslutningsprosessene. Medforvaltningen har en lagdelt struktur, med reindrifftsstyret som øverste organ, fylkesmannen (tidligere områdestyrene) på regionalt nivå og reinbeitedistrikter på lokalt nivå. Reindrifftsstyret består av 7 medlemmer, fire medlemmer oppnevnes av Kongen og tre av Sametinget jf. reinl. §71 første ledd. Reindrifftsstyret er en faglig rådgiver for den sentrale reindrifftsadministrasjon, og den skal behandle reindrifftssaker. Styret har sådan en rolle som både et rådgivende og utøvendeorgan.

Nylig har det skjedd en omlegging i forvaltningen av reindriftsnæringen. Områdestyrene er blitt avviklet og deres virksomhet er blitt flyttet til Fylkesmannen. Lovforslaget ble vedtatt som lov 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindrifftsloven mv. (avvikling av områdestyrene) og trådte i kraft 1. januar 2014. Før lovendringen var det seks områdestyrer i landet. De tidligere områdekontorene er organisert under fylkesmennene i de 5 nordligste fylkene. Noen av de sentrale oppgavene til Fylkesmannen vil være å kontrollere etablering av siidaandeler, godkjenne distriktststyrenes bruksregler, men også å gi uttalelser og være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Avvikling av områdestyrene blir forklart med regjeringens målsetning om å forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindrifta samt ønske om å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen (Prop. 89 L (2012-2013)). Medlemmene i områdestyret besto bl.a. av representanter i reindrifta, der tanken var å sikre deltakelse fra reindrifta i saker som angår dem selv. Denne lovendringen vedtas på tross av stor motstand fra både reindrifta og Sametinget som hevdet at en avvikling av områdestyrene vil stride i mot de folkerettslige forpliktelsene. Det heter at reindriftssamer som urfolk har en rett til å være deltakere i saker som vedrører deres næringsutøvelse (Prop.89 L s.9).

4.3.4 Reindrifftsavtalen

Reindrifftsavtalen er avtalen mellom Staten ved LMD og reindrifftsorganisasjonen Norske Reindrifftsamers Landsforbund (NRL). Hvert år føres forhandlinger om en reindrifftsavtale med tiltak som skal sikre en utvikling av næringen i samsvar med de reindrifftspolitiske målsetninger. Avtalen er et resultat av forhandlinger om økonomiske virkemidler.

Hovedavtalen for reindriftsnæringen ble godkjent av Stortinget 4. Juni 1976 (St.prp. nr. 170 (1975-76)). Den ga Landbruks- og matdepartementet fullmakt til å forhandle med Norske Reindrifftsamers Landsforbund (NRL) om toårige avtaler for reindriftsnæringen.

Den ble bygd etter et mønster fra landbruket. Formålet med avtalen var å oppnå god kjøttproduksjon ut fra det naturgrunlaget man hadde. Et annet mål var å sørge for gode økonomiske og sosiale levekår for reindrifftsamene. Avtalen markerte en start på det som nå er etablert seg til å bli en egen næringspolitikk for reindrifta (Sara 1990:193).

LMD hevder at overføringene til reindriftsnæringen over reindrifftsavtalen har gitt reindrifftsutøverne en trygghet og en mulighet til å utvikle reindrifften som næring. Departementet hevder at det er en sammenheng mellom reintallsøkningen og den kraftige veksten av overføringene over avtalen som skjedde mellom 1970 og 1980- tallet. Dette var derimot ikke hensikten med avtalen i følge LMD (St.prp. nr. 63 (2004-2005)). En enkel

sammenligning av reintallet fra 1970 til 1985 kan indikere at reindrifftsavtalen hadde en slik virkning på reintallet. I henhold til reintelleresultatet i 1977 viser et reintall på rundt 124 000 rein i vårflokk. Tellingene utført i 1985 viser en betydelig økning av reintallet som da var registrert opp mot 222 000 rein (Sara 1990:193).

Reindrifftsavtalen er ved siden av reindrifftsloven de viktigste redskapene til å følge opp målene og retningslinjene i reindrifftspolitikken (Prop. 104 S (2012–2013)). Reindrifftsavtalen og dens forhandlinger gjøres med grunnlag i gjeldende mål og retningslinjer for reindrifftspolitikken som er trukket opp i St.meld. nr.28 (1991-92), *En bærekraftig reindrift*.

Under forhandlingene til avtalen drøftes sentrale økonomiske spørsmål knyttet til næringen og dens utvikling og behov. Her fastsettes regler for bruken av de økonomiske midlene.

Avtalen omfatter ordninger med direkte støtte til siidaandel og distrikt. Slaktetilskudd og tilskudd til investeringer i gjerdeanlegg og hytteutbygging gis også.

Fra perioden 2003/04 ble tilskuddsordningene endret i forhold til tidligere. Tidligere ble det i stor grad gitt faste tilskudd til siidaandeler, i dag har man ordninger som skal premiere produksjon og verdiskapning. Tilskuddene er knyttet til verdien av det som produseres i kroner. Videre vektlegges ordninger som legger til rette for økt slaktning og kjøttomsetning, dette er i tråd med prosessen om reintallsreduksjon. Denne ordningen har også i følge Prop.104 S (2012-2013) vist seg å bidra til å øke forutsigbarheten i næringen samt en forenkling i forvaltningen av tilskuddsordningene.

4.4 Reindrifften i Finnmark

Finnmark som reindrifftsregion utgjør 70% av den samlede reindriffts-næringen i Norge (Reindrifftsforvaltningen 2013:5). Driftsmønsteret i store deler av Finnmark preges av flyttinger mellom årstidsbeitene. Klimaet på Finnmarksvidda gir grunnlag for produksjon av lavbeite på vinterstid, mens det er god tilgang på grøntbeite ved kysten på sommerhalvåret. Flyttemønsteret kan grovt deles inn i to deler, flytting mellom vinter og sommerboplass. Høst og vårbeitene er av naturlige årsaker plassert på flytteleiene mellom sommer og vinterbeiteområdene. Familien og husholdet har sine mer stasjonære boplasser i nærheten av vinterbeiteområdet. Dette skyldes nok praktiske årsaker som jobb og skole. Sommerbeiteområdet utgjør for de fleste som det andre hjemmet, det er fortsatt naturlig at familien oppholder seg ved sommerbeiteområdet på sommerhalvåret hvor de også har etablert boplasser. I Finnmark er det vanlig at en større gruppe reineiere har dyr som beiter sammen på sommerbeite, om vinteren skilles fellesflokkene inn i flere siidaer og reinen gjetes i mindre flokker. Disse mindre gruppene vil da utgjøre vinter-siidaer.

For å gi et bilde av omfanget av reindriften i Finnmark i forhold til resten av det reindriftssamiske Norge, velger jeg å komme med noen tall som kan illustrere dette. Av totalt 3097 personer med reinmerker i Norge er 2359 av disse personer tilknyttet reindriften i Finnmark. Av totalt 545 siidaandeler i Norge er 385 tilknyttet Finnmark. Det totale reintallet i Norge var registrert på om lag 253000 rein våren 2012. Reintellingene i Finnmark samme året viser et reintall på om lag 186000 rein (Reindriftsforvaltningen 2013). Reindriftsforvaltningen har organisert Norge inn i seks reinbeiteområder. Finnmark er inndelt i to, nemlig Øst- og Vest-Finnmark..

4.4.1 Øst-Finnmark og Vest-Finnmark

Øst-Finnmark reinbeiteområdets totale areal er på 30 757 km². Den geografiske grensen går i vest langs kommunegrensen Karasjok og Kautokeino og østover langs fastlandet mot og langs grensen mot Russland. Øst-Finnmark som område er igjen organisert inn i tre mindre soner; Polmak/Varanger, Karasjok Østre Sone og Karasjok vestre sone (Reindriftsforvaltningen 2013). Det er om lag 909 registrerte reinmerker og 175 siidaandeler i Øst-Finnmark. I følge tall fra reindriftsforvaltningen var reintallet våren 2012 på 81900 og det fastsatte øvre reintallet er satt ned til 70650. Av totalt 15 distrikt i Øst-Finnmark har fem reinbeitedistrikt fått fastsatt et øvre reintall som er mindre enn det reelle tallet. Det betyr at disse distriktene vil være nødt til å redusere reintall.

Vest-Finnmark reinbeiteområde har et areal på om lag 24000 km² og omfatter den vestre delen av Finnmark og nordligste delen av Troms fylke. Omtrent halvparten av distriktene har sommerbeiter i Nord-Troms og mens vår/høst og vinterbeiter ligger i Kautokeino kommune. Det er imidlertid tre distrikter som Troms fylke har ansvar for når det gjelder arealforvaltningssaker. Distriktene i Vest-Finnmark er delt inn i tre soner; østre, midtre og vestresone. Det er totalt 27 distrikter og tanken bak soneinndelingen er at det skal bidra til en bedre samarbeid mellom distriktene i samme sone. Tall fra forvaltningen 2012 viser at det er om lag 1450 personer med reinmerker og som er fordelt på 210 siidaandeler. Reintallet samme år var registrert til 104 200 rein og det øvre fastsatte reintallet er bestemt ned til et antall på 73 750 rein. Av totalt 27 distrikter har 15 distrikter et reintall som er høyere enn forvaltningens fastsatte øvre reintall.

4.4.2 Beite og reintallssituasjon i Finnmark

Som nevnt tidligere gjennomgikk reindriften store endringer i driftsmønsteret i løpet av 1960 og 70-tallet. Motoriserte hjelpemidler bidro utvilsomt til store driftsendringer som gjorde den praktiske reindriften mye lettere og som har gjort det mulig å øke reintallet. Med uavklarte

beiterettsgrenser blir økning av flokkstørrelse en strategi for å vinne terreng og areal i konkurranse med andre. Reindriftsloven av 1978 og reindriftsavtalen i 1976 er også faktorer som har innvirkning på reintall. Allmenn oppfattelsen i reindriften er at loven av 1978 bidro til å endre driftsmønsteret og beitesituasjonen ved å kalle de sedvanlige beiteområdene som fellesbeiter (Reindriftsforvaltningen 2013). Det var forvaltningen som ble utøvd i ledelse av Ole K. Sara som startet betegnelsen om fellesbeiter. Forvaltningsordningen betraktet beiteområder som fellesområder (Sara et.al. 1994). Dette var i motsetning til den tradisjonelle oppfatningen om at beitemåtene var delt inn mellom grupper på grunnlag av tradisjonell bruk. Sett det på den måten kan man tenke seg at det nye forvaltningsapparatet med introduksjon av et slik begrepsbruk har vært et av flere bidragsytere til en nedbryting av de tradisjonelle oppfatninger angående beiterettigheter.

Norge har et overordnet politisk mål om at reindriften skal være økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Dette er i henhold til Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark 2012 ikke blitt realisert. I rapporten fremkommer det at store deler av Finnmarksvidda er overbeitemt siden reintallet ikke er tilpasset beitegrunnet (Riksrevisjon dokument 3:14 (2011-12)). Det har de siste årene blitt gjennomført overvåkingsprogram av vår/høst og vinterbeitene i Vest-Finnmark og Karasjøk og den siste beitekartleggingen i 2009 viser en klar tendens til at lavbiomassen reduseres i takt med et økende antall rein (Reindriftsforvaltningen 2013). I følge riksrevisjonen er heller ikke slaktevekter og kjøttproduksjon for perioden 2006-2010 i samsvar med det man kan kalle for økologisk bærekraftig reintall. Reintallet har økt med ca. 40 prosent fra 2002 til 2010. Reindriftsforvaltningen ser at et økt reintall i Vest-Finnmark og Karasjøk har medført til en negativ produksjonsutvikling, med lavere slaktevekter og dårligere kalvetilgang samt økte tap (Reindriftsforvaltningen 2013).

De foran nevnte årsaker sammen med reduserte slaktepriser og økte kostnader i næringen er momenter som har innvirkning på den økonomiske utviklingen i næringen som samlet sett har ført til at reindriften ikke er bærekraftig i følge riksrevisjonens vurdering.

5 Bærekraftighet i analysen

5.1 Innledning

Jeg vil følgende foreta en redegjørelse for, og analyse av begrepet *birgejumpi*. (fotnote: å livberge seg). Og argumentere for at økologisk, økonomisk, kulturelt bærekraftig reindrift inngår i det samiske begrepet *birgejumpi*. I en slik analyse vil jeg undersøke om statens oppdeling av bærekraftig reindrift inn i tre delmål favner om livsvilkårene som reindriften er basert på. Jeg tror en slik innfallsport vil bidra til å belyse forskjellene mellom to kunnskapsfelt, nemlig det vestlige vitenskapsfeltet og tradisjonell kunnskap. Her vil jeg introdusere Verran (2002) betegnelse postkoloniale øyeblikk. Hun bruker denne betegnelsen på situasjoner der ulike kunnskapstradisjoner støter sammen. Hun har studert naturvitenskapligforskernes og urfolks måter å praktisere ressursforvaltning på, og de forsøkene de gjør på å møtes. Verran i Kramvig & Flemmen (2008) beskriver dette som møter mellom to ulike forståelser av ressursforvaltning basert på det hun kaller to ulike kunnskapsteoretiske tradisjoner. Utfordringene kan oppstå når den måten de to gruppene begrunner sine praksiser på ikke er gjenkjennelig for den andre. Poenget er i følge Verran (2002) at det arbeidet som må gjøres for å skape en felles plattform, når kunnskapstradisjoner møtes, fremmer endringer i begge tradisjonene. Et postkolonialt øyeblikk kan derfor oppstå i spenningsfeltet mellom to ulike tradisjoner. Postkoloniale øyeblikk kan derfor brukes til teoretisere møtet mellom reindriftsmyndighetene og reindriften tradisjonelle kunnskap. Kramvig & Flemmen (2008) foreslår dobbeltbegrepet møter:sammenstøt for å beskrive slike øyeblikk. Begrepet er ment å peke på at ulikhet ikke er til hinder for at det kan skapes gode konstruktive situasjoner.

Ved en slik sammenligning mellom statens mål om bærekraftighet og *birgejumpi* vil man få et tydeligere bilde av hvordan reindriften er organisert internt, og hva som eventuelt går tapt i oversettelsesarbeidet til det politiske byråkratiske blikket på reindriften. Jeg mener en slik tydeliggjøring av de ulike kunnskapstradisjoner vil danne et bakteppe for analysen om forvaltningspraksisen hva gjelder reintallsfastsettelsen og bidra som et forklaringsmoment til utfordringene rundt reintall som har vedvart lenge. Medforvaltning er muligens en måte å betrakte hvordan et postkolonialt øyeblikk skapes, hvor to ulike kunnskapstradisjoner møtes for å lære av hverandre og hvor forskjeller og likheter kan tenkes på nye måter.

Denne analysen er ikke uttømmende, men jeg har trukket opp visse momenter som jeg mener er interessante for å påvise forskjellene.

5.2 De overordnede målsetningene om bærekraftig reindrift

Det er et mål at reindriften skal være økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig jf. Reindriftsloven § 1. Det er en klar avhengighet mellom de tre målene. Økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft. Økologisk og økonomisk bærekraft gir sammen mulighet til å ivareta og utvikle kulturell bærekraft. Slik har departementet formulert målene for reindriftspolitikken i proposisjonen til Stortinget:

”Disse tre målene står i en innbyrdes sammenheng; Økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft, og sammen gir økologisk og økonomisk bærekraft mulighet for å utvikle kulturell bærekraft” (St.prp. nr. 65 (1999-2000)).

En slik beskrivelse av disse delmålene gir grunn til å vurdere om det ligger en normativ intensjon til grunn for og rangering av delmålene, der økologisk står øverst og at kulturmålet er prioritert lavest. Tiltaket om reintallstilpasning kan på denne bakgrunn sees som først og fremst et økologisk spørsmål med begrunnelsen at det økologiske grunnlaget er en forutsetning for både økonomi og kultur. Etter LMDs forståelse kan det virke som at de ser økologisk og økonomisk bærekraft som forutsetninger for målet om en kulturelt bærekraftig reindrift. En slik framstilling gir meg mulighet til å hevde at det ligger et motsetningsforhold mellom to forståelsesverdene, det norske og det samiske. Ved å anvende begrepet birgejummi opp mot disse delmålene, vil man kunne påvise dette motsetningsforholdet.

I St.meld. nr. 28 (1991-92) har departementet formulert kulturmålet ut fra reindriften kulturelle betydning slik:

”Dette har vært tolket som at en bevaring av samisk kultur best oppnås gjennom en størst mulig reindriftsbefolkning, dvs. at flest mulig med samisk kulturbakgrunn får utøve reindrift” (s. 68).

Min forståelse av disse delmål kan også støttes opp av Lie & Nygaard (2000) utredning.

Lie & Nygaard viser at de tre målene kan stå i et innbyrdes motsetningsforhold til hverandre og illustrerer dette resonnementet med klar referanse til reintallsspørsmålet i Finnmark:

”Det kan også være motsetninger mellom målene om økonomisk bærekraft og kulturell bærekraft, på den måten at den kulturelle bærekraften styrkes ved at mange er involvert i reindriften, noe som gjerne betyr at flere må dele på det samme økonomiske utbyttet. Dette blir veldig tydelig i deler av Finnmark hvor knappheten på beiteressurser betyr at antallet rein må reduseres, noe som enten går ut over den økonomiske bærekraften (dersom antallet utøvere ikke reduseres) eller den kulturelle bærekraften (dersom antallet utøvere reduseres)” (Lie & Nygaard 2000: 44).

I meld st. 9 (2011-12) *Landbruks- og matpolitikken* vises det til at de overordnede målene i reindrifta i liten grad er blitt operasjonalisert. I meldingen vises det videre til at det kan være

til dels innbyrdes motsetninger mellom disse målene. Riksrevisjonen analyser viser at LMD ikke har klargjort hvordan målene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift skal avklares i forhold til hverandre der det er målkonflikter, og der måloppnåelse for ett område påvirker måloppnåelse for andre områder (Riksrevisjonen 2012:44).

Med økologisk bærekraft menes det riktig forvaltning av beiteressursene, altså reinantall og unngå store inngrep i beiteområdene slik at balansen mellom dyr og beiter opprettholdes. Til økonomisk bærekraft stilles det krav om produktivitet, inntjeningsevne, kostnadseffektivitet, inntektsnivå og inntektsfordeling. Med kulturell bærekraft menes det at det skal sikres en stabil sysselsetting og inntekt i næringen for at reindriften også i fremtiden skal stå som en sentral bærer av samisk kultur (Ulvevadet 2001). Målsetningen er flerdimensjonal og oppfattes ulikt i forskjellige miljøer. Mange reindriftssamer hevder at statens forståelse av begrepet ikke er godt nok tilpasset reindriftsnæringen (Paine 1994; Ulvevadet 2001). Staten lager retningslinjer som driftsenheten (nå: siidaandelen) pålegges å følge. Samtidig gjør reindriften uforutsigbare forhold det nødvendig for reineierne å ruste opp til en uforutsigbar drift som bl.a. kan føre til store tapstall (Ulvevadet 2001). I reindriften kan man ikke regne ut en optimal bærekraftig bestand siden reindriften karakteriseres som kompleks og uforutsigbar. Forvaltningen må justeres i forhold til variasjoner i både år og sted. Det er argumentert for at lokale justeringer kan gjøres ved å ta i bruk brukernes kunnskap, og derfor har man forsøkt ulike former for medforvaltning (Jentoft 1998).

5.3 Birgejupmi - tradisjonelle oppfatninger om bærekraft

Birgejupmi er et begrep som er knyttet til samiske bærekraftige praksiser. Porsanger (2011) definisjon lyder slik:

“ Birgejupmi is to be understood as livelihood, survival capacity, and the way people (individuals and communities) maintain themselves in a certain area with its respective resources, which exist or can be found in the natural and social environment. It requires know-how skills, resourcefulness, reflexivity and professional and social competence. It ties together people/communities, landscape and natural environment, the ecosystem, healthy social and spiritual development, and identity”. (s. 21).

For samene er reindriften en livsform som delvis er blitt diktert av naturen. Tamreinhold er en viktig del av livsvilkårene og livbergingen. Tradisjonelt er reindriften en familiebasert næring tilpasset naturforholdene som i tillegg er økonomisk og kulturelt viktig for samene.

Begrepet birgejupmi som direkte kan oversettes til ”å livberge seg” er et kompleks fenomen og praksis som er knyttet til bærekraftig utvikling, verdier, bærekraftig bruk av ressurser og til det sosiale nettverk. Alle de betingelser som over tid gjør at man berger livet, til seg selv, sin siida og til dyrene og det området man har ansvar for. Helhetlig sett er ikke birgejupmi utelukkende begrenset til kun å gjelde lønnsomhet. Om man legger for mye vekt på økonomiske forhold, så ville det undergrave den tradisjonelle oppfatningen av birgejupmi. Begrepet birgejupmi handler i stedet om balansen mellom natur og det sosiale. Dette igjen er knyttet til individets og samfunnets livsform med de økonomiske betingelser som det skaper. I tillegg til sosiale og åndelige aspekter. Birgejupmi er en fleksibel prosess der bruk av natur- og sosiale ressurser varierer fra tid til tid og tilpasses til ulike situasjoner. Den krever kunnskap, oppfinnsomhet og bruk og utvikling av lokal tradisjonell kunnskap (Porsanger 2011:21).

Begrepet birgejupmi inneholder alle de elementer man legger inn i det norske begrep om økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftighet. Jeg vil videre i kapittelet redegjøre for de kunnskapstradisjoner og praksiser som legges til grunn i birgejupmi. Dette gir meg muligheten til å tydeliggjøre forskjellene mellom samiske og norske vitenskapsbaserte, lov og forvaltningspraksiser. Som muligens kan bidra til å forklare hvorfor reintallstilpasningen vedvarer som en utfordring, og utgjør et grenseobjekt i møte mellom reindrifta og forvaltningen.

Reindrift er på mange måter spesiell i forhold til andre næringer, da den er grunnlagt på spesifikke økologiske og sosiale vilkår. Reindrifta kan illustreres med et triangel der, beiteressurser, rein og reineiere utgjør hver sin kant. Dette skal vise til et samhold og nære relasjoner mellom disse aktørene. Om reindriftsarbeidet skal lykkes best mulig, kreves det en forståelse og et samarbeid mellom rein og reineier og i tillegg kreves kunnskaper om reinbeiteområde og beiteressurser i forhold til flokkstørrelsen (Bjørklund & Bratenberg 1995:80). Jeg vil argumentere for at birgejupmi selvsagt handler om å livberge seg i økonomisk forstand, men først av alt dreier det seg om verdiene og respekten for naturen og kulturen en reineier ønsker å bevare. Jeg har derfor valgt å dele begrepet opp på måter som svarer til en redegjørelse for behovet om kunnskap om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft.

5.4 Birgejupmi

Økologisk birgejupmi handler om reineiers tradisjonelle måte å se og forvalte landskapet og ressursene i landskapet på. Reineiere som pastoralister utnytter dyr som er selvbergende på beiter som fra naturens side ligger klare til bruk (Sara 2001:15). Reindriftsåret er fordelt på

åtte årstider, som byr på varierende forhold for rein og beite. Reineiere må på sin side innordner seg etter reinens vaner og behov (Sara 2001: 48). Videre vil reineieren legge til rette for at flokkens reproduksjon og dyrs sikkerhet mot ytre farer som rovdyr eller arealinngrep. En reineier har kunnskaper om hvordan han ønsker å designe eller bygge opp flokkstrukturen og tilpasser reintallet etter økonomiske behov men først av alt etter økologiske hensyn. Flokkstørrelsen varierer i sammenheng med beiteressurser i ulike årstider. Det kreves ikke bare kunnskap om drifta i sitt eget område, men reineier må også ha oversikt over naboenes drift.

I beskrivelsen av reindrift som livsform, er siida en sentral organisering. Siidaen utgjør et vokterfelleskap. Hver reineier har sine egne dyr som han fritt kan skille ut og flytte etter ønske. Størrelsen på en siida varierer gjennom årsyklusen og den er ikke statisk. Innad i en siida organiseres fordelingen av det totale beitet. I sum er det her snakk om tradisjonell kunnskap om økologi, økonomi og det sosiale som handler om forholdet mellom landskap, menneske og dyr.

Økonomisk birgejupmi. Et relevant spørsmål å stille seg her er; hvor mye rein behøver man for å klare seg? Dette er et relativt spørsmål som ikke kan besvares med et fasitsvar. Jeg skal heller ikke gi et svar på det, men stiller det spørsmålet for å belyse hvilke kunnskapsfelt og vurderinger en må ta hensyn til. For å kunne besvare spørsmålet må en rekke momenter inn som; hvor i Norge har du drifta di. Hvordan er beiteforholdene og landskapet der. Hvordan er forholdet til nabadistriktene, kommunen, til andre samfunnsinteresser. Størrelsen på rovdyrstanden, arealinngrep, familieforholdet og husholdets størrelse.

Det er først av alt avhengig av de økologiske forutsetningene. Det er beiteressursene som får følger for den økonomiske avkastningen fra reindrift. Reindriftras forhold varierer og veksler mellom gode og dårligere forhold som kommer an på beitebeskaffenheter og at man har bygget opp reinflokken for å kunne tåle uår som for eksempel med ising av beiter.

Når det er snakk om lønnsomhet i reindriftnæringen bør det ses i sammenheng med den tekniske endringa i reindriftra og de ytre trusler mot produksjonsgrunlaget, her menes press på inngrep i beiteareal. Ny teknologi og motorkjøretøy har gjort at det praktiske arbeidet har blitt enklere som igjen har ført til at produksjonskostnadene er blitt høyere.

Lønnsomhet kan også variere. Staten måler gjerne reindriftras lønnsomhet opp mot et makronivå og den blir dermed sammenliknet med andre næringer. Dette er med på å forsterke synet på dårlig lønnsomhet. Her er det snakk om økonomi i to forstander, for å livberge seg må man finne en balanse mellom det som regnes som ren pengeøkonomi med fokus på inntjening og husholdets produksjon og reproduksjon. Selvberging har vært et viktig grunnlag

i å livberge seg i reindriften. Samene har hentet tilgjengelige matressurser i naturen som fisk, kjøtt og bær, for sin egen overlevelse men det ble også benyttet i bytterelasjoner med andre. *Verdde* forholdet har også tidligere vært av stor betydning både i økonomisk og kulturell forstand. Dette kan beskrives som et vennsforhold mellom reindriften og de fastboende befolkningen på kysten og på innlandet. Tidligere hadde fastboende, reinmerke med noen rein som reieneierne vaktet over og samtidig kunne reieneierne ha noen husdyr om sommeren som da fastboende tok seg av om vinteren. De hadde dermed et gjensidig vennsforhold som samtidig var av stor betydning i livbergingen i økonomisk forstand.

Kulturell birgejupmi. Reindrift som livsform er riktignok lovbeskyttet, samtidig som den er en viktig kulturbærer for det samiske folket. Reindriften handler mye om de reindriftenssamiske sedvaner og kunnskaper om dyr, beiter og mennesker. I begrepet kulturell bærekraftighet handler det om mangfoldet i livsformen reindrift. For å bevare det kulturelle aspektet har slektskap og familier vært en sentral rolle, der alle i en familie eller *siida* anses for å ha en rolle i utøvelsen av reindrift som helhet. Dette handler da ikke utelukkende om selve reingjeting. Reindriften danner en helhet ved at mange arbeidsoperasjoner henger sammen.

Betegnelsen Reinlykke har muligens også en innvirkning på hva slags forhold man har til rein. Nils Oskal (1995) har i sin doktoravhandling skrevet om konseptet *boazolihkku* (reinlykke), som tyder på at dette er et fenomen som er sentralt i den tradisjonelle oppfatningen av reindrift. Konseptet bak reinlykke handler om at kunnskap utelukkende ikke er nok om man vil lykkes i reindriften, fordi man også behøver reinlykke. Om en person har reinlykke så gjenspeiles det i en stor og flott/vakker reinflokk (med en riktig sammensetning av dyr basert på kjønn, alder og kondisjon). Normalt kan en person ha reinlykke over en lang periode, også livet ut, og den kan arves av foreldrene. Har man reinlykke så vil flokkstørrelsen vedvare over tid og den blir ikke redusert selv med regelmessig slakteuttak.

Reinlykken kan forbedres og bevares om man lever et verdidrevent liv. Dette innebærer at reieneier er ærlig, rettferdig og hederlig, samt at hun behandler dyrene på en forsvarlig måte. Reinsdyr skal ikke bli behandlet eller bli sett på kun som et dyr som gir kjøtt, man bør tenke på at dyra har sin egen iboende verdi. Videre bør hun ikke tenke eller snakke negativt om reinsdyrene, og det tillates ikke å telle dem eller referere til de som et tall. I tillegg må man komme overens med de øvrige reieneierne og med landskapet. Oskal (1995) mener videre at dersom en reieneier vil lykkes i sitt arbeid må en verdsette kreftene i naturen, særlig beiteområdene, reinsdyr og åndene omkring. Reieneiere må strebe etter å komme overens med landskapet og tilpasse seg de forholdene. Med dette i bakgrunnen kan man kanskje forstå den

grunnleggende sårbarheten som er knyttet til dette med reintall. I frykt for å ødelegge for reinlykken vil man helst ikke holde tellingen av reinflokken sin og man vil helst ikke ha en oversikt over sitt eget reintall.

Tradisjonelt har reindriften hatt sine egne sosiale institusjoner, *siida* og *báiki* (hushold) som har vært de bærende elementene i organiseringen av reindriften. Sara (2001) beskriver husholdet som en økonomisk selvstendig enhet og at *báikedoallu* omfatter de oppgaver som skal sikre husholdets eksistens.

”Det er husholdsammensetningen som tilsammen må skaffe tilveie midler til eget arbeid og livsopphold og som må skaffe tilveie midler til eget arbeid og livsopphold, og som må svare for arbeidsforpliktelser innenfor større samarbeidsgrupper, dvs. Siidaen” (Sara 2001:85).

Nilsen & Mosli (1994) beskriver *siida* og hushold som både samiske tradisjonsbærere og økonomiske beslutningsenheter *”der en forsøker å maksimere slik hensyn som sikring av inntekt og overskudd og ivaretagelse av trygghet og velferd for familien” (op.cit:17).*

Innad i en *siida* eller husholdet har kvinner og barn alltid hatt sentrale roller. Den erfaringsbaserte kunnskapen som kvinnene satt inne med gjorde at de fikk en viktig ansvarsoppgave i husholdningen som gjorde dem viktige i den daglige driften og en del av reindriften. I reindriften har man alltid hatt en arbeidsfordeling mellom menn, kvinner og barn der alle hadde viktige roller i utøvelsen av de praktiske gjøremålene i driften.

Sara (2001) har valgt å dele det inn i to typer arbeidsinndeling innenfor husholdet. Det var arbeidsoppgaver som var kjønnsbestemt og arbeid som alle i husholdet måtte beherske. *Duodji* kunnskaper med produksjon av klær var en sentral kvinneoppgave som var viktig i overlevelsen. Behersket man det godt ga det også sosial status.

Kvinner tok dermed ofte på seg dobbeltroller i reindriften. Om en kvinne valgte et liv i reindriften så måtte de beherske både kvinneaktivitetene samt de mannsaktivitetene. Hirvonen (2008) presiserer at tradisjonelt var kvinner og menns arbeidsoppgaver adskilt, men at kvinner måtte i hektiske perioder i reindriften være i stand til å krysse de sosiale grensene mellom kjønnene ved å ta på seg menns arbeidsoppgaver. Kvinner anses i tillegg for å ha spilt en særdeles viktig rolle når det gjelder kunnskapsoverføring og reproduksjon til neste generasjon reindriftsutøvere. Det er viktig å sikre rekruttering til reindriften for fremtiden. Reindriften er til tider en krevende næring som er avhengig av at mange kan hjelpe til i hektiske perioder. Det er krevende om man blir stående alene om alle oppgaver og nesten umulig.

Kvinnens rolle i nyere tid har vært lite synlig i det offisielle bildet av reindrifta. I første omgang kan jeg nevne moderniseringa som har ført til at kvinner har gått ut i arbeidslivet. Kvinner får mindre tid til å bevare kulturtradisjonene og er ellers lite med i reindrifta. Som kan ha konsekvenser for den kunnskapsproduksjonen som en helhet som er viktig i utøvelsen av reindrift. Kvinner som kulturbærere som forsvinner ut i arbeidslivet kan hevdes å ha endret på reindrifta som en livsform. Dessuten kan jeg peke på de statlige virkemiddelbruken som driftsenhetsordningen samt det store fokuset på kjøttproduksjon som er noen av bidragsyterne for at reindrifta er blitt mannsdominert.

Joks (2007) skriver om hvordan kvinners stilling i reindrifta er blitt svekket gjennom statlige inngrep og som følge av de strukturelle endringer som reindrifftsloven av 1978 medbrakte. Kvinner har i følge Joks (2007) fått begrenset sine rettigheter, samtidig som at *duodji* kunnskapene ikke er blitt betraktet som vesentlig praksis verken i lovverk eller i reindrifftsforvaltningen. Tradisjonelt har utøvelsen av reindrift bestått av like rettigheter for alle medlemmene i en familie. Gjennom etableringen av driftsenhetsordningen ble rettighetene individualisert og kvinner ble oftest underordnet mannens navn og registrering.

Imidlertid når kulturperspektivet blir løftet opp som tema i dag, blir særlig kvinner og barn og *duodji* fremhevet. Selv om kulturbegrepet i reindrifta er mye videre enn som så. Duodji som et kunnskapsfelt har alltid vært en viktig del i reindriftskulturen. Økt fokus på denne siden av kulturperspektivet skyldes nok i stor grad det faktum at kvinner i reindrifta, *duodji* som kunnskapsfelt blir stadig forsvinnende i reindrifta og at man anser det som viktig å bevare. Andel kvinner med driftsenhet er fortsatt lav selv om man fra politisk hold har satt i gang tiltak for å avbøte den skjeve fordelingen. I dag har som sagt reindriftskvinnene i husholdet i stor grad gått ut i arbeidslivet, de tar utdanning og tar seg lønnsarbeid. Denne inntekten bringer de inn i husholdet. En stor del av kvinnens inntekt går til å avhjelpe mannens praktisering av reindrifta, i form av innkjøp av driftsmidler osv. Samtidig som det forventes at kvinnene setter av tid til å hjelpe til i drifta, samt oppdragelse av barn inn i reindriftras verdier og kunnskaper. I tillegg til at det forventes at kvinner skal inneha kunnskaper i *duodji*. I sum av alle disse rollene som kvinnen har gjennom å balansere mellom storsamfunnets forventninger samtidig med reindriftras forventning, kan man aktualisere om hvorvidt kvinnen har påtatt seg en trippelrolle. Selv om jeg ga kvinnens rolle en stor plass i denne delen av kulturell birgejupmi er det viktig å huske på at kvinnens rolle har hatt og fortsatt er viktig i en økonomisk forstand i livbergingen. I tillegg er det viktig å presisere at reindriftras kultur

helhetlig sett, er mye mer enn kvinnens rolle. Det handler om de verdiene og sedvanene som er viktig i bevarelsen av reindrift som livsform.

5.3 Oppsummering

Reindriften danner en helhet ved at alle arbeidsoperasjoner henger sammen. Birgejupmi er en kunnskapstradisjon som handler om et annet verdisyn enn det som fremmes i statens målsetning om bærekraftig reindrift. Ved å dele inn begrepet birgejupmi inn i disse delmålene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft, synes jeg denne forskjellen blir tydeligere.

Etter min vurdering er det utfordrende å dele opp reindriften i slike delmål som skal operasjonaliseres hver for seg. Jeg synes det var viktig å problematisere disse begrep samt påvise forskjellen med tanke på at dette er sentrale målsetninger i reindriften. Statens anvendelse av disse begrep som skal beskrive reindriften kan føre til at reindriften blir fremmedgjort sin egen drift hvis de ikke kjenner seg igjen i beskrivelsene.

Jeg mener at en slik tydeliggjørelse eller presisering vil hjelpe meg i analysen om forvaltningspraksis, der jeg skal se på hvordan bestemmelsene i reindriften gjennomføres i praksis i forhold til reintallstilpasningen.

6 Reglene om reintallstilpasningen

6.1 Hva vil bli undersøkt

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for forskningsspørsmålet; hva er innholdet i reglene i reinl. §60 om reintall? For å besvare dette spørsmålet har jeg sett det som nødvendig først å redegjøre for tidligere reindriftslover og særlig for det som gjelder reintall. Deretter vil jeg gå inn på gjeldende reindriftslov å redegjøre for reglene om reintallsfastsettelsen og reduksjon. I siste del vil jeg kort gå gjennom folkeretten, for å se om den har bestemmelser som kan anvendes i reintallsprosessen. Jeg kan si at kapittelet er tredelt. En slik løsning på problemstillingen mener jeg har vært hensiktsmessig slik at jeg kan være i stand til å se hvorfor man har de løsningene for reintall i dag. Avslutningsvis vil jeg komme med en oppsummering som kan støtte opp om min konklusjon i avslutningskapittelet der jeg vil komme med rettspolitiske betraktninger av gjeldende lov.

6.2 Utviklingen av reindriftslovgivningen med henblikk på reintall

Jeg vil starte med en redegjørelse av tidligere reindriftslovgivning, for det som angår reintall og dens regulering. En avklaring av tidligere lovverk mener jeg vil være nyttig i den senere analysen av gjeldende lovgivning. Ved å se på utviklingen av tidligere lovgivning vil det muligens gjøre meg i stand til å se parallellene til bestemmelsene i gjeldende lov.

Utover det som gjelder lovgivningen er det verdt å nevne at utfordringer rundt reintallet, særskilt i Finnmark, har vært innsett lenge før en lovbestemmelse angående redusering av reintall tredde i kraft. Som nevnt tidligere førte grensestengning mellom Norge og Finland i 1852 til et stort beitepress på norsk side. Reinbeitekommissjon av 1852 innså derfor nødvendigheten av å få redusert reintallet (Bull, Oskal, Sara 2001:44). Kommisjonen gikk ikke med på å gi pålegg om reduksjon til de enkelte reieneierne, de foreslo imidlertid tiltak som skulle oppmuntre samene til å slutte og gå over til andre næringer (Op.cit:44). Bull (2001) betegner forslaget som datidens omstillingsprogram for Indre-Finnmark. I likhet med det nevnte omstillingsprogrammet på 1990-tallet skulle reieneiere gjennom økonomisk stimulering bli oppmuntret til å slutte eller redusere reintallet. Det viste seg at samene den gang i perioden fra 1852 ikke var interesserte i å oppgi nomadelivet mot en pengesum som også førte til at departementet ikke gikk for et slikt forslag (op.cit:50).

I tiden etter grensetrekningen og fram til felleslappeloven av 1883 og Tillægslappeloven 1897 ble det nedsatt flere kommisjoner som skulle se på forholdet mellom de *norske fjeldfinner* og *de svenske lapper i de forenede riker* (Bull, Oskal, Sara 2001:89). Kommisjonene skulle også se på forhold som reintall og foretok reintellinger for å ha kontroll over antallet rein som ble

flyttet over til Norge og videre til sommerbeiter. I den forbindelse kan det særlig pekes på den *Finnmarkske Fjeldfin-Kommission* av 1875 som var gitt i oppdrag blant annet å befare reindriftsområdene samt å gjøre en telling av rein (Bull, Oskal, Sara 2001:123). Fælleslappeloven 1883 som regulerte forholdene utenfor Finnmark hadde ingen bestemmelser om fastsettelse av reintall for distriktene. Heller ikke loven av 23. juni 1888 nr. 2 om *forskjellige Forhold vedkommende Fjeldfinnerne i Finnmarkens Amt* hadde slike regler (Bull, Oskal, Sara 2001:236). Det er særlig Lappekommisjonen av 1897 som får innflytelse på utviklingen av reindriftsretten det kommende århundre (Ravna 2008:341). Selv om kommisjonen la til grunn at samenes rett til reindrift var bygget på ”fra Alders Tid nedarvede forhold”, så var grunnsynet i lovforslaget til ny reindriftslov at ved løsning av interessekonflikter, måtte reindriften vike for jordbruket (op.cit). I lovutkastet til lappekommisjonen fremsto reinbeiting dermed som en uskyldig nyttesrett.

Arnesen (1988) mener at Tillægslappeloven, lov av 25. Juli 1897, hadde til hensikt å forhindre at den samiske reindriften spredte seg til andre fjellområder i sør, samt å begrense rettighetene i deres nåværende områder (Arnesen 1988:15). I forarbeidene til Tillægslappeloven av 1897 som forøvrig gjaldt for områder sør for Finnmark, uttalte Lappekommisjonen av 1894 at et høyt reintall ville ha negative konsekvenser både for reinsamer og for jordbruket. Derfor ble det innsett som en nødvendighet å gi regler for reintallsreduksjon (Ravna 2008:485). Det ble lagt til grunn at en reindriftsfamilie kunne klare seg med 200 rein. Videre ble det foreslått en regel om forholdsmessig reduksjon for reineiere som hadde mer enn 200 rein; de måtte på forholdsmessig måte forminske det overskytende reintall. Indberetning fra Lappekommission 1894:50, ”*Dersom man unngaar at beskjære dette Tal, vil efter hva foran er anført, en procentvis Reduktion neppe ramme ubilligt*”. Denne regelen om reduksjon ble inntatt i kommisjonens lovutkast i 1896, noe som indredepartementet mente ville vært til stor nytte (Ravna 2008:485). Departementet hadde imidlertid noen betenkeligheter med en slik regel, men stortingets landbrukskomite fant ikke lovforslaget betenkelig så fremt reindriftsfamilier ikke ble berøvet det antall dyr som ble ansett som nødvendig for overlevelsen. Dette ledet tilslutt at lovforslaget om prosentvis reduksjon for reintall utover 200, med en tilleggsbestemmelse om hvordan realisasjonen av dyr skulle skje, ble vedtatt i tillegglappeloven § 10 (Bull, Oskal, Sara 2001:236).

6.2.1 Reindrifftsloven av 1933

I Kjerschows utkast til reindrifftslov fra 1922 blir forslaget videreført, men det blir endret til et nedre reintall på 100 som skulle holdes utenfor reduksjon. Kjerschow uttalte at bestemmelsen i tilleggslappeloven § 10 ikke var blitt anvendt, men han anså det som sannsynlig at det tidspunktet der reduksjon må iverksettes, nærmet seg (Bull, Oskal, Sara 2001:237). Videre påpekte Kjerschow at en slik regel ville virket svært inngripende på samer og burde ikke tas i bruk før det var strengt nødvendig. Man kan i tillegg merke seg at Kjerschow var klar over at reintallet kunne være svært varierende fra år til år, avhengig av beite og værforhold, og at dersom reintallet et år stiger noe over det fastsatte så oppfordret han til å se tiden litt an, før en griper til med tvangsmessig reduksjon (Ravna 2008:486). For reintallet kunne allerede neste år være sunket. Lovutkastet fra 1922 §8 inneholdt detaljerte regler for reduksjon av et høyt reintall. Blant annet ble reineiere gitt en frist på minst ett år der en skulle forminske sitt reintall forholdsmessig dersom reintallet i distriktet var for høyt. Videre ble det foreslått regler for hvor mye reineiere skulle behøve å redusere som var avhengig av familiens størrelse. For eksempel kunne en enslig person beholde 100 rein før reduseringen inntraff, dersom personen hadde en å forsørge beholdt han 150 rein, tre personer beholdt 200. Videre ble det gitt et tillegg av 25 rein for hver ekstra person en forsørget over (Bull, Oskal, Sara 2001:237). Denne modellen til Kjerschow mener Bull (2001) stammer fra en høringsuttalelse til hans første lovutkast avgitt på et møte blant samer i Majavatn i 1920, uten at Kjerschow refererer til det i det endelige lovutkastet av 1922. Derimot refererer han til Namsosmøtet med tilslutning av lappefogd Brede der han foreslår at loven skal bestemme at det ikke skal være tillatt for en reinsame å eie mer enn 600 rein. Dette begrunnes med at man måtte hindre at en enkel person kunne samle for mye rein, som erfaringsmessig ofte fører til dårlig vokting og ulemper for de mindre reineiere (Op.cit:238). Kjerschow mener likevel at loven ikke bør fastsette et øvre reintall for reinere, men at dette bør sees an, dersom omstendighetene gjør det påkrevd.

Departementet så det derimot ikke som hensiktsmessig å gi detaljerte regler i loven om antall rein og påpekte at lovene i Sverige og Finland ikke hadde slike bestemmelser (Bull, Oskal, Sara 2001:238). Departementet antok at det var nok at loven ga uttrykk for at reduksjonen skal skje med samme prosent for alle reineiere, og at et visst minimum ikke skal reduseres for at en reindriffts familie skal kunne leve av reinflokken. Dette ledet til at man fikk en bestemmelse som vedrørte reinantallet. Reindrifftsloven av 1933 § 8 fjerde ledd, tredje setning het således: *”Ved fastsettelsen av reduksjonens størrelse skal det så vidt mulig iakttas, at hver enkelt flyttlapp får beholde et så stort antall rein, som det, under hensyntagen til forholdene, antas å være nødvendig for ham å ha for hans og hans families underhold.”*

Videre så en behov for å iverksette regler om reintellinger for å muliggjøre eventuelle reduksjoner av reintallet. Reindriftsloven av 1933 § 9 inneholder dermed en plikt for reineiere å yte bistand ved tellinger. En kan si at lovutkastet til reindriftsloven av 1933 bygget på de samme grunnsetningene om at det bør gis regler om reintallsreduksjon, som lovkommissjonen gjorde for tillægglappelloven av 1897 (Ravna 2008:355). Motivet for 1933-lovens regler om reintall, var behovet for å dempe konfliktene mellom jordbruket og reindrifta, mens dagens motivasjon knytter seg til spørsmål om vern av reinbeiter (Bull, Oskal, Sara 2001:238).

6.2.2 Reindriftsloven av 1978 og lovendringer av 1996

Landbruksdepartementet uttalte i Ot.prp. nr. 9 (1976-77) at reglene om beitetider og dyretall i de enkelte distriktene i realiteten svarer til reglene i gjeldende lov av 1933. Men en bestemmelse om reintallsreduksjon ble verken foreslått eller vedtatt i reindriftsloven av 1978 (Ravna 2008:486). I reindriftslovutvalget sitt forslag til lovendringer i NOU 2001:35 s. 179, er det derimot foreslått å gjeninnføre regelen om reintallsreduksjon fra tillægglappelloven av 1897. Etter reindriftsloven av 1978 § 2 annet ledd kan Reindriftsstyret fastsette et øvre reintall for et distrikt, styret kan videre i siste ledd, sette tak for antall driftsenheter i et distrikt samt fastsette antall rein pr. enhet. Bull (1997:100) skriver at loven virker å forutsette at reintallet skal være den samme for hver driftsenhet i et distrikt. Noe som kan ha vært utfordrende, da det finnes små og store driftsenheter innenfor et distrikt. Et øvre tak pr. driftsenhet vil nok føre til reduksjon av de store enhetene, men kan samtidig føre til at de små enhetene øker sitt reintall dersom det er andre som reduserer (Sara 1994: 22-23). Som nevnt vil et distrikts areal være fordelt mellom forskjellige siidagrupper, og antall driftsenheter innenfor en siida kunne ofte bero på tilfeldigheter (Bull 1997:100). En fastsettelse av reintallet i loven av 1978 så kun på antall driftsenheter totalt innenfor et distrikt og tok ikke hensyn til den sedvanemessige inndelingen av arealet mellom siidaene. F.eks. kunne en siida med få enheter risikere en reduksjon i reintallet som ikke var begrunnet i den sedvanemessige beitebruken. Bull (1997:101) har formulert en annen modell der distriktets reintall bør fordeles på grunnlag av det areal hver siida disponerer og ikke etter antall driftsenheter. Denne modellen er forsøkt innarbeidet i dagens reindriftslovgivning, som jeg mer detaljert skal komme tilbake til senere i kapitlet. Bull påpeker at ordningen i 1978-loven ikke ser reintallet opp mot beiteareal, noe som er en viktig årsak til at det ikke har vært mulig å gjennomføre en effektiv regulering av reintallet (Bull 1997:101).

Det ble innført en annen modell for regulering av reintallet i lovendringen av 23. februar 1996 nr. 8, jf. reindrifftsloven § 2. Her ble Reindrifftsstyret gitt mulighet til å fastsette alders- og kjønnsbestemte vektgrenser for rein. Bull (1997:101) mener denne reguleringsmodellen er bedre tilpasset den enkelte gruppes driftsmønster og beiteareal. En kan si at denne modellen også danner et slags utgangspunkt for den ordningen departementet har lagt til grunn for å forsvare sitt forslag om reintallsreduksjon i *Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall 2008*.

6.2.3 Driftsenhetsordningen

Driftsenhetsordningen har også betydning for reintallet. Derfor et avsnitt om den. Som nevnt tidligere i kapittel 4, ble ordningen med driftsenhet innført ved reindrifftsloven av 1978 i et ønske om etableringskontroll i næringen og for å begrense reintallet (Ot.prp. nr. 9 (1976-77) s. 48). Kravet om offentlig samtykke for å starte som reindrifftsutøver ble innført ut fra et ønske om å regulere tilgangen til reindriffts-næringen. Før ordningen med driftsenhet hadde enhver som var å anse som reinsame rett til å drive reindrift. Reindrifftslovkomiteen av 1960 foreslo ikke regler om driftsenhet eller etableringskontroll. Kravet om driftsenhet kom først inn under departementets behandling av lovforslaget, idet spørsmålet om etableringskontroll først ble reist i høringsuttalelsene til komiteens innstilling (NOU 2007:35 s. 82). Lovforarbeidenes omtale av ordningen med driftsenhet begrenser seg til et kort avsnitt i Ot. prp. Nr. 9 (1976-77)s. 48. Det kan reises spørsmålsteget til hvorfor en slik omfattende regulering ikke ble nærmere utredet. Det fremgår her at:

”Departementet mener at det er nødvendig å regulere tilgangen til yrket for at utøvere og deres husstand skal få trygge og gode økonomiske og sosiale vilkår. Hånd i hånd med dette vil det likevel kreves en betydelig faglig og økonomisk støtte for å bringe reindrifften opp på et skikkelig nivå som en fullverdig næring, bl.a. ved intensivert forskning, beitegransking, driftsplanlegging, opplysning og rettledning samt tilskott og lån til tiltak og anlegg, driftsmidler m.v.” (s.48).

Om reindrifftsutøvernes syn på spørsmålet om innføring av slik etableringskontroll sies det bare at et flertall i Norske Reindrifftsamers Landsforening ”mener også at loven må gi adgang til å regulere tilgangen” (Ot. prp. Nr. 9 (1976-77) s. 22). Under lovforslagets behandling i Stortinget var det ingen merknader til spørsmålet. Det kan antas at innføringen av driftsenhet har sin bakgrunn i økningen i antall familier innen reindrifften i Finnmark på 1960-tallet. I

1962 var antall familier innenfor reindriften i Finnmark 311. I 1967 hadde antallet familier økt til 372 familier (Henriksen 2011:23) Det var et vilkår at en person som ville begynne som selvstendig reindriftnæringsutøver måtte få samtykke fra områdestyret om etablering av driftsenhet i et bestemt reinbeitedistrikt, gjennom tildeling av driftsenhet (reinl. § 4). Områdestyret behandlet søknader om driftsenhet på grunnlag av distriktsstyrets anbefaling. Forsøket med å begrense reintallet gjennom innføring av driftsenheter fikk i første omgang ikke den ønskete effekt. På 1980-tallet ble det etablert langt flere enheter enn forutsatt (Bull 1997:26). Det var først og fremst menn i yrkesaktiv alder som allerede hadde satset på reindrift som den gang fikk driftsenhet. Antallet enheter var derfor ikke nødvendigvis tilpasset beitegrunnet for siidaen (Bull 1997:100). Grunnet det høye antall driftsenheter, har myndighetene siden 1990-tallet vært svært tilbakeholdne med å tillate etablering av nye enheter. Avslag på søknader er som oftest begrunnet med at det allerede er for mange rein i distriktet (Bull 1997:26). Det kan i dag konstateres at forsøket med å begrense reintallet gjennom innføring av driftsenhet ikke fikk den tilsiktede effekt (Henriksen 2011:23). Etableringen av driftsenhet kan ha resultert i uforutsette virkninger for rettighetssituasjonen i reindriften i Finnmark i følge Henriksen (2011:24). Myndigheten til å tildele driftsenhet ble gitt til reindriften sine egne organer. I praksis foregikk det slik at reieiere selv, gjennom reindriften sine organer, i første instans ble tillagt en offentligrettslig oppgave som konsesjonsmyndighet. Det var distriktsstyrene som avga innstilling i forhold til søknader om driftsenhet, mens det var områdestyret som fattet vedtak i saken om oftest var i samsvar med innstillingene fra distriktsstyrene. Ordningen åpnet for en uheldig sammenblanding av reindriftnærings utøverses privatrettslige interesser og offentligrettslige oppgaver. I praksis var det reindriftnærings utøvere som i første instans hadde myndighet til å bestemme hvorvidt andre utøvere skulle tildeles konsesjon. Driftsenhetsordningen førte til at noen familier måtte forlate næringen på grunn av manglende konsesjon (op.cit). Å ha driftsenhet var ikke bare avgjørende for retten til å utøve reindrift som næring, men også en betingelse for å motta statlige tilskudd til reindriften. Driftsenhetsordningen var med andre ord sentral i forvaltningen av tilskuddsordninger over reindriften. Det er derfor ikke overraskende at driftsenhet raskt ble et rettslig og økonomisk gode som det var stor kamp om (Henriksen 2011:25). Lovfesting av kravet om driftsenhet var et klart brudd på den tradisjonelle samiske reindriften, og den ble innført uten noen form for konsekvensutredning (Henriksen 2011:25). Departementet begrunnet ganske enkelt driftsenhetsinnføringen med at det var nødvendig å regulere adgangen til reindriftnæringen for å sikre utøvernes økonomiske og sosiale vilkår. Ordningen med driftsenhet er i reindriftenloven 2007 i all hovedsak videreført

under betegnelsen siidaandel. Med siidaandel forstås en familiegruppe eller enkeltpersoner som er en del av siida (driftsgruppe), og som driver reindrift under ledelse av en person eller av ektefeller eller samboere i fellesskap, jf. reinl. §10. Innføringen av ordningen med siidaandel har imidlertid ikke avhjulpet problemer som ble skapt gjennom driftsenhetsordningen, fordi ordningen med siidaandel i praksis er en videreføring av tidligere driftsenheter - under en annen betegnelse. Det fremgår av reindrifftslovens § 11 at driftsenhet som ved lovens ikrafttredelse er registrert hos områdestyret, anses som siidaandel i forhold til reglene i den nye reindrifftsloven. Den som ved lovens ikrafttredelse er innehaver av driftsenhet, anses som ansvarlig leder av vedkommende siidaandel.

6.3 Regler om reintall i gjeldende reindrifftslov

I dette delkapittelet vil jeg foreta en redegjørelse av bestemmelsene i gjeldende reindrifftslov som etter mitt syn har påvirkning på reintallsreguleringen. Sentrale bestemmelser her er bruksregler i § 57, beitebruk § 59 og tilslutt reintall § 60. Deretter vil jeg gå detaljert inn å se på reglene for det som angår forholdsmessigreduksjon jf. § 60 tredje ledd.

Reindrifftslovens formål er i henhold til § 1 at loven:

”skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindrifftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig”.

Videre skal reindrifften *”bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv”* i samsvar med Grunnloven §110 a og Norges internasjonale forpliktelser jf. menneskerettsloven av 21. Mai 1999 nr.30. Her er det spesielt inkorporering av art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 av betydning. Bestemmelsen verner de materielle forutsetningene for samisk kultur og den er viktig særlig for reindrifften (NOU 2001:35 s.133).

Med hensyn til arealer sies det videre i reinl. §1 annet ledd at loven skal *”bidra til sikring av reindrifftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindrifftens viktigste ressursgrunnlag”*. Det fremheves at ansvaret for at arealene sikres påhviler både innehavere av reindrifftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene. Formålsparagrafen vil ved tolkningen av reindrifftslovens bestemmelser kunne utgjøre et av flere momenter det må tas hensyn til. Grunnloven har en bestemmelse som skal ivareta samisk kultur som vil være relevant å vurdere i forhold til vedtak om reintallsreduksjon. Grunnloven §110 a som lyder:

” Det påligger Statens Myndigheter at legge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.”

Bestemmelsen legger både politiske og rettslige føringen på den lovgivende og utøvende myndighet (forvaltningen). Den er et tolkningsmoment ved anvendelse av andre lovbestemmelser og den kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir svar. Den legger føringer på myndighetene, om at de skal legge til rette for opprettholdelse og videreutvikling av den samiske kulturen, språket og samfunnsliv.

6.3.1 Bruksregler i reindriftsloven § 57

Reindriftslovutvalget som har arbeidet med en ny reindriftslovgivning så det som nødvendig å utforme regler som skaper sammenheng mellom ansvarlig enhet, siida og distriktsorganisering (NOU 2001:35 s.10). Utvalget har vært av den oppfatning at loven av 1978 ikke i tilstrekkelig grad avspeiler de rettighetene utøverne har i forhold til hverandre. En oppfatning om at alle i reindriften innenfor et distrikt har de samme rettigheter til bruk av beiteareal og at det er opp til forvaltningens frie skjønn å foreta inndelinger og begrensninger i reindriften, samsvarer ikke med hvordan næringen selv oppfatter de interne forhold. Utvalget har ment at reglene derfor må ta utgangspunkt i de tradisjoner og sosiale strukturer som reindriften hviler på. Den nye lovens hensikt har derfor vært å søke å utarbeide regler som bygger på kulturen og tradisjonene i reindriften. Som ett ledd i dette har man derfor fått bestemmelser om utarbeidelse av bruksregler (NOU 2001:35 s.89).

Reindriftsutøverne pålegges i reindriftsloven av 2007 selv i større grad enn tidligere ansvaret for å legge til rette for en bærekraftig næring. Samtidig har reindriftsutøverne fått en større grad av selvstyre i reindriften. Et av de viktigste oppgavene for distriktsstyrene er utarbeidelse av bruksregler, jf. §§ 57-62. Bestemmelsen om bruksregler bygger på en modell hentet fra reglene om bygdeallmenninger. Lovutvalget mener at et reinbeitedistrikt i flere sammenhenger kan sammenlignes med allmenning og at utviklingen har vist at det kan være behov for detaljerte regler om utnyttning av ressursgrunnlaget i et reinbeitedistrikt (NOU 2001:35 s.175). Innholdet i bestemmelsen og hvilke regler distriktet skal fastsette ved bruksregler er slått fast i § 57, som lyder slik: “ *Det skal fastsettes bruksregler for forvaltningen og bruken av distriktets ressurser. Bruksreglene må ikke stride mot loven her. Bruksreglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnyttning av distriktets beiteressurser og inneholde nærmere regler om:*

1. *beitebruk, jf. § 59*
2. *reintall, jf. § 60*
3. *bruk og vedlikehold av gjerder og andre fellesanlegg*
4. *bruk av motorisert kjøretøy*

5. *disponering av reindrifsfond, jf. § 47*
6. *forvaltning av distriktets øvrige midler*
7. *fordeling av arbeidsplikter og investeringer*
8. *andre forhold som det anses hensiktsmessig å regulere ved bestemmelser i distriktets bruksregler.*

Der det er påkrevet, kan fylkesmannen pålegge to eller flere distrikter å utarbeide felles bruksregler for ett eller flere av de forhold som er nevnt i første ledd. “

De viktigste oppgavene for distriktsstyret vil være å utarbeide bruksregler som er betegnet som de interne delene av distriktsplanen. Funksjonen med distriktsplanene er å gi opplysninger om distriktets reindrift som er av betydning for den offentlige planleggingen (Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 42). Særlig viktig er reglene om beitebruk jf. § 59 og reintall jf. § 60, noe også reindrifsløvutvalget har understreket (NOU 2001:35 s.107). Men distriktet er også pålagt å gi regler om bruk av distriktets fellesinnretninger, som gjerder, samt bruk av motoriserte kjøretøy. Bruksreglene utarbeides av distriktsstyret og godkjennes av fylkesmannen jf. § 58 1 ledd; *”Fylkesmannens behandling skal, foruten en kontroll med at lovens regler for utarbeidelse av bruksregler er fulgt, også omfatte en vurdering av om bruksreglene gir grunnlag for en økologisk bærekraftig reindrift i distriktet.”*

Regler om beitebruk skal sikre distriktets reineiere tilgang til nødvendige beiter gjennom hele året og de skal baseres på tradisjonell bruk av arealene. Reindriften er avhengig av alle årstidbeiter for å klare seg gjennom et reindriftsår.

6.3.2 Reindriftsloven § 59 Beitebruk

Departementet har ansett det som nødvendig for distrikter å utarbeide beitebruksregler som således fastsetter de sentrale rammebetingelsene innenfor distriktet. Noe som vil virke positivt for å oppnå god og effektiv bruk av distriktets beiteressurser som igjen bidrar til å formalisere arealbruken (ot.prp. nr. 25 s.43). Det betyr at distriktet i praksis skal fordele disponible beiteområder mellom de ulike siidaene. Innholdet i beitebruksreglene er slått fast i reinl. § 59 første til tredje ledd:

”Gjennom regler om beitebruk skal distriktets reineiere sikres tilgang til nødvendige beiter, herunder kalvingsland, flyttleier og paringsområder. Reglene skal ivareta prinsippene for god reindrift basert på samiske tradisjoner og sedvaner. Reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle utøvelse av reindrift på arealene og fremme rasjonelle bruksordninger. Reglene om beitebruk må ikke være i strid med en siidas rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag. Det skal fastsettes regler om beitetid, med mindre slike er fastsatt av fylkesmannen i medhold av § 61”.

Hvor detaljerte regler man utformer avhenger av forholdene i de ulike områdene. Er det store konflikter mellom siidaene anses behovet for mer detaljerte regler (ot.prp. nr. 25 s.27). I forarbeidene har utvalget stilt opp et minimum for hva beitebruksreglene bør inneholde (NOU 2001:35 s.108) som er sammenfallende med gjeldende lovgivning:

1. Beskrivelse av sommerbeitene.
2. Flyttemønsteret mellom de ulike årstidsbeitene.
3. Beitetider for de ulike årstidsbeitene, med mindre det dreier seg om helårsbeiter.
4. Kjerneområdet for de forskjellige siidaene på vinterbeitet.
5. Regler for bruk av flytteleier gjennom andres sommerbeiter.
6. Regler for flytteleier gjennom andre siidaers kjerneområde på vinterbeitene.
7. Regler for flytting.

Dersom distriktsinndelingen er slik at ulike de årstidsbeitene fordeler seg over flere distrikter, må hvert distrikt utarbeide beitebruksregler for de beiter som er innenfor vedkommende distrikt. På den måten har lovutvalget forutsatt et samarbeid mellom flere distrikter om utarbeidelse av beitebruksregler. Regler om sommerbeite byr normalt ikke på de store utfordringene da bruken av disse oftest har vært fast i generasjoner, det er heller vintersiida-grensene som har variert og som av den grunn byr på utfordringer når beitebruksregler skal fastsettes.

Bestemmelsen i § 59 annet ledd fastslår at den tradisjonelle utøvelsen på beiteområdene skal danne grunnlaget for beitebruksreglene. Dette er også presisert i forarbeidene til bestemmelsen hvor det heter at: *”reglene for beitebruk skal ta utgangspunkt i sedvanemessig beitebruk”* (NOU 2001:35 s. 177). I § 59 annet ledd annet punktum er det slått fast at reglene forutsettes å ikke komme i strid med en siidas *”rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag”*. Lovteksten er ikke like tydelig på hvilke rettigheter det dreier seg om. Den umiddelbare forståelsen er at det dreier seg om rettigheter ervervet etter reglene om hevd og alders tids bruk. Selv om lovteksten ikke nevner rettigheter basert på sedvaner må det kunne antas at disse også er ment å være omfattet av begrepet. I forarbeidene til loven har utvalget uttalt følgende om siidaens bruk:

” Så sant en siida-gruppes bruk av et område er fast over år, vil det utvikle seg en bruksrett til området som ikke uten videre kan settes til side av myndighetene. Hvor mange år bruken må være utøvet for å etablere en slik rett, er det vanskelig å si noe generelt om. Det avhenger av flere forhold, blant annet om bruken har vært utøvet hvert år, og om bruken har vært respektert også av andre siidaer. Men en bruk som har vært utøvet i en periode på 50-60 år

eller mer, vil normalt skape et rettslig grunnlag for bruksrettigheter for den aktuelle siidaen, jf. prinsippene for alders tids bruk” (op.cit. s.94)

Med dette kan det forstås at lovutvalget heller ikke utelukker at det også kan forekomme erverv med kortere hevdetid enn de anførte 50-60 år, noe som enten må bygge på sedvanerett eller hevd. Sammenholdt med bestemmelsens øvrige ledd, samt lovens øvrige bestemmelser, jf. §§ 59, kan det konkluderes med at sedvanerettslige rettigheter også er ment å omfattes av bestemmelsen. En slik tolkning vil også være i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 8, jf. artikkel 14, som pålegger statene å ta hensyn til urfolks sedvaner ved utforming av regler om arealbruk i urfolksområder. Grensene for siidaenes beiterettigheter kan altså avgjøres på bakgrunn av sedvanemessig beitebruk. I dette ligger det at siidaenes tradisjonelle beiteområder har et sterkt vern i dagens reindrifslø. Rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag eller rettigheter etablert ved alders tids bruk setter klare grenser for beitebruksregelutformingen og beitebruksgrenser. En avklaring på slike spørsmål vil således være viktige også i forhold til reintall som jo skal baseres på siidaens beiteareal. Og de reiser samtidig utfordringer da det kan være vanskelig å fastsette disse grensene.

6.3.3 Det rettslige grunnlaget for § 60

Fastsetting av reintall har stått sentralt når lovgiver har ønsket å redusere beitebruk og en slik bestemmelse har man i den gjeldende reindrifslø jf. Reintl. § 57 første ledd nr. 2 og §60 (Ravna 2008:483). Som nevnt tidligere var fastsettelsen av reintallet i reindrifsløen av 1978 knyttet til distrikt og driftsenhet. I følge lovutvalget ga en fastsettelse av reintallet uheldige utslag når det ikke tok utgangspunkt i siidaen og det beiteareal den disponerer (Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s.27). Dette er bakgrunnen for at lovutvalget har sett et behov for en lovendring og det er de hensyn som også er fastsatt i gjeldende lov av 2007. I lovutvalgets forslag vil reglene om reintall ikke ta utgangspunkt i distriktet, men i siidaen (NOU 2001:35 s. 178). Distriktets reintall blir dermed summen av de enkelte siidaers reintall. Dette er nå fastlagt i reintl. § 60 som har følgende ordlyd:

”I bruksreglene, jf. § 57, skal det fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida. Reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer. Det skal i bruksreglene gjøres nærmere rede for de drifts- og beitemessige vurderinger som ligger til grunn for det fastsatte reintallet. Der det er påkrevet for å få en forsvarlig bruk av vinterbeitene, kan det også fastsettes et reintall for de forskjellige vintersiidaene.

*En vintersiida eller annen gruppering kan be om at det fastsettes et eget reintall for dem. (3 ledd)
Overstiger reintallet i siidaen det reintall som er fastsatt etter første eller annet ledd, skal siidaen*

utarbeide en reduksjonsplan. Dersom siidaen ikke gjør dette, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Reindrifststyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres.

Det skal settes frister for utarbeidelse av plan og gjennomføring av reintallsreduksjon. Det kan fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel. En reduksjon av siidaens reintall i henhold til tredje ledd skal i så fall skje ved at de siidaandeler som har et reintall som overstiger det fastsatte reintall for siidaandelen, først reduserer ned til det fastsatte reintallet.

Departementet kan ved forskrift gi utfyllende bestemmelser om fastsettelse av reintall. Slik forskrift kan avgrenses til å gjelde ett eller flere reinbeitedistrikter eller ett eller flere reinbeiteområder”.

I § 60 første ledd slås det fast at det skal fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida. Dette er som nevnt i tråd med lovutvalgets forslag, som innebærer at sommersiidaen er utgangspunktet for fastsettelsen av øvre reintall. Bestemmelsens andre punktum uttrykker at reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnet som siidaen disponerer. Men i følge lovutvalget kan ikke reintall fastsettes kun ut fra sommerbeitene selv om man tar utgangspunkt i dette i loven. Det vil være nødvendig å se på alle årstidsbeitene samlet og ta særlig hensyn til de mest marginale beitene som vil være avgjørende for hvor høyt reintallet kan være (NOU 2001:35 s.110). Dersom vinterbeitet er knapphetsfaktoren, vil dette være den viktigste begrensende faktor for hvor stort reintall siidaen kan ha. Lovutvalget påpeker at vinterbeitene mange steder i Finnmark utgjør knapphetsfaktoren (NOU 2001:35 s. 110). Lovgiver legger til grunn at det er vinterbeitene som oftest utgjør knapphetsfaktoren (ot.prp.nr.25 s.46). Det kan derfor reises spørsmål om hensiktsmessigheten av å fastsette høyeste reintall for sommersiidaen. Man må vel tenke seg at reintallet skal fastsettes for sommersiidaen, hvor man da tar med vinterbeitebehovet til alle vintersiidaene som er sammen i en sommersida. Men samtidig må det spørres om man her har laget så kompliserte regler at det nærmest blir umulig å fastsette et reintall for hele “reindriftsåret”. Samtidig kan det også spørres hvorvidt disse reglene virker ”rettferdige og riktige” vedtak for reintallsreduksjonen.

Forarbeidene sier videre at spørsmålet om hvor bestemmende de marginale beitene vil være for reintallet, må sees i sammenheng med beitetidene. Dersom siidaen oppholder seg på de marginale beitene over lang tid, er det rom for færre rein enn om beiteperioden er kortere. Lovutvalget anser derfor at reintallsfastsettelsen og beitetid for de ulike årstidsbeitene må ses i sammenheng (NOU 2001:35 s. 178). For å skape gode kjøreregler på vinterbeitet ser utvalget også det som en mulighet å fastsette et øvre reintall for vintersiidaene. Gjennom reglene om beitebruk legges det opp til at de enkelte vintersiidaene kan få sine kjerneområder angitt (NOU 2001:35 s. 178).

Departementet anser det som viktig å legge til rette en prosess der næringen selv starter prosessen om å utforme regler om reintallsfastsettelsen med den hensikt at man skaper en tillitt mellom myndigheter og reindriftsnæringen. Man håper at det vil danne grunnlag for en vellykket gjennomføring i praksis. Departementet mener at man lettere vil få aksept for å få gjennomført en reintallstilpasning om det gis rom for at reindrifta selv kan starte en slik prosess om bruksregler. De mener at næringen har gode forutsetninger til å vurdere hvor stort beitetrykk et område faktisk tåler på bakgrunn av deres erfaringsbaserte naturkunnskap (ot.prp. nr. 25 s 45). En forutsetning for at dette, er at det skal føre til et reintall som er i balanse med ressursgrunnlaget, og at det er blitt fastsatt grenser for beiteområdene mellom siidaene samt beitetider. Departementet er av den oppfatning at stabile rammebetingelser er nødvendig for en bærekraftig reindrift og de er kjent med at slike rammebetingelser ikke er på plass i Finnmark (ot.prp. nr.25 s. 45). Fastsatte beiterettsgrenser er ansett som nødvendig, men departementet mener at dette ikke er tilstrekkelig for at en næringen skal fastsette reintall i henhold til ressursgrunnlaget. Det er flere forhold som kan føre til at det indre selvstyret i reindriften ikke fører til en reintallstilpasning som er i tråd med økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Utfordringen ligger i å utforme regler som kombinerer selvstyre med kontrollordninger og sanksjonsmuligheter. Myndighetene må derfor gis mulighet til å foreta etterprøving av det fastsatte reintallet som er blitt utformet av distriktet og bør gis et overordnet ansvar for ressurstilpasningen. Departementet har i tråd med utvalgets utredning sett det som mest hensiktsmessig at det er sommersiidaen som danner basisen for fastsettelsen av slike rammevilkår. Dette er begrunnet i at det er sommersiidaene som i hovedsak har utgjort det organisasjonsmessige grunnlaget og at det er sommerbeitene som gir produksjon og avkastning (ot.prp. nr.25 s.46).

Etter annet ledd kan en vintersiida be om fastsettelse av eget reintall, dersom dette er nødvendig for å få en forsvarlig bruk av vinterbeitene (ot.prp. nr. 25 s. 46). På den måten mener man at de ulike hensyn blir ivaretatt på en god måte. Her kan det reises spørsmålsteget til nytten av denne bestemmelsen, altså hvorvidt det er realistisk at vintersiida-gruppene vil be om å fastsatt et eget reintall. Vintersiidaene vil være mer opptatt av å få vinterbeitegrensene fastsatt både for sin egen del men også i forhold til nabosiidaene. Denne bestemmelsen åpner også for mulighetene til etablering av ny siidaandel, men det er viktig at man holder seg innenfor det fastsatte reintallet jf. §11 tredje ledd. Og med den forutsetning at alle siidaandelene er enige om etablering av ny andel. I utgangspunktet skal alle lederne i en

sommersiida være enige om nyetablering, men er det indre konflikter i siidaen kan slik enighet være vanskelig å oppnå. Derfor kan den enkelte vintersiidaen etablere nye siidaandeler ved enighet. Men det forutsetter at det fastsettes et eget reintall for den gruppen (ot.prp.nr.25 s. 69). Tredje ledd inneholder bestemmelser om reintallsreduksjon. Dersom det faktiske reintallet i en siida er høyere enn det fastsatte, gis det mulighet for siidaen å utarbeide en reduksjonsplan. Hvis det ikke utarbeides reduksjonsplaner og at det ikke foretas reduksjon innen gitte tidsfrister, skal lovens bestemmelser om forholdsmessig reduksjon benyttes, der det skal foretas en prosentvis reduksjon av det overskytende reintallet. Reindriftslovutvalget viser til at man har hatt en lignende regel i tilleggslappeloven av 1897. Utvalget foreslår en slik reduksjonsmetode, der man satte en nedre grense på 200 rein før en reduksjon kunne foretas. Reduksjonen skal først foretas for de siidaandelene som har mer enn 200. Blant disse skal det skje en prosentvis reduksjon. (NOU 2001:35 s.179). Det er reindriftsstyret som har ansvaret for at det gjennomføres. Departementet støttet utvalgets forslag til reduksjonsregel, men foreslår en modell der siidaen først gis anledning til å gjennomføre nødvendig reintallstilpasning innen en gitt frist. Lovens reduksjonsmodell blir dermed gjeldene kun i siidaene som ikke vil eller har lykket med reduksjonen. Departementet fjernet imidlertid lovutvalgets forslag om at reduksjonen kun skal gjelde for de som har mer enn 200 rein. Departementet så betenkeligheter med å fastsette en nedre grense, som på sikt ville ført til en uheldig næringsstruktur.

Distriktet kan også i henhold til fjerde ledd fastsette et øvre reintall for hver siidaandel. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å gi distriktet rom til å lage en plan der en fastsetter et reintall for hver siidaandel, som deretter må godkjennes av reindriftsstyret. Denne regelen har i tillegg til å regulere ressursgrunlaget også som siktemål å hindre at distriktets reindrift kun utøves av noen få store siidaandeler. En fastsettelse av reintallet kan sikre rekrutteringen til reindriften (NOU 2001:35 s.110). Nye siidaandeler må opprettes for å unngå at reintallet per siidaandel overstiger den fastsatte øvre grense (NOU 2001:35 s.179). I følge departementet gir en slik modell siidaen selv mulighet til å bestemme hvordan en reduksjon skal foretas og det gir også en mulighet til å skjerme de mindre siidaandeler dersom det er ønskelig (ot.prp.nr.25 s. 46). Er det fastsatt et øvre reintall per siidaandel, skal reduseringen først skje ved at de siidaandeler som har et høyt reintall reduserer til det fastsatte reintall. Overholder ikke leder for siidaandelen reglene om reintall, kan pålegg om reduksjon skje etter reglene i reindriftslov kapittel 11 sanksjoner og tvangstiltak.

Fastsettelsen av reintall berører i tillegg viktige fordelingsspørsmål reieiere seg i mellom (NOU 2001:35 s. 178). Siidaene er ikke bare opptatt av sitt eget reintall, men vil også følge med reintallet til naboen. Dette kommer av at naboene som oftest er avhengig av det samme beiteområdet. Utvalget er klar over at reieiere vil ha liten toleranse for en reintallsreduksjon som rammer en selv, men ikke naboen. Av den grunn har utvalget innsett at det er viktig å understreke regelen om at reintallet må fastsettes i nær kontakt med alle siidaene. Det vil i følge utredningen ikke være mulig å bestemme nøyaktig hvilket reintall et konkret siida areal kan bære. Som i all annen ressursforvaltning vil det være uenighet om for eksempel beitepress (NOU 2001:35 s. 178).

I henhold til femte ledd kan departementet ved forskrifter gi utfyllende bestemmelser om fastsettelse av reintall. Regelen gir mulighet til å fastsette visse prosedyrer for at reintallet reduseres i områder hvor ressursituasjonen er slik at det krever særskilt oppmerksomhet (ot.prp.nr. 25 s.47). I slike tilfeller presiseres det et behov for å legge opp til et sterkt samarbeid mellom siida/distrikt, myndigheter og forskning for å få prosessen i gang. I tilknytning til distriktsstyrets arbeid og myndighetenes godkjenningsbehandling, vil det være behov for å utvikle objektive vitenskapskriterier, knyttet opp mot reinens kondisjon, produksjon og biologiske mangfold. Departementet har dermed satt sammen en gruppe med tverrfaglig kompetanse både fra forskningen og næringen (ot.prp. nr. 25 s. 47)

6.3.4 Hva innebærer forholdsmessigreduksjon etter § 60

Lovregelen i § 60 åpner først for en ordning der distriktet gis mulighet til å utarbeide reduksjonsplan. Dersom dette ikke er mulig, skal paragrafens sekundærløsning tas i bruk som da dreier seg om en forholdsmessigreduksjon av reintallet. I henhold til bestemmelsen plikter distriktene å utarbeide en reduksjonsplan slik at reintallet snarest mulig reduseres til det fastsatte tallet. I praksis betyr det at alle siidaandelshavere må enes om reduksjonsplanen innad i distriktet. De må bli enige om reintallet for den enkelte siidaandel samt fastsette en tidsfrist for når det skal være oppnådd.

Om distriktet blir enige om en redusering over to år, skal reintallet for hver enkelt siidaandel fremkomme for hvert av de to årene pr 1. april (driftsårets slutt). Det skal tas utgangspunkt i antall rein i vårflokk (Reindriftsforvaltningen: 24.10.2012) I denne fasen er det opp til siidaandelene selv å bestemme hvordan eller hvem som skal redusere, eller bli skjermet av reduseringen internt i distriktet. Det kan tenkes at det er utøvere i etableringsfasen som bør bli

skjermet (Ot.prp. nr. 25 s.46). Her er det opptil distriktet å lage en tilpasset plan, men den vil kun bli godkjent ved fullstendig enighet. Det betyr at alle siidaandelshavere i et distrikt må undertegne avtalen om enighet for at reduksjonsavtalen skal bli gyldig og godtatt av reindrifststyret. Dette kommer av at reduksjonsplanen er en privatrettslig avtale der alle parter internt i distriktet skal være enige om resultatet (Reindrifstforvaltningen:24.10.12). Dersom det ikke foreligger en gyldig reduksjonsplan innen en fastsatt frist går prosessen over i tredje fase. Hvis det viser seg at reintallet er for høyt ut fra fastsatt reintall i bruksreglene så er reindrifstloven § 60 tredje ledd, grunnlaget for den videre prosessen om reintallstilpasning.

Reindrifstloven § 60 tredje ledd gir Reindrifststyret myndighet til å sørge for forholdsmessigreduksjon av reintall i siidaene gjennomføres. I de tilfeller der siidaen enten ikke har utarbeidet eller fått godkjent sine reduksjonsplaner innen en fastsatt frist.

Reindrifststyrets hjemmel for å fatte vedtak om pålegg om forholdsmessigreduksjon er hjemlet i tredje ledd. Disse vedtakene går ut på å kreve at siidandelshavere reduserer reintallet, hvor det *”skal settes frister for utarbeidelse av plan og gjennomføring av reintallsreduksjon”*.

Reindrifstloven § 60 tredje ledd gjelder for dem som har fastsatt reintall på siidanivå. For siidaer som har fastsatt et reintall per siidaandel er det en særregel for reduksjon i fjerde ledd.

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

Det er nettopp reindrifstloven § 60 fjerde ledd som gir hjemmel til å fastsette et øvre reintall pr. siidaandel, men i forarbeidene fremgår det ikke at det kreves enstemmighet ved innføring av ett øvre reintall pr. siidaandel. Dette i motsetning til en avtalebasert reduksjonsplan som krever enstemmighet, jf. reindrifstloven § 60 tredje ledd. Her kan det stilles spørsmålsteget om denne regelen bidrar til usikkerhet om hvordan dette med reduksjon skal tolkes, altså om det kreves enstemmighet eller ikke. I den forbindelse kan det være relevant å stille spørsmålsteget til hvordan denne regelen skal tolkes og om loven fremstår som mangelfull på dette området.

For at regelen om forholdsmessig reduksjon skal komme til anvendelse må det for det første foreligge et bindende vedtak om øvre reintall for siidaen. For de andre må reintallet til siidaen overskride det øvre fastsatte reintall i vedtak. For det tredje skal siidaen ikke ha utarbeidet en reduksjonsplan eller fulgt opp den planen innen en fastsatt frist som reindrifststyret har gitt. Og i tillegg må siidaens beiteområder være fastlagt.

6.3.5 Forholdsmessig reduksjon

Etter ordlyden i tredje ledd skal hver siidaandel redusere det overskytende antall *forholdsmessig*. Her kan det stilles spørsmål om hvilken forståelse det skal legges i dette begrepet. Ut fra naturlig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen betyr ”forholdsmessig”, en prosentvis lik fordeling av reduksjonen. Dette fremgår også av forarbeidene, at det skal foretas en prosentvis reduksjon av reintallet basert på antall rein i siidaandelen. (NOU 2001:35 s. 179).

Det neste spørsmålet man kan stille seg, er hvilket reintall i siidaandelen som skal legges til grunn for reduksjonen. Etter ordlyden er det ”det overskytende antall” som skal legges til grunn for den prosentvise reduksjonen. Dette betyr at det er det antall rein som siidaen til sammen har for mye, som er grunnlaget for beregningen. Eks. Dersom siidaens øvre reintall i vårflokk er fastsatt til 800 og at det faktiske reintallet er på 1000 dyr. Det betyr at hver siidaandel skal redusere sitt reintall med 20%.

Videre er spørsmålet hvilket tallgrunnlag som skal benyttes som grunnlag for disse beregningene. Vedtakene om øvre reintall viser til vårflokk som dermed er det naturlige utgangspunktet. Dermed vil reintallet for siidaen følge av en summering av reintallet i godkjent melding om reindrift til de enkelte siidaandelene i siidaen⁵.

Ved summering av reindriftsmelding som ble innlevert den 1.4.2012 fremkom det i sum et reintall for de ulike distriktene. Det er dette tallet den 1.4.2012 som er avgjørende for reindriftsforvaltningens prosess om redusering av reintall (Reindriftsforvaltningen: 24.10.12) Godkjente tall i melding om reindrift kan forøvrig justeres i forbindelse med offentlige godkjente tellinger. Dersom det utføres offentlige reintellinger i løpet av 2013, og at telleresultater viser at siidaandeler har underrapportert så vil det gis utslag for de personene som har underrapportert. Det betyr at de må redusere mer får å nå ned til det tallet som er fastsatt. Dersom det viser seg at noen har overrapportert vil det komme alle i siidaen til gode. Reduksjonstallet til alle siidaandelene i distriktet må da justeres ut ifra den reelle reduksjonsprosenten (op.cit). I kraft av sitt ansvar skal Reindriftsstyret sørge for at reduksjonen gjennomføres, samt sette en frist for når tilpasningen skal være gjennomført jf. Reintl. § 60 tredje ledd siste punktum. Lovteksten og forarbeidene sier ikke noe nærmere for hvor lang frist som skal settes. Det legges opp til en skjønnsmessig vurdering fra

⁵ Hver siidaandel plikter årlig å gi melding innen 1. april om reindriften i siidaandelen. Formålet er å innhente oversikt over hvem som utøver reindrift og tilstrekkelig informasjon til å utvikle en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift jf. Forskrift 28. mars 2008 nr. 309 om melding om reindrift.

reindrifststyrets side. Det er ulike momenter som spiller inn i en slik vurdering, blant annet hvor stort antall rein som skal reduseres. I hvilke perioder er det mulig å slakte og hvor mye rein det er praktisk mulig å slakte i disse periodene (Reindrifststyret saksnr. 63/12 dato: 06.12.2012). Departementet kan ved forskrift gi utfyllende bestemmelser om fastsettelse av reintall. Slik forskrift kan avgrenses til å gjelde ett eller flere reinbeitedistrikter eller ett eller flere reinbeiteområder. Denne bestemmelsen er ikke uproblematisk. Forskrifter er lover gitt på delegasjonsfullmakt. De skal sikte generelt mot en gruppe, ikke bestemte personer /enheter; i denne konteksten reindrifstutøverne. Lover og forskrifter skal løse kommende rettslige uklarheter og ikke problemer som allerede eksisterer. Det er altså ikke tradisjon for å gi forskrifter som regulerer mindre gruppers handlingsrom. For slike formål skal det anvendes enkeltvedtak fra myndighetenes side som deretter kan prøves av domstolene. Forvaltningsorganet må forholde seg til det regelverket som er gitt. Jeg vil ikke gå mer inn på denne problemstillingen som handler om myndighetsfordeling mellom statsmaktene, for dette er krevende juss og faller utenfor min oppgave. Men ved å nevne dette kort ønsket jeg å påpeke at bestemmelsen reiser slike problemer. Det å gi slike forskrifter som omfatter rammer for et distrikt er uproblematisk.

6.4 Folkeretten hva gjelder reglene om reintallsreduksjon

Norge har gjort en del internasjonale bestemmelser til norsk rett som kan være relevante som føringer på lovanvendelsen. Dette er gjelder blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FN konvensjon om sivile og politiske rettigheter art 27 (SP), ILO-konvensjonen nr. 169 og FN-konvensjonen om biologisk mangfold. I tillegg til disse bestemmelsene kan jeg også nevne FNs erklæring om urfolks rettigheter fra 13.september 2007. Det er viktig å presisere at dette ikke er et folkerettslig bindende dokument, men erklæringen legger viktige føringer i arbeidet for å forstå hvilke rettigheter urfolk har. Etter reindrifstloven § 3 skal loven anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. I forarbeidene sies det at rettsvernet som reindrifsta har, følger delvis av folkerettens bestemmelser og at det ikke kan settes til side av reindrifstloven (NOU 2001:35 s. 133).

6.4.1 EMK tilleggsprotokoll 1 art. 1

Grunnet oppgavens omfang vil jeg i det følgende kun konsentrere meg om bestemmelsen i EMK fordi jeg anser den som særlig relevant til min oppgave om reintallsreduksjon.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen EMK protokoll 1 artikkel 1 har som formål å verne om eiendomsretten. Den er bindende som norsk lov, jf. menneskerettslova § 2 nr. 1 a).

Samenes rett til reindrift omfatter retten til bruk av beiteland, som igjen både kan være en bruksrett eller basert på eiendomsrett (jf. påstandene fra reinbeitedistrikt 25 for Finnmarkskommisjonens rapport felt 1, Stjernøya/Seiland), og retten til å utøve reindrift som næring. Den kan også omfatte retten til å eie rein. Noe som aktualiserer en drøfting av om reglene i reinl. § 60 og tvangstiltak kan lede til krenking av EMK P1-1.

Det finnes omfattende rettspraksis om hvordan protokollen skal forstås fra Den europeiske menneskerettsdomstolen, som er den autoritative rettskilden på dette området. Norske høyesterettsdommer som drøfter anvendelsen av P1-1 er imidlertid viktige rettskilder når det gjelder bruken av artikkelen i Norge. Av slike som særlig omhandler reindriftsspørsmål vil jeg nevne Rt. 2004 s. 1092 (Stonglandseidet), hvor det fra reindriftspartene ble påstått at fredning av reinbeite var i strid med bestemmelsen, uten at det førte fram.⁶ Og Utsi-dommen Rt. 2006 s. 1382 som dreide seg om avvikling av driftsenhet (uten rein), var et inngrep i eiendomsretten som gikk lenger enn det P1-1 hjemlet. Det svarte Høyesterett ja på.

Hvis vi ser bort fra de folkerettslige framstillinger, er det viet liten plass til dette i juridisk litteratur. Det er verdt å merke seg at EMK P1-1 verken er drøftet i lovutvalgets innstilling, departementets lovproposisjon eller annet forarbeid til reindriftsloven av 2007. Lovutvalget drøfter kun protokollen opp mot reglene om rettferdig rettergang i EMK art. 6 (NOU 2001:35 s. 124). Imidlertid har NOU 2007:13 Den nye sameretten, som utreder en rekke lovforslag om samiske rettsforhold, drøftet P1-1 nøye. Samerettsutvalget II har blant annet vurdert hva som nyter vern etter eiendomsbegrepet etter P1-1, altså nivået og objektet for beskyttelsen. Utvalget har også vurdert ekspropriasjonsformålet og rådighetsbegrensninger i bestemmelsen. For at bestemmelsen kan brukes må det foreligge en økonomisk interesse som kan omfattes av begrepet eiendom. Utvalget skriver at eiendomsbegrepet i artikkel 1 strekker seg litt lengre enn til de tradisjonelle objektene for eiendom slik som fasteiendom, løsøre, pengefordringer og immaterielle rettigheter. Utvalget peker til praksis i EMD, som har vist at det også omfatter vern av økonomiske interesser ved utøvelse av næring (NOU 2007:13 s.368).

På bakgrunn av få rettskilder som nettopp nevnt og med hensyn til min oppgaves omfang vil jeg i den videre redegjørelse også støtte meg på Øyvind Ravnas (2009) framstilling i hans

⁶ I denne dommen kom HR fram til at fredningsvedtaket ikke var krenkende etter P1-1, siden allmennes hensyn, her forstått med jordbrukets hensyn, tilsa at det var behov for fredning. Denne vurderingen er blitt omtalt og kritisert av Samerettsutvalget II. Utvalget var av den oppfatning at det ikke er opplagt at jordbrukets interesser skal anses som allmenne hensyn etter P1-1 jf. NOU 2007.13 s. 371.

artikkel om "I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?" I tillegg vil jeg redegjøre for Utsi-dommen i den grad jeg anser den som viktig i forhold til reintallsprosessen. EMK P1-1 har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

*«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.
Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»*

I en prinsippdom fra 1982 slo Menneskerettsdomstolen fast at protokollen består av tre regler. Den første handler om at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred. Dette er en generell prinsippregel om vern av eiendomsretten. Videre stiller bestemmelsen opp vilkår for fratakelsen av eiendom. Det skal kun skje i det offentliges interesse og på betingelser hjemlet i lov jf. annen setning. Tredje regel fremkommer i annet ledd. Her åpnes det adgang for staten til å håndheve lover som den anser som nødvendig for å kontrollere at eiendommen blir brukt i tråd med allmennhetens interesse. Dette blir omtalt som kontrollregelen.

Domstolen har i følge Ravna 2009 lagt vekt på de to sistnevnte reglene i sine bedømmelser, men samtidig viser rettspraksis at reglene må ses i sammenheng (Ravna 2009:28). I saker som handler om inngrep i eiendomsretten må prinsippbestemmelsen tas med i vurderingen. Alt i alt må et inngrep være formåls- og forholdsmessig for å være lovlig (NOU 2007:13 s.367). Vurderingskriteriene blir derfor om det foreligger et inngrep i eiendom, om inngrepet har nødvendig lovhjemmel, om det skjer i samfunnets interesse og om inngrepet er forholdsmessig, hvor samfunnets interesse veies mot enkeltindividets (Ravna 2009:29). Protokollen er, i likhet med Grunnloven § 105, et vern om eiendomsretten. For at bestemmelsen skal kunne brukes, er det vanligvis lagt til grunn at det må foreligge en økonomisk interesse som kan omfattes av begrepet eiendom.

Selv om retten til reindrifta nyter vern etter P1-1, innebærer ikke det at staten eller andre interesser som kan begrunnes ut ifra allmennes interesser, ikke kan regulere arealbruken eller fastsettelse av et reintall. Dersom et inngrep er hjemlet i lov og gjennomføres på en god måte skal det mye til for at det krenker P1-1. Det betyr at et inngrep må ha en legitim grunn av allmenn interesse som må stå i et balansert forhold mellom tiltaket og begrunnelsen. Det er i følge Ravna (2009) nettopp denne forholdsmessighetsvurderingen som er en av de vanskeligste ved anvendelsen av EMK. Den krever nøye vurdering av både faktum og

rettsreglene. Når det gjelder tiltak som reintallsreduksjon og tvangsslakting som kan betraktes som tunge inngrep i eiendomsretten, mener Ravna (2009: 44) at det må settes strenge krav til lovhjemmel. En lovhjemmel som bygger på at en reduksjon skal skje og som ikke avspeiler partenes rettigheter, kan vanskelig sies å fylle et slikt krav (op.cit).

Jeg vil følgende foreta en redegjørelse av Utsi-dommen Rt. 2006 s. 1382 som kan bidra til å avklare spørsmål for hvordan bestemmelsen kan tolkes i henhold til reintallsreduksjon. Denne bestemmelsen omfatter vernet om eiendom og er relevant i vurderingen da både siidaandel og reinsdyr anses som noens eiendom i konvensjonens forstand jf. Rt. 2006 s. 1382. I Utsi-dommen ble fratakelse av retten til å inneha driftsenhet definert som inngrep. Dommen gjaldt overføring av driftsenhet etter reindriftsloven § 4. Driftsenheten hadde vært uten reinsdyr de siste årene før overføringen, og innehaver av driftsenheten hadde ikke sendt inn melding om reindrifft de siste årene. Høyesterett fant ikke grunnlag i loven for at manglende drift og manglende rapportering førte til at overdrager hadde tapt retten til driftsenheten. Viktige næringsinteresser og en kulturbærende næring var berørt, og forholdet ble videre ansett å falle inn under vernet etter EMK protokoll 1 art 1 (Rt. 2006 s. 1382).

For det første tok Høyesterett stilling til retten om å inneha driftsenhet er eiendom etter P1-1, der førstvoterende påpekte at eiendomsbegrepet omfatter mer enn det som blir oppfattet som eiendom i norsk rett. Deretter uttalte førstvoterende at rett til driftsenhet hadde vern etter norsk rett. Det andre spørsmålet retten tok stilling til var om det var skjedd et inngrep. Høyesterett var ikke i tvil om at å bli fratatt retten til driftsenhet vil være et inngrep. Tredje spørsmålet i saken gjaldt om fratakelsen av enheten skjedde på de betingelser som er hjemlet i lov, som gir uttrykk for et krav om lovhjemmel ved en fratakelse (Rt. 2006 s. 1382 avsnitt 54). Førstvoterende presiserer at innenfor de rettighetene konvensjonen regulerer, ligger det et krav om at et inngrep må ha hjemmel i en lov som fyller kvalitetskravene, som er presis, tilgjengelig og kan gi grunnlag for å vurdere egen rettsstilling. Det er kun en lov som fyller disse krav som kan gi grunnlag for fratakelse av retten til driftsenhet. HR kan derimot ikke se at en systemsynsmåte som staten gjør gjeldende, fyller disse krav. Av den grunn finner ikke førstvoterende grunn til å gå inn på de andre vilkårene i protokollen (Rt.2006 s.1382 avsnitt 57). Her innebar mangel på klar lovhjemmel for å frata en reiner hans driftsenhet og at forvaltningsvedtaket om det ble kjent lovstridig. Dommen er basert på brudd av to rettsregler: a) ulovlig inngrep i eiendom jf. EMK P1-1, b) Forvaltningsvedtaket må ha hjemmel i lov, noe den ikke hadde. I denne dommen var tvistegenstanden driftsenhet uten reinhjord. Ut fra

dagjeldende reindrifftslov fra 1978 var §4 driftsenhet definert som reinhjord som eies av en leder. Ut fra ordlyden var det reinflokken som var eiendom mens driftsenhet var et vilkår for å drive med reindrift. Nettopp fordi det var snakk om en "tom" driftsenhet understreker bare eiendomsbegrepet i et slikt tilfelle. Som sagt må et inngrep i eiendom ha en hjemmel, den hjemmelen som LMD påberopte seg i saken ble ikke vurdert for å være tilstrekkelig, selv om det forelå en hjemmel i daværende reindrifftslov § 20. I gjeldende reindrifftslov § 16 fjerde ledd er fylkesmannen pålagt å fatte en beslutning om avvikling av, dersom siidaandelen har hatt et reintall på under 50 rein i fem år. I forarbeidene begrunnes dette forslaget med at en siidaandel må ha ansvar for en reinflokk og uten rein er det også meningsløst å snakke om ansvar. Det er dessuten nødvendig å unngå «tomme» enheter, slik man har sett eksempler på når det gjelder driftsenheter etter 1978-lovens regler. Derfor har utvalget foreslått at siidaandelen faller bort hvis reintallet kommer under et visst minstenivå (NOU 2001:35 s.146). Her kan man altså se at hjemmelen for å avvikle er styrket i dagens lov. Regelen er også begrunnet i at dersom reintallet er kommet ned på så lavt nivå vil det ikke være grunn til å opprettholde egen enhet. Her er det grunn til å stille spørsmål på om denne bestemmelsen i reindrifftsloven er i samsvar med EMK P1-1 (og Grunnloven § 105) for å avvikle en siidaandel. Særlig med hensyn til argumentet om ivaretagelse av samisk kultur som synes å være fraværende her. Videre vil det også være grunn til å stille spørsmål ved allmenne interesser, slik som naturvern hensyn, er sterke nok til å begrunne forholdsmessigheten i et slikt inngrep i privat eiendom (Ravna 2009:40). Som sagt tidligere er ikke P1-1 blitt drøftet under forarbeidene til gjeldene lov som vil kunne tilsi at myndighetene burde være forsiktige med å bruke bestemmelsen i § 16 fjerde ledd, siden man ikke kan utelukke at den kan være i strid med konvensjonen. Det kan hevdes at denne reglen i reinl. § 16 ligger i grenseland i forhold til EMK P1-1, og Utsi-dommen hvor HR fant avvikling av en "tom" driftsenhet som ikke hadde vært i bruk over flere år, ulovlig.

Regelen i reinl § 16 fjerde ledd setter vilkår at en siidaandel som har hatt et reintall på under 50 rein i fem år, skal i henhold til reindrifftsloven avvikles som siidaandel. Det kan sies at denne bestemmelsen ikke har en direkte relevans i de vedtak om forholdsmessig reduksjon som treffes nå, men at dette vil måtte vurderes fem år etter at reduksjonen er gjennomført.

Reindrifftsloven § 60 regler om reduksjon av reintall, kan betraktes som å være de strengeste noen reindrifftslov har hatt (Ravna 2008:486). Noe som aktualiserer en framstilling av om reglene i reinl.§60 og tvangstiltak kan lede til krenking av EMK P1-1. Selv om reglene i reinl. § 60, jf. §79 ikke innebærer at reineier taper retten til siidaandel, kan reglene samlet

sett begrense næringsutøvelsen samt hindre en reineiers rett til å nyte sin bruksrett til beite som etter EMK P1-1 utvilsomt regnes som eiendom, gjennom reduksjon av reinflokk. Dette kan bety store inngrep i reineiers rett til reindrift.

Som vi har sett er lovhjemmel tilstede i kapittelet om bruksregler som er begrunnet i at reintallet skal gi grunnlag for økologisk bærekraftig forvaltning og bruk av distriktets ressurser. Således kan vedtak om reintallsreduksjon begrunnes ut fra allmenne interesser hvor det også foreligger tydelige legitime grunner, som å ivareta reindriften som samisk kulturbærer. Selv om disse begrunnelsene virker å være tilstrekkelige til at vedtak om reduksjon kan fattes med hjemmel i konvensjonen, er det likevel grunn til å se mer detaljert på problemstillingen. Selv om formålet med reintallsfastsettelsen tilsier at terskelen for at P1-1 krenkes er høy (Ravna 2009:41). Under gitte omstendigheter som reindriften i Finnmark befinner seg i dag kan man spørre om anvendelsen av reinl. § 60 likevel kan lede til krenking av konvensjonen.

For det første dreier det seg om uavklarte beiterettsforhold som gjør at fastsetting av reintall er vanskelig. Reintallsfastsettelsen skal skje utfra beitekapasiteten i sommerbeite, som kan medføre til at reineiere ikke får utnyttet sitt påregnelige næringspotensial siden reintallet ikke fastsettes basert på en siidas totale beiteareal her inkludert vinterbeiter. Det betyr at dersom grunnlaget for fastsettelsen ikke er godt nok utredet, kan slike vedtak fremstå som vilkårlig og krenkende. P1-1 setter rammer for anvendelsen av § 60, som innebærer at man må være forsiktig med å fastsette et reintall som kan lede til at reineiers beitekapasitet blir liggende unyttet eller at andre får nytte denne. For det andre kan slik fastsettelse som er basert på et tilfeldig tidspunkt, hvor enkelte kan ha posisjonert seg mens andre har hatt et dårlig år virke som vilkårlig. Dette vil kunne dreie seg om en fastsettelse basert uten et kvalifisert grunnlag som kan stride mot konvensjonen.

Det vil også i denne sammenheng være relevant å vurdere reglene om sanksjoner og tvangsslakt i reindriftsloven og om det vil føre til krenkelser av konvensjonen. Av hensyn til oppgavens omfang vil jeg ikke gå nærmere inn på de reglene, men jeg vil tillate meg å komme med en liten beskrivelse av hvordan slike reduksjonskrav kan føre til en krenkelse av konvensjonen. Et sentralt spørsmål i tilknytning til tvangstiltak er om reineiere som blir pålagt tvangsslaktning kan påberope at dette er inngrep som er i strid med konvensjonen. Lovhjemmel er som sagt i tilstede i reinl. § 79. Som gir Reindriftsstyret myndighet til å til å gjøre vedtak om tvangstiltak. Dette kan trygt beskrives som drastiske inngrep i en reineieres eiendom, og når slike inngrep vedtas, må det forutsettes vektige allmenne interesser. Noe som riktignok kan være ivaretagelse av naturvern hensyn og dyrevernhensyn. Det er viktig å ta i betraktning

at i konvensjonen står kravet som den enkelte reineier, har på vern av eiendom og adgang til å drive økonomisk lønnsom reindrift. Derfor vil svakt fundamenterte vedtak om tvangsslakting kunne fremstå som krenkende. Vedtaket må altså ikke fremstå som vilkårlig og samfunnsnyttens må tydeliggjøres. Her må slike vedtak bero på en vurdering av forholdsmessighetene i inngrepet. Her vil myndighetenes grunn til gjennomføringen av tiltaket være av stor betydning for dets lovlighet. I hvilken grad inngrepet rammer enkeltindivider i urimelig omfang er også av betydning. Et tiltak som innebærer lik reduksjon for en større gruppe av reineiere vil være mindre inngripende enn om de kun rammer en liten gruppe. Et viktig moment her er også at tiltakene ikke skal ramme så bredt at også reineiere som har etterlevd pålegg om reduksjon, får pålegg om tvangstiltak.

Reindriftsstyret satte i gang reduksjonsprosessen vinteren 2013 og de har gitt distriktene en tidsramme på tre år og innen 2016 skal reintallet samsvare med vedtaket om øvre reintall. Etter denne prosessen vil Reindriftsstyret foreta en vurdering om hvorvidt reineierne har fulgt disse krav. I skrivende stund foreligger det ikke praksis for hvordan vedtakene om reduksjon er blitt etterlevd av reineierne. Derfor har jeg ikke grunnlag til å gå videre i drøftingen. Avslutningsvis vil jeg også si at gjennomføringer uten tilstrekkelig grunnlag eller opplysning av saken, også kan være krenkende i forhold til P1-1.

6.4 Oppsummering

Med gjeldende reindriftslov fikk reindriften selv et større ansvar for å legge til rette for en bærekraftig reindrift. Dette innebærer at reineiere pålegges å fordele beiteområdene samt fastsette reintallet for distriktet. Et sentralt verktøy i dette arbeidet er utarbeidelse av bruksregler. Utarbeidelse av bruksregler er en ny og omfattende oppgave for distriktene og det kan stilles spørsmålsteget om distriktene har tilstrekkelig forutsetning for å slutføre et slikt omfattende arbeid på egenhånd. For å unngå at prosessen om beitebruksregler i distriktene stopper opp, har departementet lagt til grunn at uavklarte rettsforhold ikke skal være til hinder for utarbeidelse av bruksregler, særlig for beitebruk og reintall. Loven er klar på at reglene skal ta utgangspunkt i den tradisjonelle utøvelse på arealene. Reindriften har selv sett behovet for en rettsavklaring av siidaenes beiterettigheter. Så lenge reglene ikke er på plass er det vanskelig å slå ned på ulovlig beiting og den enkelte siidas rettsvern mot inngrep er dermed veldig svak. Dessuten vil det være vanskelig å sanksjonere ulovlig beiting etter reindriftslovens bestemmelser da det vil være vanskelig å bevise at det foregår beiting utenfor sine egne områder.

Etter å ha drøftet de konkrete bestemmelsene i dette kapittelet der jeg har pekt på sentrale problemer, vil jeg påstå at reindriftsloven framstår som uklar, upresist og vanskelig å følge opp i praksis. Jeg vil også konkludere med at også de overordnede bestemmelsene tilsier at reduksjon i reintall ikke kan skje nærmest vilkårlig; uten at man har fastlagt siidaens beiteareal og dette arealets produksjonspotensial – i forhold til hvor mange rein de kan fø/bære. Som nevnt tidligere i kapittelet har Bull (1997) formulert en annen modell for reintallsfastsettelse. Hun mener at distriktets reintall bør fordeles på grunnlag av det areal hver siida disponerer og ikke etter antall driftsenheter i siidaen som jo reindriftsloven av 1978 var basert på. Bull (1997) har påpekt at ordningen i 1978-loven ikke ser reintallet opp mot beiteareal, noe som er en viktig årsak til at det ikke har vært mulig å gjennomføre en effektiv regulering av reintallet (Bull 1997:101), jf. Med dagens situasjon kan man si at Bulls forslag trolig ikke har bidratt til en mer hensiktsmessig måte å løse reintallsproblematikken på. Selv om dagens reindriftslov baserer seg på sommersiidaens beiteområde, kan man ikke si at reintallet er fastsatt for det areal en siida disponerer.

Jeg vil følgende hevde at reintallsreduksjon ikke er tillatt før siidaens beitearealer rettslig sett er fastlagt, jf. reinl. § 60, første ledd, annen setning. Om reintallsreduksjon av beitebotaniske grunner likevel er påkrevd, må man ta utgangspunkt i en andre løsninger. Her vil det være relevant å vurdere om det vil kreve en lovendring. At reintallsreduksjon skal ta utgangspunkt i fastlagt areal er en ting, men det vil muligens også være mer naturlig å ta utgangspunkt i et gjennomsnittstall for siidaen beregnet over en lengre tid. Avslutningsvis vil jeg understreke at det snarlig bør settes inn flere ressurser for å fastlegge siidaens beitearealer og grenser som også departementet i ot.prp. nr.25 i s. 45 foreskriver. Departementet er klar over at i de områdene hvor det er blitt fastsatt rammebetingelser, foreligger det ikke vesentlige problemer med reintallet (op.cit). Et slikt resonnement i forarbeidene tilsier behovet for at det legges inn mer ressurser for å fastsette beitegrenser også i Finnmark, noe som kan bøte på reintallssituasjonen. Dette åpner for at jeg, i oppgavens avslutning, vil tillate meg å komme med en mer omfattende oppsummering av spørsmålet jeg har løftet fram i denne analysen. Der jeg gjennom eksempler vil forsøke å belyse noen sentrale utfordringer gjeldende lov byr på. Det vil også åpne for en kort drøftelse der jeg kommer med forslag til forbedringer av loven.

7 Forvaltningspraksis

7.1. Hva vil bli undersøkt

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for og analysere hvilke framgangsmåter reindriftsforvaltningen, representert ved områdestyret og reindriftsstyret, har brukt i fastsettelsen av høyeste reintall. Jeg vil undersøke hvordan reglene om reintall i reindriftsloven er blitt tolket og anvendt i praksis. I tillegg vil jeg gjennomgå og analysere prosedyrer og forhandlinger, konflikter og innsigelser som er fremmet mellom spesifikt distrikt og områdestyret. Dette vil gi meg materiale til å diskutere hvilke hensyn som er blitt ivare tatt og om tradisjonell kunnskap (TEK) og samiske sedvaner i tilstrekkelig grad er hensyntatt og realisert i rettsanvendelsen (politikkutforming) på området.

Det er mye som tyder på at det eksisterer et motsetningsforhold eller ulik virkelighetsoppfatning som kommer til uttrykk i møtet mellom reindriften og forvaltningen når det fastsettes et bærekraftig reintall. Et indikator for dette motsetningsforholdet er den lange saksbehandlingstiden. Det har tatt vel fire og et halvt år, fra dette ble fremmet, til vedtak ble fattet. Ved å se på saksprosedyren vil jeg være i stand til å identifisere konfliktområdet i forvaltningens metoder. Forarbeidene til reindriftsloven presiserer at det er viktig å søke å utarbeide regler som bygger på kulturen og tradisjonene innenfor reindriften, og som i tillegg i varetar rettssikkerheten for den enkelte reindriftsutøver (ot.prp.nr. 25 s.23). Videre mener lovutvalget at medforvaltning ønskes og oppnås slik at de vedtak som fattes har den legitimiteten i næringen. Noe som presiseres å være et grunnlag for vellykket gjennomføring i praksis (ot.prp. nr.25 s. 45). Jeg vil først foreta en kort gjennomgang av de reglene som forvaltningsorganene er forpliktet til i forvaltningsloven av 10.02.1967. Deretter har jeg gjort en dokumentstudie av forvaltningsvedtak fattet av områdestyret og reindriftsstyret for bestemte distrikter. Her vil jeg forsøke å gi en fremstilling hvordan prosessen om bruksregler som angår reintall har forløpt i to ulike distrikter. Jeg vil i den forbindelse se hvordan reindriftslovens regler anvendes i praksis. Til sist vil jeg diskutere i hvilken grad TEK er blitt ivare tatt i denne prosessen.

7.2 Forvaltningspraksis

Det foreligger lite rettspraksis når det gjelder reintallsreduksjon. Dette gjør det aktuelt å se på forvaltningspraksis, som har lang tradisjon og behandle interne saker. Interne tvister i reindriften, om beiterett for siidaer, har det etter hvert kommet noen dommer på de seneste årene. Jeg kan tenke meg at det også kan dukke opp retts tvister angående vedtak om reduksjon, der reindriften vil prøve ut sin sak om vedtakets rimelighet.

I forhold til Grl.§ 110a har Sivilombudsmannen avsagt en vurdering om forholdet til enkeltvedtak som berører reindrift i sak SOM 1996 s.30. Her går det fram at myndighetene har en plikt til å ivareta særhensynet til den samiske befolkningen i den praktiske forvaltningen jf. Grl § 110a, SP art.27 og ILO nr.169. Samene har et visst krav på en positiv særbehandling når det er nødvendig for å oppfylle de krav som stilles til statsmyndighetene i denne sammenheng. Sivilombudsmannen sier videre: *«Reindriftnæringen er ikke bare en næring som danner en del av det økonomiske grunnlaget for den samiske kultur, men i seg selv også en del av den spesifikt samiske kultur. Dette innebærer at saker som berører reindriftnæringen må betraktes som en del av kjerneområdet til Grunnloven § 110a.»*

Følgende gis det en kort redegjørelse for ulike krav og normer som det skal tas hensyn til i forvaltningspraksisen med tanke på at vedtak om reintallsreduksjon og særlig om slike vedtak er lovlige, sett i forholdet til vern om eiendomsretten jf. Grl § 105 og EMK P1-1. Lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker, lov -1967-02-10 (Forvaltningsloven), er en generell forvaltningslov som omfatter regler for god forvaltningsskikk, samt behandlingsmåter i forvaltningssaker. Reindriftsloven derimot innehar regler spesielt rettet mot forvaltning av reindrifta. I forvaltningsloven (fvl.) er det særlig følgende bestemmelser som får betydning; veiledningsplikt jf. Fvl. §11 krav om sakens opplysning jf. Fvl.§17, og begrunnelsesplikten jf. Fvl.§24.

Veiledningsplikten jf. fvl. § 11 gjelder både aktuelt lovverk, vanlig praksis på området, saksbehandlingsrutiner og omstendighetene i saken som kan ha betydning for resultatet. Den måten reindrifta er organisert på, med mye opphold på fjellet, språklige og kulturelle forskjeller fra norsk kultur, kan være hensyn som tilsier, at det påhviler en skjerpet veiledningsplikt på forvaltningen. Krav om sakens opplysning fvl. § 17 tilsier en plikt for forvaltningsorganet til å påse at saken er opplyst så godt som mulig før vedtak treffes; altså at all tilgjengelig informasjon innen rimelighetens rammer, er framskaffet.

I forhold til opplysningsplikten i fvl. § 17 har Sivilombudsmannen avgitt uttalelse i en sak som særlig gjaldt forvaltningens utredningsplikt for det som gjelder reindrift. Sak 2009-46 gjaldt spørsmålet om konsesjon til gruvedrift i et område med reinbeitevirksomhet var tilstrekkelig opplyst før vedtaket ble truffet. Sivilombudsmannen uttalte at det gjaldt skjerpet utredningsplikt for vedtak som berørte urfolk direkte, på bakgrunn av både Grunnloven § 110 a, SP artikkel 27 og de forskjellige artiklene i ILO-konvensjon nr. 169. Ombudsmannen anførte følgende i saken: *«jeg kan etter dette vanskelig se det annerledes enn at utrednings- og undersøkelsesplikten i forvaltningsloven § 17 i denne saken må forstås slik at den pålegger*

forvaltningen en særlig plikt til å utrede forhold som har med reindriften og samiske forhold å gjøre. For så vidt kan det sies at utredningsplikten er skjerpet i forhold til det som ellers gjelder».

På bakgrunn av uttalelsen stilles det krav til forvaltningens ansvar for opplysning i saken. Bestemmelsen i fvl. § 17 må tolkes i lys av de folkerettslige forpliktelsene overfor samene. Krav til konsultasjoner med hjemmel i folkeretten jf. ILO art.6 og krav til begrunnelse jf. fvl. § 24 av vedtaket ble trukket fram som mangler ved saksbehandlingen. Konsekvensen av forvaltningens dårlige opplysning i saker kan føre til at vedtaket blir kjent ugyldig jf. Fvl. § 41.

I forhold til fvl § 24 har forvaltningsorganet som fatter enkeltvedtak en begrunnelsesplikt. Dette skal sikre en lovmessig og rettferdig forvaltning. Når forvaltningen skal fatte beslutninger stilles det visse krav til vedtakets innhold. Det er blitt utviklet visse normer (og verdier) som legges til grunn ved forvaltningsvedtakets gyldighet. Disse normene omfatter både framgangsmåten ved saksbehandling og innholdet i vedtak. I avgjørelser handler det om normer som: Man skal ikke godta avgjørelser som virker rent tilfeldige, i tilfeller der forvaltningen verken har utøvd skjønn eller fulgt regler (Eckhoff & Smith 2006:380). Avgjørelser som ikke er tilstrekkelig hjemlet i lov eller der resultatet er sterkt urimelig, for eksempel: stort gap mellom det man er blitt funnet skyldig i, og sanksjoner dette medfører. Videre er det i rettspraksis (Rt.1995 s.72) stilt krav til forholdsmessighet mellom mål og middel. Hvis vedtak slår urimelig ut overfor enkelte kan det vurderes om vedtaket virker uforholdsmessig. Det er også krav til forvaltningsvedtaket at det skal foretas likebehandling etter ulovfestede forvaltningsrettslige regler (Eckhoff og Smith 2006:383).

Reindrifststyrets ansvar for behandling av saker reguleres av reindrifstloven, gjennom de generelle reglene i forvaltningsloven og i "Instruks vedrørende Reindrifststyrets oppnevning og virksomhet", fastsatt av LMD med hjemmel i reinl. § 71. Instruksen omfatter regler om saksforberedelse, vedtak og klage i forbindelse med saksbehandling. Det er fastsatt at reindrifststyret skal påse at saken er godt nok opplyst før vedtak treffes. Saksforberedelsen skal være dekkende for alle sider i saken, der alternative løsninger skal være vurdert. Enkeltvedtak skal begrunnes, der det legges stor vekt på å utforme klare begrunnelser for de vedtak som fattes. I instruksen § 6 er det presisert at forvaltningsloven og regler for god forvaltningsskikk skal gjelde i reindrifststyrets saksbehandling.

7.3 Saksgangen i reintallsreguleringen

I mine undersøkelser av forvaltnings vedtak fra reindrifstforvaltningen ser jeg at man i praksis har valgt å dele inn reintallsreguleringen etter reglene i reindrifstloven i to prosesser. Nemlig

prosessen om reintallsfastsettelsen og deretter reintallsreduksjon. Reintallsfastsettelsen ble igangsatt straks reindrifftsloven av 2007 ble gjort gjeldende. I første omgang handler reintallsfastsettelsen om distriktenes plikt til å utarbeide bruksregler; særlig for det som gjelder beitebruk og reintall. Disse bruksreglene skal behandles og eventuelt godkjennes av områdestyrene med bistand av reindrifftsagronomen, i henholdsvis i øst og i vest Finnmark. Det var opp til områdestyrene å vurdere om de kunne godkjennes, eller om det forelå mangler i henhold til loven, som betydde at de distriktene måtte utarbeide klarere regler. Bruksreglene skal være godkjent i områdestyret før siidaens reintall behandles av Reindrifftsstyret. Som sagt tidligere, er områdestyrene avviklet og fylkesmannen har fått dette mandatet 01.01. 2014. Fastsettelsesprosessen har tatt flere år og er ansett som avsluttet fra forvaltningens side ved utgangen av 2012. Den neste fasen er reduksjonsprosessen. Den ble igangsatt av reindrifftsstyret med instruksjer og nærmere avklaringer fra LMD. I begynnelsen av 2013 anses selve reduksjonsprosessen å ha startet ved at reindrifftsstyret fattet vedtak om reduksjonskrav til siidaandeler tilhørende distrikt/siida som ikke fikk sine bruksregler, vedrørende reintall, godkjent av områdestyret. Reindrifftsstyret har fastsatt en tidsramme på tre år og innen 2016 skal de berørte siidaandelene redusere til det reintallet som er fastsatt i kravet.

7.4 Reintallsreguleringen i distrikter

Jeg skal i det følgende redegjøre for hvordan saksprosessen for to reinbeitedistrikt i Øst-Finnmark har forløpt seg. Av dokumentstudier ser jeg at saksprosessen har forløpt seg ulikt i disse to distriktene. Det ene distriktet hadde utarbeidet en reduksjonsplan som ble godkjent av Reindrifftsstyret, mens det andre distriktet ikke har fått godkjent sine forslag til reintall. Jeg skal først redegjøre for distriktet som fikk sitt forslag til reintallsreduksjon godkjent. Dette distriktet fikk, i likhet med det andre distriktet jeg skal se på, fastsatt et øvre reintall som var mindre enn det reelle reintallet for distriktet. Etter reglene om reintall tilsier det at en reduksjon må finne sted for at Reindrifftsstyret skal betrakte reintallet som bærekraftig. Men dette distriktet skiller seg litt fra de fleste distriktene, de har nemlig utarbeidet bruksplaner med godkjent reduksjonsplan internt i distriktet - i motsetning til de fleste distriktene som er i samme situasjon. Jeg vil se nærmere på hvordan de to distriktene har gått frem ved utarbeidelse av bruksregler vedrørende reintall og hvilke interesser som har vært ivaretatt. På den måten vil jeg også se på hvilke forvaltningsmessige praksiser som er anvendt. Ved å analysere dokumentene vil jeg også se om anvendelsen av loven har bydd på utfordringer, og hvordan disse har vært søkt løst.

7.4.1 Saksprosedyren til Distrikt X

Distriktet utarbeidet sine første bruksregler i juni 2009 med utgangspunkt i 14000 rein.

Av eget initiativ fra november 2009 skriver distriktet til Øst-Finnmark reindriftsforvaltning at de vil utarbeide helt nye bruksregler og at reintallet reduseres ned til 10000 over tre år innen 2013. Distriktsstyret vil videre utarbeide reduksjonsplan for den enkelte siidaandel som forutsetter undertegning av alle lederne av siidaandelene. Bruksreglene ble utarbeidet november 2009, og de siste endringene ble foretatt i februar 2010. I bruksreglene framkommer det at beitesoner mellom siidaene foreløpig ikke er avgrenset og beskrevet i distrikt Z som er vinterbeitedistriktet. I bruksreglene framkommer det at Reindriftsstyret har som formål at det skal nedsettes et eget utvalg under Finnmarkskommisjonen som får i oppdrag å avklare beiterettigheter innenfor vinterbeitedistriktet.

I bruksreglene skriver distriktet at de har anvendt seg av LMDs *Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall*, de beskriver og begrunner distriktets forslag til fastsetting av reintallet. Veilederen har bl.a. satt opp normer for måloppnåelse ved å fastsette en nedre grense for gjennomsnittlige slaktevekter for kalv, halvannet åring og simple, kjøttproduksjon og kalveprosent de siste fem årene, når de har fastsatt et øvre reintall. I bilaget til distriktets bruksregler er det fremmet trinnvis tilpasning av reintallet ned til *lovlig* øverste reintall på 10000. I bruksreglene forutsetter distriktet at reindriftsmyndighetene iverksetter strenge sanksjoner mot siidaandeler som ikke har fulgt opp reduksjonsplanene innen tre år. Verdt å merke seg her er distriktets merknad om slakteuttak. Her anfører distriktet at slakteriene har hatt problemer med mottak av slakterein høsten 2009, slik at reineiere ikke har fått levert slaktedyrr for å komme ned til fastsatt reintall for første år. Men plan om reintallsreduksjon skal oppnås ved slakting neste høst.

Områdestyret behandlet Distrikt X sine bruksregler i sak 17/10 (25.03.2010). I denne saksframstillingen framkommer det at distriktets årsmøte vedtok forslag til bruksregler enstemmig, men at det har kommet inn to skriftlige klager til distriktsstyrets forslag på reintallsfastsetting mellom siidaandelene. Reindriftsagronomen gjør følgende vurdering til reintallsforslaget:

“ Ved fastsettelsen av et høyeste reintall skal det tas hensyn til distriktenes tilgjengelig areal, driftsmessige forhold og beitenes kvalitet. Grunnlaget for fastsettelsen skal baseres på minimumsfaktoren, hhv. Beitegrunnlaget for distriktet. Hva som er minimumsfaktoren vil variere, men vil i hovedsak være vinterbeitene. Alle årstidsbeitene skal tas med i vurderingen. Bruksreglene til distrikt x mangler en avgrensning og kartfesting av de forskjellige siidaenes høst og vinterbeitebruk innenfor distrikt z. Selv om det ikke foreligger beitefordeling innenfor

distrikt z, skal det fastsettes et øvre reintall for distriktet, utgangspunktet for fastsettelsen ligger knyttet til reinens kondisjon i det enkelte distrikt/siida. ...(..)På bakgrunn av de overnevnte vil områdestyret anbefale å opprettholde dagens fastsatte reintall på 10000 rein i vårflokk."

Områdestyret stadfestet bruksreglene under forutsetning at visse mangler, som korreksjon på beitetid innarbeides innen 01.07. 2010. Ved annen gangs behandling i sak 49/10 (20.10.2010) godkjente områdestyret distriktets forslag til bruksregler, med en anbefaling til Reindrifststyret om å godkjenne distriktets forslag til reintall. Saken gikk så videre til Reindrifststyret som behandlet bruksregler for det som gjaldt reintall i sak 71/10 (09.12.2010). I dette vedtaket har Reindrifststyret vurdert hvorvidt distriktet har anvendt seg av LMDs veileder om kriterier til økologisk bærekraftig reintall. For fastsettelsen av reintall er det i LMDs veileder satt følgende kriterier:

- Arealet av de ulike årstidsbeitene.
- En redegjørelse for beitenes tilstand og driftsmessige forhold.
- Gjennomsnittlig slaktevekter for de ulike alders og kjønns kategorier.
- Kjøttavkastning, kilo kjøtt produsert per rein i vårflokk
- Stabilitet i kalveprosent, andel kalv ved fot om høsten.
- Andre reindrifstfaglige vurderinger av forventet kondisjon og tilstand i flokken.

I veilederen er det også satt opp normer som bør oppnås ved et økologisk bærekraftig reintall. Gjennomsnittlige slaktevekter for: Kalv: 17-19 kg. Varit: 25-27 kg. Simler over 2 år: 27-29 kg. Med hjemmel i reinl. § 58 siste ledd godkjente Reindrifststyret distriktets vedtak om reintall. Ut i fra en samlet vurdering av måloppnåelsen for hvert av kriteriene for reintallsfastsettelsene konkluderer Reindrifststyret at reintallet vil være bærekraftig. Videre ble det anført at Reindrifststyret vil i denne tre års perioden følge utviklingen nøye. Det foreligger ikke noen korrespondanse mellom distriktet og forvaltningen angående reintall, fra tidsrommet 2010 og fram til slutten av 2013.

Den 17.12. 2013 behandler områdestyret klage på brudd av bruksregler og reintallstilpasning i distriktet, som er fremsatt av lederne av siidaandelene, i distriktet. Siidaandeler klager på brudd på bruksregler av enkelte av distriktets siidaandelshavere. Brudd på bruksregler går på at siidaandelen har et reintall pr. 31.03.2013 over den fastsatte for siidaen jf. Distriktets bruksregler⁷. Siidandelene anfører at distriktsledelsen muntlig har oppfordret agronomen til å iverksette tiltak mot de andelene som ikke har fulgt reduksjonsplanen. I tillegg anmerkes det at agronomen ikke har fulgt opp saken. Siidandelslederne er bekymret over at enkelte kan

⁷ Der det ble fastsatt trinnvis reduksjonsplan over tre år og siste år var 2013.

bryte bruksregler uten at myndighetene iverksetter de vedtatte sanksjoner ved brudd på bruksregler. Områdestyret skriver at disse anførselene således gjelder områdestyrets- og reindriftsstyrets godkjenning av bruksreglene for distriktet. Reindriftsagronomen skriver i møteboken at forhåndsvarsel er blitt sendt til den berørte siidaandelen 12.11.13, med uttalelsesfrist satt til 18.11.13. Videre anføres det at bruksregler angående reintall som er stadfestet av Reindriftsstyret, er bindende for alle reineiere i distriktet. Reindriftsloven § 74 pålegger enhver reineier i distriktet plikt til å etterleve loven, herunder bruksreglene. Agronomen konstaterer at kravet om skyld i dette tilfellet er oppfylt, siden siidaandelen ikke har redusert i henhold til planen. For ordensskyld presiserer agronomen at avgift for brudd på bruksregler ikke er å anse som sanksjon, da den ikke har en pønalt formål. Avgiften er ilagt overfor de som har forsynt seg mer av felleskapet enn det de er berettiget til. I forskrift om avgift ved brudd på bruksreglene §3 er det bestemt at satsen for overtredelse av høyeste lovlig reintall skal være 2 kr pr. Rein pr. dag for antall rein som overstiger det reintallet siidaen skal redusere til i henhold til § 60 tredje ledd. Dette forslaget ble også enstemmig vedtatt av områdestyret. Avgiften begynner å løpe f.o.m. 01.02.2014, men frafalles dersom siidaandelen dokumenterer reduksjon. En videre saksprosedyre har ikke jeg fått tilgang til grunnet personvern hensyn.

7.4.2 Saksprosedyren i Distrikt Y

Gjennomgang og analyse av saksprosedyren for et distrikt som ikke har fått godkjent bruksplanene for reintall er viktig å gjøre da dette caset viser til hvilke prosedyrer som tas i bruk når et distrikt ikke får godkjent bruksplanene. Dette distriktet er en sammenslåing av ni tidligere distrikter, som nå betegnes som sommersiidaer som videre er fordelt på 20 vintersiidaer. Av totalt ni sommersiidaer var det sju sommersiidaer i dette distriktet som ikke fikk godkjent bruksplanene om reintall. Reineierne i de berørte siidaene har deretter mottatt krav om reduksjon fra Reindriftsstyret. Distriktet er som sagt en sammenslåing av ni tidligere distrikt, og det innbefatter alle årstidsbeitene. Distriktet har fått fastsatt et reintall som skal fordeles på de ni sommersiidaene. Distriktet har et styre med representanter fra alle sommersiidaene. Sommersiidaene igjen har hvert sitt styre der de skal utarbeide bruksplaner med reintall for sommerområdene. Til tross for at distriktet innbefattes av alle årstidbeiter har det ikke lyktes å avklare vinterbeiter for siidaene.

Distriktet utarbeidet bruksregler 20. 05. 2009, der de foreslår at øverste reintall økes fra 27500 til 33000, med en fordeling av reintallet til de ni sommersiidaene. Begrunnelsen for forslaget

er basert på sommerbeiteareal samt gjennomsnittsvokter de fem siste år etter normtall fra LMD⁸.

Områdestyret behandlet bruksreglene i sak 15/10 (15.02.2010), med den konklusjon at de ikke stadfester bruksreglene med begrunnelse i bl.a. at distriktet må dokumentere at de prosessuelle reglene er blitt fulgt. Områdestyret gjør også distriktsstyret oppmerksom på at høyeste reintall skal fastsettes for sommersiidaen, men at alle årstidsbeitene skal tas med i vurderingen. Grunnlaget for fastsettelsen skal baseres på minimumsfaktoren, som i hovedsak vil være vinterbeitene. Bruksreglene mangler også en avgrensning og kartfesting av de forskjellige siidaers høst- og vinterbeitebruk innenfor distriktet. Selv om det ikke foreligger beitefordeling på siidanivå, skal det fastsettes et øvre reintall for siidaen, utgangspunktet i fastsettelsen er knyttet til reinens kondisjon. På bakgrunn av det overnevnte vil ikke områdestyret godkjenne de ni sommersiidaenes forslag til øvre reintall. Områdestyret gir distriktet frist til å ferdigstille bruksreglene innen 01.07 2010. Bruksreglene blir behandlet på nytt av i distriktet i juni 2010, der de ikke vedtar og endre på reintallet. Områdestyret behandler saken for annen gang i sak 39/10 (12.07.10), der de stadfester bruksreglene med bakgrunn i de øvrige endringene som er blitt gjort. De sender imidlertid saken om fastsettelsen av reintallet for distriktet til Reindrifststyret.

Reindrifststyret behandler reintall i sak 36/10 (26.08.2010). De legger reindrifstloven og LMDs vurderingskriterier til grunn i vurderingen. Reindrifststyret foretar en vurdering av hver enkelt av de ni sommersiidaene basert på kriteriene i veilederen⁹ og unnlater å godkjenne åtte av ni reintallsvedtak, med grunnlag i at reintallet må reduseres for å oppnå kriteriene i veilederen. Med hjemmel i reinl. § 58 siste ledd godkjenner ikke Reindrifststyret distriktets forslag om et øvre reintall på 33.000. De presiserer at fastsatte høyeste reintall på 27.500 er gjeldene inntil nytt vedtak om øvre reintall for distriktet er godkjent av Reindrifststyret. Reindrifststyret presiserer at et nytt vedtak om reintall må begrunnes med utgangspunkt i LMDs veileder. Distriktsstyret avholder nytt møte i sak 63/11 (26.08.2011) der de blant annet behandler sak om reintall på bakgrunn av reindrifststyrets avslag på øvre reintall. Her vedtar de å redusere reintallet fra 33000 ned til 30700. Distriktet skriver at grensedragning mellom siidaene er vanskelig, og de ser behovet for å fastsette midlertidige beitegrenser inntil grensene er vurdert. Distriktet foreslår at det etableres reindrifstkommisjon som utreder rettighetsspørsmål for å ivareta reindrifstlovens intensjon med sikring av siidaers rettigheter.

⁸ Det siktes til veilederen som er nevnt i det forrige distriktet

⁹ De samme kriteriene fra 2009, som vist i forrige case.

Reindrifststyret foretar andre gangs behandling av øvre reintall i sak 71/11 (28.09.2011)I forhold til andre gangs behandling av distriktenes øvre reintall i Reindrifststyret har reindrifstforvaltningen fått avklaring fra LMD om videre saksbehandling i e-post 06.04.11:

*”Konklusjon: Reindrifststyret er i posisjon til å fastsette reintall for alle fem distriktene, inkl. Distrikt 33 og 40, på sitt neste møte”.*¹⁰

På bakgrunn av dette anfører Reindrifststyret at dersom de ikke godkjenner distriktets reintall nå, vil Reindrifststyret fastsette et nytt reintall for distriktet som samsvarer med LMDs nye avklaring. Videre skriver Reindrifststyret at LMD har avholdt møte med reindrifstforvaltningen den 25.03.2011 der de har avklart og utdypet forhold knyttet til anvendelsen av kriteriene i veilederen. Den mest sentrale forskjellen fra de kriteriene i første veileder er at gjennomsnittlige slaktevekter med en nedre norm ble løfte opp slik: Gjennomsnittsvokter på kalv 19 kg, Varit 27 kg simle 29 kg¹¹. Reindrifststyret anser at reintallet må reduseres ytterligere i forhold til distriktets vedtak på 30700 rein for at det skal være sannsynliggjort at distriktet vil få fremtidige driftsresultater som samsvarer med en økologisk bærekraftig reindrift. Med hjemmel i reinl. §58 godkjenner ikke Reindrifststyret distriktets vedtak på 30700, som medfører at heller ikke sommersiidaenes reintall blir godkjent (sak 71/11).

Det interessante i dette vedtaket er imidlertid hvordan reindrifststyret endret sin beslutning i forhold til en sommersiida. I den første behandlingen hadde de godkjent reintallet til en sommersiida i sak 36/10. Men under andre gangs behandlingen viser Reindrifstsjefen til at i ettertid av det første vedtaket har LMD kommet med avklaringer i forhold til hvordan kriteriene for vurdering av økologisk bærekraftig reintall skal anvendes. Gjeldende periode som er i vurderingsgrunnlag er også endret fra 2005-2009 til 2006-2010. Dette taler for at siidaens reintall skal vurderes sammen med de andre siidaene i denne saken, i tillegg til prinsippet om å sikre likebehandling mellom siidaene.

Reindrifststyret avholder møte samme dag og i sak 72/11 (28.09.2011) fastsetter de et øvre reintall for distriktet på bakgrunn av sak 71/11 der de ikke godkjente reintallet.

Reindrifststyret avklarer at den videre saksbehandlingen ikke er fastlagt i reindrifstloven. I samsvar med den avklaringen som er gjort med LMD legges reinl. § 58 fjerde ledd, siste punktum til grunn, analogisk. På grunnlag av avklaringen fremmer Reindrifstsjefen med dette

¹⁰ Dette er et generelt svar som gjelder de distriktene i Finnmark som på det tidspunktet ikke hadde fått sine reintall godkjent og mitt case er en av disse distriktene.

¹¹ Gjeldende kriterier er blitt løftet opp 2 kg i forhold de kriteriene som mitt første case har forholdt seg i reintallsfastsettelsen.

sak for Reindrifststyret om fastsettelse av øvre reintall for distriktet. I saksframstillingen uttaler reindrifststyret følgende: *”Det antas at distriktet gjennom prosessen forut har hatt tilstrekkelig anledning til å belyse og begrunne sitt vedtak om reintall, som dog ikke har ført fram til godkjenning. Reindrifststyret har LMDs veileder som utgangspunkt i sine vurderinger.”*

På bakgrunn av denne veilederen og avklaringer fra LMD foretar reindrifstsjefen en ny vurdering av distriktet. Basert på de vurderingene fremmer reindrifststyret forslag til vedtak og fastsetter *et øvre reintall for distriktet til 22.550* som deretter blir fordelt på de ni sommersiidaene. Reindrifststyret fastsetter også et øvre reintall for alle sommersiidaene. Dette er et mer inngrepene vedtak enn det opprinnelige som var fastsatt til 27500 i 2009.

Som en reaksjon på reindrifststyrets vedtak påklager distriktet i sak 72/10 om fastsetting av øvre reintall til LMD 10.11.11.

Distriktet påklager vedtaket for sju siidaer, med påstand om at Reindrifststyret har fattet vedtaket på sviktende grunnlag, noe som vil fremgå i begrunnelsen i klagen. Det er ikke tatt hensyn til økonomisk og kulturell reindrift, kun fokus på økologi som bryter med hovedavtalen for reindrift. Distriktet legger til grunn at siidaene er totalt overkjørt og ikke gitt anledning til selv å styre utviklingen internt i distriktet som skulle gi gode resultater fremover, og det henvises til reindrifstloven. Reindrifststyrets fastsatte øvre reintall har en slik ramme at det vil gå utover samisk reindrift og det samiske samfunn.

De påklager videre på følgende punkter: Vedtaket vil få som konsekvens en halvering av antall utøvere. De mener vedtaket bryter med folkeretten. Det pekes på at øvre reintall er behandlet under samme tak i reindrifststyret og ikke enkeltvis for hver sommersiida.

Det klages på at reindrifststyret plutselig endret på forutsetningene til måloppnåelse for de kriteriene i slutten av fastsettelsesprosessen som hadde innvirkning på en sommersiida. Gjennom dette forhold argumenteres det for en uforutsigbar behandling og at det tyder på at Reindrifststyret ikke har nok faglig kunnskap. Distriktet mener reintallet ikke er faglig begrunnet og mener at forvaltningen har benyttet en matematisk modell i stedet for faglige vurderinger i den enkeltes siidas totale beitearealer. Til sist mener distriktet at de ikke har fått innflytelse i reindrifststyrets vedtak. På bakgrunn av denne klagen ber de om å få en klagefrist på vedtaket til 1.12.11.

Reindrifstforvaltningen skriver i brev 21.11.11 at klagefrist settes til 1.12.11

Grunnet stort arbeidspress ber distriktet om en utvidet klagefrist til 15.12.11 som godkjennes av forvaltningen. Den 15.12.11 ber distriktstyret LMD om en ytterligere utsettelse grunnet hektisk arbeid i desember. I tillegg anføres ytterligere begrunnelser til klagen: vedtaket om øvre reintall vil innebære drastisk reduksjon for reineierne noe som blir vanskelig å

gjennomføre. Det ber om en redegjøres for hvordan sikre samisk kultur og næring i dagens samfunn med press på beitearealer. Dersom fastsettelse av øvre reintall baseres på kvadratkilometer så vil dette få konsekvenser for reindrifas behandling av søknad om disponering av reinbeitearealer fremover til øvrig virksomhet.

Reindriftsforvaltningen utsatte ankefrist til 31.01. 2012. Enkelte av distriktene utarbeider en uttalelse av reintallstilpasningen. Det anføres bl.a. forslag om å endre på drifta med slakteuttak tidligere på høsten, som kan forbedre slaktevektene. Enkelte siidaer forsøker seg på en reduksjonsplan. Deretter behandlet Reindriftsstyret klage på vedtak om fastsettelse av øvre reintall for hver enkelt sommersiida i sak 13/12 (29.02.2012) Reindriftsstyret mente at det reintallet som siidaen selv la til grunn ikke vil være forenelig med å oppnå målsetning om bærekraftig reindrift med grunnlag i økologiske forutsetninger. Styret viser også til de avklaringene i veilederen fra 25.03.2011.

Sju sommersiidaer hadde anket på vedtaket og reindriftsstyret ser ingen grunnlag for å omgjøre vedtaket og de fastholder et øvre reintall på 22500. Saken blir også sendt over til LMD for videre behandling.

Distriktet sender brev 01.08.12 til LMD. I brevet anmoder de at reindriftsforvaltningen nå avventer til siidaenes innspill til reintallstilpasningen før de beslutter noe annet. Dette mener de er viktig for at reieiere selv kan ta ansvar for gjennomføringen og finne praktiske løsninger. Siidaen ønsker å få utsatt fristen til 01.09.2012 til å lage en plan.

Samme dag sender distriktet også en anke av reintallet med tilleggsopplysninger som er blitt fattet av distriktsstyret. I tillegg vedlegges brev fra distriktets advokat som bistår siidaene i denne saken. I brevet ber de LMD om å behandle siidaenes klage på en seriøs måte før noe annet skjer. Og at siidanene gis mulighet i løpet av høsten å lage en plan på reduseringen.

Advokaten som representerer distriktet, peker på følgende feil i saksbehandlingen: At reintallsfastsettelse ikke alene kan baseres på kriterieutvalgets¹² anbefaling. Å kun fokusere på reinvekt på et gitt tidspunkt, og produksjonen innenfor siidaen basert på avkastning representerer en saksbehandlingsfeil som bryter med folkeretten, likhetsprinsippet og alminnelige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Advokaten anfører at Reindriftsstyrets vedtak synes å bygge på en formynderholdning mht. Samene og som innebærer at staten legger til grunn at den enkelte siida ikke selv vet sitt eget beste. Han mener denne holdningen innebærer at staten griper inn i demokratiet innenfor den enkelte siida og hindrer den naturlige diskusjonen internt i siidaen om hva som bør være det riktige reinantall. Advokaten

¹² Her pekes det til kriteriene i LMDs veileder for fastsetting av reintall som er blitt nevnt tidligere.

hevder også at Reindrifststyrets vedtak med det reintall som er fastsatt for den enkelte siida innebærer brudd på folkeretten. Vedtaket innebærer at gjennomsnittstallet for minst en siida ligger under 200 rein per siidaandel. Med et slikt reintall vil det ikke være mulig å kunne overleve av reindrifta.

LMD svarer på distriktets klage og brevet til advokaten om vedtak om øvre reintall som ble fastsatt i sak 72/10 (26.10.2012). Etter en gjennomgang av alle klagepunktene til distriktet har departementet funnet at klagen ikke kan føre frem. Disse klagepunktene handlet om manglende medbestemmelse for siidaene, saksbehandlingsfeil og manglende faglig begrunnelse, og at folkeretten ikke er blitt vurdert. Med følgende redegjørelse av departementets vurderinger og vedtak om avslag så henvises det til reindrifstlovens regler i §§ 57, 60 hvor distriktenes plikter og reindrifststyrets myndighet er avklart. Det henvises til kriteriene i veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall som betraktes som tilstrekkelig god faglig kunnskap. Det vises til saksprosedyren der distriktet har gjennom flere behandlinger fått mulighet til å utarbeide bruksplaner og reduksjonsplaner uten at det er blitt gjort. I folkeretten henvises det til myndighetenes ansvar til å utvikle reindrifstnæringen for å sikre naturgrunlaget for fremtidig reindrift. Etter en redegjørelse av alle ankepunktene tar ikke LMD distriktets klage til følge.

Her stopper dokumentene jeg har fått tilgang til av forvaltningen. Videre har Reindrifststyret fattet vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon til siidaandelene i de berørte siidaene som har et reintall over den fastsatte øvre reintall. Reindrifststyret fattet slike vedtak 26.02.2013. Disse er blitt sendt ut personlig til siidaandelene og er derfor unntatt offentligheten.

7.4.3 Oppsummering analyse

Som man kan se her hadde begge mine case et reintall som oversteg det øvre fastsatte. Etter reglene i reindrifstloven tilsier det at en reduksjon må finne sted for at Reindrifststyret skal betrakte reintallet som bærekraftig. Det som man ser i saksprosedyren ovenfor er at disse distriktene løser utfordringene ulikt. Distrikt X aksepterer Reindrifststyrets fastsatte øvre reintall og setter i gang arbeidet med å utarbeide en reduksjonsplan til siidaandelene internt i distriktet. De har selv tatt ansvaret med å foreta reduksjon av reintall med det formålet at reindrifta skal være bærekraftig. Videre vil jeg vise til et sitat på hvordan distriktet har ordlagt seg i bruksplanene: ” *I bilaget er fremmet trinnvis tilpasning av reintallet ned til lovlig øverste på 10000*” (Bruksregler februar 2010).

Jeg synes det er interessant at distriktet har tolket Reindrifststyrets fastsatte reintall til noe som er knyttet til lovlighet. Selv om de først mente at et reintall på 14000 var et bærekraftig reintall for distriktet.

Dette kan enten tyde på at distriktet har stor tiltro til Reindrifststyrets myndighet og at egen kunnskap skal tilsidesettes. Eller det kan bety at reineierne er pragmatiske og strategiske og av erfaring vet at man kommer bedre ut av det slik, enn å bruke alle klage og ankeadganger. Det er en velkjent samisk strategi å føye seg etter myndighetene og tie stille, da man av erfaring vet at man på sikt kommer best ut av slike tiltak jf. Ordtaket ”Den som tier-samtykker”. Som ikke har den samme betydningen i samisk kultur¹³, man tier bare for å unngå konflikter.

I min undersøkelse har jeg imidlertid ikke funnet bruken av *lovlig reintall* som et begrep i andre dokumenter eller skriv. Reindrifststyret refererer til fastsatt øvre reintall og ikke til lovlig reintall. Jeg kan heller ikke se at det andre caset anvender seg av slikt begrep.

I denne spesifikke saken har imidlertid en siidaandel ikke fulgt bruksreglene til distriktet med å redusere reintallet og områdestyret vedtok et krav rettet mot personen til å slakte det overskytende antallet. Her vil jeg si at dette distriktet kan gå som et eksempel for de andre distriktene som fortsatt er i reduksjonsprosessen. Det er viktig at forvaltningen opptrer ryddig og at de følger opp kravet som er satt for den andelen. Slik at det settes et eksempel samtidig som det sikrer at det ikke iverksettes ytterligere reduksjonskrav som rammer hele siidaen. Reineierne i andre distrikt, i samme situasjon vil samtidig følge med på denne prosessen og derfor er det viktig at det settes et eksempel slik at man ser at det vil få konsekvenser ved ikke å følge vedtatte distriktsplaner. Saksprosedyren i det andre caset viser at distriktet ikke lyktes med å utarbeide bruksplaner med reintall som Reindrifststyret kunne godkjenne, noe som medførte at Reindrifststyret har grepet inn. Ved å se på saksgangen tyder mye på at distriktet har sett på denne sakskorrespondansen både mellom områdestyret og reindrifststyret mer som en forhandlingsprosess. Reindrifststyret foreslo først et reintall på 27500, distriktet foreslo på sin side et tall på 33000. Dette tallet godkjente ikke reindrifststyret og da kom distriktet med et forslag på 30700 rein som heller ikke ble godkjent.

Dersom man sammenstiller saksprosedyren i disse to distriktene er det verdt å merke seg at reindrifststyrets behandling av distrikt Ys reintall skjer ett år etter at distrikt X har fått godkjent sin reduksjonsplan. Under den tiden, etter at distrikt X fikk sitt reintall godkjent, har

¹³ I samisk betydning betyr ordtaket det motsatte, altså den som tier er uenig.

LMD gjort ytterligere avklaringer og utdypet forhold knyttet til anvendelsen av kriteriene i veilederen den 25.03.11 som får innvirkning på andre gangs behandling av distrikt Ys reintall. Dette er skjerpede krav. De har løftet normen om den nedre gjennomsnittsvekten opp med 2 kg. Reintallet til distrikt X ble godkjent med gjennomsnittsvecter på kalv 17-19 kg, mens distrikt Ys reintall er basert på en nedre vekt på kalv 19 kg (denne 2 kg forskjellen gjelder også får varit og simle). Det at distrikt Y tolket saksprosedyren som en forhandlingsprosess kan ha straffet seg. Hadde de godkjent det fastsatte reintallet i første gangs behandlingen er det en mulighet å tro at de ytterligere avklaringene ikke hadde funnet sted. Reindrifststyret kan ha mistet tålmodigheten under reintallsbehandlingen og som medførte til skjerpede kriterier. I starten av prosessen hadde reindrifststyret fastsatt et reintall på 27500 som etter en avklaring fra LMDs gikk betraktelig ned til 22500 rein. Denne saksbehandlingen kan problematiseres i forhold til forutsigbarhet, likhet og at vedtaket skal baseres på tilstrekkelig opplysning i saken. Ved å se på saksprosedyren i mitt case, kan beslutningen fremstå nærmest som en reaksjon på at det første vedtaket ble påklaget. Saksbehandlingen kan også tyde på brudd på likhetsprinsippet i og med at reintallsfastsettelsen til disse to distriktene baserer seg på ulike normer for kriterier til bærekraftig reintall.

Analysen foretatt av Riksrevisjonen (2012) peker på at reindrifststyret og forvaltningen ved oppstart av saksbehandlingen av bruksreglene i 2010 manglet avklaringer fra LMD knyttet til forståelsen og anvendelsen av grenseverdiene i veilederen av 2009. De manglet også avklaringer med hensyn til reindrifststyret myndighet til å vedta reintall i de tilfeller der distriktenes reintall ikke var bærekraftige. I tillegg manglet det en metode for å fastsette reintall siden veilederen ikke omhandlet hvordan reindrifststyret skulle foreta fastsettingen.

Det ble derfor innsett et behov for å avklare saksbehandlingsprosedyren med LMD med bakgrunn i departementets overprøving av Reindrifststyrets fastsettelse.

Riksrevisjonen (2012) har sett på dette forholdet. LMD opphevet i Reindrifststyrets godkjenning av øvre reintall for sju distrikter i Finnmark i brev januar 2011. Ved andre gangs behandling forventet LMD at kriteriene i veilederen ble brukt både i distriktenes utarbeidelse og Reindrifststyrets godkjenning av reintall. Etter Reindrifststyrets behandling gikk LMD selv og omgjorde enkelte vedtak fordi de ikke betraktet reintallsvedtak for bærekraftige. LMD hjemlet vedtakene i forvaltningsloven §35. LMD uttalte at det har vært utfordrende at ikke alle distriktene har lagt til grunn kriteriene i veilederen, og at Reindrifststyret har godkjent reintall som ikke var i samsvar med indikatorene.

LMDs overprøving av Reindrifststyrets vedtak og departementets senere presiseringer av normene i veilederen førte til at Reindrifststyret endret saksbehandlingspraksis. I tillegg ble

det klargjort at Reindrifststyret har hjemmel til å fastsette et øvre reintall som ikke er i samsvar med distriktenes forslag (Riksrevisjon 2012:72).

Begge distriktene ser utfordringen med at slakteriene har hatt problemer med mottak. Distrikt X anfører i en merknad til forvaltningen at de har hatt problem med å få levert slakteuttak til slakteriene det første reduksjonsåret. Dette er jo et reelt problem som belyser bare de ulike utfordringene næringene har. Hvis man tvinges til å slakte uten å få avsetning på kjøttet eller en brukbar pris vil det tilsi at inngrepet blir større. Gjennom min undersøkelse av forvaltningspraksisen i disse casene viser at det tok lang tid før LMD og reindrifstforvaltningen hadde utarbeidet nødvendig veiledningsmateriale som distriktene skulle bruke i arbeidet med bruksregler. Her kan det nevnes at LMD utga veileder for fastsetting av økologisk reintall i desember 2008, med ytterligere avklaringer i mars 2011. Og reindrifstforvaltningen ga ut veileder for utarbeidelse av bruksregler i 2009, altså et halvt år før distriktenes frist til ferdige bruksregler var satt og to år etter at reindrifstloven var blitt gjeldende. I følge intervju som Riksrevisjonen (2012) har gjort av ansatte i Vest-Finnmark områdekantor førte dette til unødvendige forsinkelser og ulik tolkninger i utarbeidelsen av bruksreglene. Dette er momenter som kan tilsi at forvaltningen ved starten av saksbehandlingen av bruksregler inneholdt mangler.

7.5 Er siidaens beitegrunnlag tatt med i betraktningen når Reindrifststyret har fastsatt øvre reintall i distriktet?

Jeg vil i det følgende se hvordan forvaltningen har anvendt reinl. § 60 når de har fattet vedtak om øvre reintall i distriktene. I henhold til reinl. § 57 er det distriktene som skal utarbeide bruksregler med øvre reintall. En viktig intensjon med bruksreglene er at distriktene skal avklare beitebruk og beitetid internt i distriktet. Høst og vår beiter skal i følge loven avklares mellom nabo-distriktene. Også for vinterbeitedistriktene skal det i henhold til loven utarbeides bruksregler. De største utfordringene er imidlertid knyttet til uavklart beitebruk og beiterettigheter i vinterbeitedistriktene. Dette arbeidet er viktig for å sikre at beiteområder ikke blir utnyttet over tåleevne. Dersom dette ikke blir gjort skal disse utarbeides av Områdestyret. Reintallet skal utarbeides i samarbeid med distriktets siidaer. Reintallet skal godkjennes av Reindrifststyret. I følge reinl. § 60 skal øvre reintall settes på sommersiidanivå. Bestemmelsen åpner også muligheten til å få fastsatt reintall for vintersiidaer, som skal sikre en forsvarlig bruk av vinterbeitene.

Reindrifstlovutvalget har foreslått at beitebruksregler med reintallsfastsettelse skal starte hos næringen selv, samtidig som det finnes mekanismer for offentlig kontroll. Det anses

som viktig at forholdet mellom næringen og myndighetene er gode slik at de vedtak har legitimitet som er et viktig grunnlag for vellykket gjennomføring i praksis (ot.prp. 25 s.45). Lovutvalget mener at man skal ta utgangspunkt i hvordan distriktets ressurser er fordelt på siidaene og til deres ulike årstidsbeiter. De peker til tidligere lovgivning av 1978, som tok utgangspunkt i distriktets sommerbeiter uten å ta hensyn til hvordan de fordeles på siidaer og beiter (ot.prp. 25.s.45). Lovutvalget presiserer at stabile rammebetingelser er en nødvendig forutsetning for en bærekraftig reindrift. Det innebærer fastsatte grenser mellom beiteområder, distrikter og siidaer, noe som vil sikre rettighetsforholdene i næringen. Dette vil ifølge utvalget føre til et reintall som er i balanse med ressursgrunnlaget. I forarbeidene sies det også at reindriften med sin erfaringsbaserte naturkunnskap, har gode forutsetninger for å bidra til vurderingene av hvor stort beitetrykk et område tåler. I begge mine case distrikt har de ved utarbeidelse av bruksreglene presisert at det ligger utfordringer med uavklarte beiterettsgrenser innen distriktene. I reintallsforslagene har begge forholdt seg til sommerbeitearealene, siden disse grensen er avklart. I bruksreglene gjør distriktene oppmerksom på at de har valgt å betrakte nabo- og vinterbeitedistriktets grenser som midlertidige grenser. Og at de anmoder forvaltningen om å nedsette et eget utvalg under Finnmarkskommisjonen som skal avklare beiterettighetene innenfor distriktene.

I forhold til min vurdering om beitegrunnlag som er behandlet av Områdestyret i sak 17/10 se punkt 7.4.1, er reindriftsagronomens vurdering og tolkning til reintallsforslaget av interesse å påpeke her. Her ser man at reindriftsagronomen også presiserer at det skal tas hensyn til de marginalebeitene som er forstått å være vinterbeitene ved fastsettelse av reintall. Agronomen presiserer at siden det ikke foreligger beiteavklaringer i vinterbeitedistriktet så må det likevel fastsettes et reintall som er knyttet til reinsens kondisjon. Det som er merkverdig er at agronomen velger å ordlegge seg på denne måten når han likevel ikke setter et vilkår om at en avklaring av alle årstidsbeitene skal skje før man kan godkjenne bruksreglene til distriktet. Ut i fra denne begrunnelsen ser jeg at agronomen tolker reindriftsloven i en vid forstand. I Reindriftsstyrets behandling av fastsettelse av øvre reintall blir ikke det totale beitegrunnlaget eller de marginale beitene omtalt eller problematisert. Reindriftsstyret benytter seg av de LMDs kriterier i veileder for fastsettelse av et bærekraftig reintall. De foretar en samlet vurdering om måloppnåelsen for hvert av kriteriene når de eventuelt skal godkjenne reintallet. Jeg vil hevde at ved bruk av disse kriteriene, kun beregnet ut fra kapasiteten til sommerbeitearealene, tilsier at reintallet ikke vil være bærekraftig.

Sagt med andre ord er reintallsfastsettelsen ikke blitt basert på alle årstidsbeiter slik forarbeidene forespeiler det. Og reintallet er ikke satt med bakgrunn i det totale

beitegrunnlaget og beitekapasiteten for den enkelte siida. Det vil si at et reintall som ikke er tilpasset alle årstidsbeitene, ikke vil være bærekraftig.

Ved å legge til grunn både lovgivningen og forarbeidene, vil jeg hevde at reindriftsloven framtrer som noe uklar angående hvilket beitegrunnlag skal danne grunnlaget for reintallsfastsettelsen. Områdestyret foretar etter mitt syn en vid lovtolkning når det betrakter distriktenes totale beiteareal som to forskjellige areal; sommer og vinter. Eller maksimumsbeiter mot minimumsbeiter. Grunnet uavklarte vinterbeitegrenser vil det naturligvis bli vanskelig for forvaltningen å følge lovens formål. Noe som tilsier at forvaltningen må foreta skjønnsmessige vurderinger for å fatte vedtak slik at reintallet reduseres ned til et forsvarlig nivå, samtidig som det bør arbeides for å få på plass ordninger som kan avklare disse grensene.

Selv om loven er uklar kan naturvern- og dyrevernhensyn, her forstått som de økologiske hensyn, tilsvare at man er nødt til å foreta vurderinger og vedtak som innebærer at reineiere må redusere reintallet selv om vinterbeitene ikke er avklart. Dette kan videre støttes opp i følgende resonnement; Dersom et distrikts sommerbeiteareal blir betraktet som det største beiteareal og vinterbeitene utgjør minimumsfaktoren. Når man da har beregnet øvre fastsatt reintall basert på sommerbeiteareal, og den tilsier at en reduksjon må finne sted. Så er det god grunn til å hevde nødvendigheten med å redusere reintallet slik at den er tilpasset minimumsfaktoren nemlig vinterbeitene. Sett på denne måten kan jeg se at forvaltningen har foretatt en riktig vurdering ut fra de forutsetningene som forelå. Videre kan jeg problematisere dette ytterligere når det gjelder hensynet til de enkelte siidaandelene i et distrikt. Etter at Reindriftsstyret har fastsatt et øvre reintall for et distrikt, har de videre tatt utgangspunkt i det reelle tallet og regnet ut en prosentsats til distriktet. Denne prosentsatsen som tar utgangspunkt i antall rein skal føre til at reintallet i distriktet innen tre år er redusert ned til øvre fastsatt grense. Alle siidaandelene forholder seg til den samme prosenten som de skal redusere forholdsmessig. Det at Reindriftsstyret kun har basert seg på sommerbeitene når de fastsatte reintallet, med lik prosent for alle siidaandelene i sommersiidaen, kan føre til feilaktige virkninger. Siidaandelene i en sommersiida er normalt fordelt inn i mindre vintersiidagrupper. Det kan tenkes at en vintersiidagrupper har betraktelig bedre vinterbeiter enn resten av sommersiida reineierne. Dette kunne bety at denne gruppen ikke hadde trengt å redusere om man utelukkende så på vinterareal. Grunnet stort beitepress, påført av de andre reineiere på sommersiidaen, tvinges også de til å forholde seg til reduksjonsprosessen. En reduksjon for denne gruppen kan føre til at de ikke får utnyttet sitt beitepotensial og blir offer for at andre siidaer som kan trenge seg inn på deres områder. Dette eksempelet belyser

behovet for at man må ta det totale beiteområdet i betraktning når man skal fastsette reintallet. Eller at man i behandlingen av reintallfastsettingen baserer seg på siidaandelens ulike vintersiidaareal som også blir sett sammen med sommerbeitene. Den belyser også behovet for økt rettsikkerhet på siidaandelsnivå. Det er ikke tilstrekkelig å behandle saker på distriktsnivå der man trekker alle under en kam når de likevel ikke forholder seg til de samme beiteområdene. Dette kan likevel være problematisk å løse i praksis særlig med tanke på de forutsetningene man har i dag, med uavklarte beitegrenser. Etter min mening bekrefter bare dette behovet for at det bør settes i gang ressurser for å avklare beiterettsgrenser på siidanivå slik at rettsikkerheten for reineierne blir styrket. Lovutvalget kritiserer ordningen i den tidligere loven av 1978 der man tok utgangspunkt i distriktenes sommerbeiteressurser. Ut fra mine case kan jeg ikke se at denne praksisen er blitt endret på. Selv om dette var innsett allerede før reindriftsloven av 2007 ble gjeldene, har man altså ikke klart å finne gode løsninger som støtter opp om lovutvalgets forslag. I meld. St. 9 (2011-2012) er denne utfordringen tatt opp. I meldingen fremkommer det at det på lengre sikt kan være behov for å få avklart rettighetsforholdene slik at fastsatte bruksregler har legitimitet hos utøverne. Etter LMDs vurderinger synes jordskifteretten å være en egnet arena for å håndtere rettighetsspørsmål internt i reindriften. Beitebruksregler kan klages inn for jordskifteretten, som kun kan prøve dem og sende dem tilbake om de ikke er i samsvar med loven. Jeg skal ikke vurdere hensiktsmessigheten rundt dette, men kort nevne at dette er en komplisert og tidkrevende ordning. Som nevnt tidligere oppfordret distriktene at Finnmarkskommisjonen burde komme på banen her. Men verken jordskifteretten eller Finnmarkskommisjonen blir ytterligere nevnt i saksprosedyren.

Finnmarkskommisjonen avholdt informasjonsmøter mars 2014 i Karasjok med reindriftssiidaer som har krevd sine siidaområder fastlagt. Kommisjonen presiserer at de vil fokusere på siidaenes tradisjonelle kjerneområder, uten å trekke nøyaktige grenser¹⁴. Dette er med på å vise hvor vanskelig det er å få noen instans til å ta tak i uavklarte beitegrenser mellom siidaene. Dette beslutningen til kommisjonen kan også kritiseres for ikke å ville ta tak i det arbeidet med å fastsette siidagrenser. Kommisjonens formål er jo nettopp et slik arbeid. Jeg mener dette er arbeid som bør prioriteres slik at lovens formål og regler kan realiseres og at reineiernes rettsikkerhet forbedres og konflikter kan unngås i fremtiden.

¹⁴ Finnmarkskommisjonen mandat og arbeid –særlig om interne forhold i reindriften Informasjonsmøter med reindriftssiidaene i Karasjok, 25. og 26. mars 2014 v/Jon Gauslaa.

7.6 Tradisjonell kunnskap i forvaltningspraksis

Forvaltningen av reindriften er kompleks siden myndighetene og næringen begge er tildelt ansvar. Som sagt legger reindriftsloven opp til økt selvstyre, økt medansvar og innflytelse for reindriftsutøverne, herunder at tradisjonell kunnskap skal anvendes. I tillegg setter også folkeretten forpliktelser og føringer for forvaltningen.

ILO konvensjonen stiller opp minstestandarder og forplikter statlige myndigheter. Art. 7 og 15 slår fast at medvirkning fra alle parter skal inngå i forvaltningen. I ILO art. 8 skal det tas tilbørlig hensyn til vedkommende folks sedvaner og rettsoppfatninger ved anvendelse av nasjonale lover og disse hensyn skal også reindriftsstyret ta hensyn til i saksbehandlingen og innholdet i vedtakene. FN-konvensjonen om biologisk mangfold som nevnt innledningsvis, inneholder internasjonale regler for bevaring av biologisk mangfold. Den folkerettslige redegjørelsen er *ikke* å anse som en vurdering av reintallsvedtakets folkerettslige gyldighet. Ved å liste opp disse bestemmelsene ser man hvilke hensyn som statens myndigheter er forpliktet til å ta i betraktning når de fatter vedtak som angår reindriftas næringsutøvelse. Når det er sagt så er folkeretten likevel ikke til hinder for generell statlig regulering av samisk reindrift, men den legger begrensninger til inngrepets omfang eller karakter. Hovedprinsippet er at staten ikke kan vedta tiltak som kan svekke de grunnleggende vilkår i samisk kultur. Bestemmelsene stiller krav til at urfolk skal få delta i beslutningsprosesser som berører dem. I en slik reintallsprosess er det naturlig at de berørte reindriftsutøverne skal inkluderes. I den forbindelse kan man stille spørsmålstegn hvorvidt dette har skjedd i reintallsvedtakene. Sikrer loven reindriftas medvirkning tilstrekkelig ved at prosessen om reintall skal starte internt i distriktet.

I mitt case ser man at distriktene har vært bundet av de kriteriene i veilederen som LMD har utarbeidet når de skulle utarbeide forslag til reintall. Og på bakgrunn av denne veilederen har også reindriftsstyret hatt myndighet enten til å godkjenne eller forkaste forslagene. Det andre caset viser at distriktet, forsøkte seg på en forhandlingsprosess om reintallet der de først fattet et forslag basert på deres erfaring og kunnskap som Reindriftsstyret ikke godkjente. I den saksgangen trengte reindriftsstyret ved andre gangs behandling ytterligere avklaring fra LMD på deres myndighet. En kan nesten hevde at LMD mistet tålmodigheten på dette tidspunktet å skjerpet kravene i veilederen ytterligere. Ved å slå i bordet og si at dette ikke er en forhandlingsprosess mellom reindrifta og forvaltningen. Dette kan belyses i det endelige reintallsvedtaket som ble gjort, å gå fra et reintallsforslag på 27500 ned 22500 rein. Et annet spørsmål som kan stilles er om man kan betegne Områdestyret og Reindriftsstyret som en medforvaltningspraksis som ivaretar reindriftskunnskap godt nok. Som sagt er dette et

sammensatt styre med representanter fra reindrifta. Jeg skal ikke gå som nærmere inn på dette, men kun belyse at dette også er et relevant å spørsmål. Disse styrene er blitt ledet av statens politikk og blant annet vært forpliktet til å følge den veilederen som er blitt fattet av departementet. Av den grunn kan man lure på om reindriftaskunnskap er blitt godt nok ivaretatt i Reindriftsstyret når tiltakene og vurderingene er blitt utført i praksis.

Jentoft (1998) har anført at norske myndigheter i lengre tid har støttet seg på Hardin (1968) teori om allmenningens tragedie for å beskrive situasjonen om høyt reintall i Finnmark. Teorien brukes for å argumentere for de prosessene eller ordningene staten ser for seg skal fungere i reindrifta. Teorien om allmenningens tragedie kan sies å stå i motsetning til tradisjonell økologisk kunnskap. Reindriftsstyret beskriver situasjonen i Finnmark på følgende måte;

”De siste årene har allmenningene på Finnmarksvidda ikke fungert i forhold til bærekraftig bruk og avklaring av rettigheter til ressursutnyttelse mellom utøverne. Per dags dato har manglende avklaring av rettighetsspørsmål om reintall og beitearealer medført en sterk ressurskonkurranse. Bruken av ressursen har i praksis vært i en situasjon som populærvitenskapelig betegnes som allmenningens tragedie hvor normene, reglene og loven som regulerte ressursen som allmenning ikke har fungert som forutsatt” (Sak 63/12. 06.12.2012)

Kort fortalt går Hardins (1968) teori om allmenningens tragedie ut på at hvis en gruppe mennesker har ubegrenset adgang til en felles ressurs, så vil de maksimere sin egen vinning på bekostningen av felleskapets interesser og på den måten vil ressursen bli ødelagt.

Denne har hatt stor gjennomslagskraft og betydning for utviklingen av lovverk som har regulert også samisk bruk av naturressurser og beiteland. Dette har ført til tro på og utvikling av offentlig kontroll og økt privatisering av ressursene. Som nevnt blir allmenningens tragedie trukket fram av Reindriftsstyret som en hovedårsak til at beitenes forringes.

Jentoft (1998) anfører at man tar det for gitt at reindrifta befinner seg i en slik situasjon som Hardin (1968) skisserer, i den tro at reindrifta mangler en intern organisering og reineiernes antatte frie adgang til beiteressurser. Ved at man bygger på et slikt resonnement ser man muligens ikke at dagens konflikter kan dreie seg om hvordan de samiske forvaltningsformene kommer i tillegg til statens forvaltningssystem. Her menes det siidasystemet som et internt styringsordning og den tradisjonelle kunnskapen som kan innlemmes i begrepet birgejupmi.

I allmenningsdebatten har begrepene felleseie og allmenning vært brukt i mange betydninger. Allmenning blir ofte forstått på forskjellige måter. I norsk juridisk betydning er det en betegnelse på et ressursområde hvor det påhviler bruksrettigheter for en gruppe

ressursbrukere (Falkanger 2009). For eksempel bønder i en bygd har spesifikke rettigheter til hogst og beite i et tilleggende utmarksområde (allmenningen). Dette dreier seg ikke ubegrensede rettigheter, men de er begrenset til gårdens behov. På engelsk har "commons" nesten samme betydning, det kan dreie som om en fellesjord som for en definert gruppe innbyggerne har bestemte bruksrettigheter til (Eythórsson 1999).

Commons kan også beskrive den kunnskapsform eller ressurs som for eksempel en gruppe personer innehar til et konkret bruksområde (Riseth 2011:132). Riseth (2011) betegner árbediehtu som en common ressurs. Dette er en kunnskapsressurs som er felles for de menneskene som kan håndtere den. Hardin (1968) brukte derimot begrepet i en motsatte betydning i sin artikkel om allmenningens tragedie. Han beskriver begrepet som en betegnelse på en tilstand som preges av fravær av rettighetsdefinerende institusjoner, med ressurser som står tilgjengelige for alle (Eythorsson 1999). I litteraturen i ettertid har det imidlertid blitt vanlig å skille mellom tilgjengelige ressurser og allmenningens ressurser, for å understreke at den kollektive bruksretten er definert for en bestemt gruppe. Bærekraftig forvaltning forutsetter at det utarbeides standardiserte og generelle kriterier som skal bidra til en rettferdig forvaltning av ressursene. Å finne standardiserte mål og kriterier til reindrifta er utfordrende med tanke på at reindrifta utelukkende er avhengig av ressursene i naturen og av den grunn fremstår som dynamisk og uforutsigbar (Sara 2001). Å beregne et riktig reintall for et visst beiteområde vil variere ut ifra produksjonsstrategi og landskapet (beiteforholdene). Hvis man ser dette opp mot premissene i birgejupmi vil den økonomiske verdien av reinen være avhengig av mer enn kun kjøttproduksjon. I reindrifta er det derfor flere forhold som må ligge til grunn for å vurdere hva som er det riktige reintallet for et gitt område. Kalstad (1999) har påpekt at reindrifftsforvaltningen styres av kunnskapstyper med basis i naturvitenskapelig forskning som biologi og fysiologi, og konsekvensen av dette har vært:

"...at samisk kultur, som et grunnlag for å analysere reindriften som et aggregat av samiske reineiers handlingsvalg, ikke får oppmerksomhet i faglig sammenheng. I stedet fokuserer reindriftsfaglige analyser ensidig på konsekvensene på naturressurser og rein, mens årsakene som ligger til grunn for konsekvensene ikke analyseres." (Kalstad 1999:223).

Ulvevadet (2000) har gjennom intervjuer med reindriftsutøvere konstatert at kultur og tradisjon er sterke argumenter for valg av handling. Av den grunn er det er nødvendig med en viss grad av fleksibilitet for å tilpasse forvaltningen til variasjoner i ulike år og mellom ulike områder. Selv om det finnes målbare indikatorer som Reindriftsstyret har basert seg på når de

har fastsatt reintallet, som reinvekter over fem år, opplysninger om reintall gjennom historien og kartlegging av distriktenes topografi, så ser reieneierne behovet for å ta i betraktning andre momenter som har påvirkning i reindrifta. Dette er forhold som klimaendringer, arealinngrep og distriktenes økologiske, økonomiske og kulturelle tilpasninger. Om jeg ser på LMDs kriterier i veilederen til det som angår normer for gjennomsnittsvекter som skal indikere om et reintall er bærekraftig kan jeg påstå at disse vektkriteriene framstår som noe statiske sammenlignet med reindriftas tradisjonelle oppfatning om bærekraft (birgejupmi). Når forvaltningen skal beregne et reintall, baserer de seg på målbare vektdata for rein. Dette er oftest slaktevekter som de henter inn hos slakteriene. Reieneierne på sin side måler reinens tilstand på de ytre fysiske mål som pelsen, horn, og dets utseende i form, fettmengde og muskelmasse. Ved å se på disse ytre målene gir det reieneierne en indikasjon på hvordan tilstanden til reinen har vært i løpet av sommeren og som dermed gir de et inntrykk på hvordan beiteforholdene er. Dette gir grunnlag for å vurdere hvilke rein som skal slaktes og legger grunnlaget for den kommende vinteren. Som man ser i en slik framstilling, bruker forvaltningen og reindrifta begge reinens fysiske mål som en indikator til å bedømme beiteforholdene i distriktet. Selv om begge bruker reinen som et mål, ser jeg i mitt case at distrikt Y rettet kritikk mot forvaltningens bruk av vektdata som det viktigste kriteriet når reintallet fastsettes. Distriktet har klaget på at forvaltningen baserer seg på vekter på et tilfeldig tidspunkt og peker på manglende infrastruktur i distriktet med få slakteanlegg som fører til at enkelte sommersidaer må utsette slaktingen helt ut i desember som tilsier at det ikke er et optimalt tidspunkt for å slakte med tanke på å oppnå gode vekter. Manglende infrastruktur har også ført til en kø ordning mellom distriktene som må vente etter tur med å få flokken i gjerdet.

En anvendelse av kriteriene i LMDs veileder kan også kritiseres på bakgrunn av at det fortsatt ligger mangelfull kartlegging av de ulike årstidsbeitene. Disse forhold kunne tilsa at kriteriet om vekt ikke er tilstrekkelig for å fastsette reintall. Som vi har sett så er kriteriet som brukes i vurderingene ikke helt ulikt mellom forvaltningen og reindrifta, begge bruker reinen som et grunnlag for å måle beitegrunnlaget. Da kan man spørre seg hva som fører til et motsetningsforhold mellom partene? Det kan virke som at partene vektlegger og har ulik forståelse av situasjonen om reintall. Forvaltningen setter vekt på beitesammensetning og kvalitet på beitetyper som grunnlag for at reintallet må ned. Reieneierne ser på flere aspekter som kan virke inn på reinen, klima og værforhold som påvirker beitestrategien til de ulike tidene, organisering av flokken på de ulike årstidsbeitene er et annet aspekt. En kan si at de

ikke legger hovedvekten på beitesammensetningen, da erfaringer har vist at det er flere forhold som påvirker hva som regnes som godt beite. Reindriften har en erfaringsbasert kunnskapsbakgrunn mens forvaltingsansatte har en utdannelse rettet mot naturressursforvaltning. Sett på den måten er det ikke rart at partene har ulik forståelse av situasjonen noe som igjen kan skape strid når situasjonen skal beskrives og forklares. Forvaltningens fagspråk og ulike metoder eller definisjoner på beitelandskapet kan fremstå som ukjent for reineierne. Reineierne kjenner ikke igjen disse begrepene selv om det kan være snakk om det området som de er lommekjente i. På den måten blir landskapet som er omtalt av forvaltningen fremmed for reineierne. Forvaltningens kunnskaper blir dermed ukjente og vanskelig for reineierne å gjenkjenne. De metodene som forvaltningen presenterer blir dermed vanskelig og anerkjenne. Språkforskjellene er med på å skape barrierer mellom partene. Reindriften's fagspråk er på samisk der begreper kan ha forskjellige forklaringer som jeg har forsøkt å forklare i analysen om birgejupmi tidligere i oppgaven.

Forvaltningssystemet i Norge angis som et godt medforvaltningssystem, der staten har delegert ansvar og oppgaver til de forskjellige instansene. Ulvevadet (2008) hevder i sin undersøkelse at reineierne ikke har hatt god nok medvirkning i beslutninger. Brukere og forvaltere har forskjellige roller og derfor ulik makt. Det er nettopp dette med ulike roller og maktforskjeller som kan skape et skille mellom partene. Dette skillet har en tendens til å utelukke brukere i beslutningsprosesser som kan føre til et følelsesmessig skille som igjen kan føre til beslutninger som får lite gjennomslagskraft i reindriften. Stor kontrollutøvelse fra forvaltningens side kan ha skapt en forståelse av stor maktutøvelse der distriktet blir satt ut på sidelinjen i beslutningsprosessen og som igjen har ført til et klart skille mellom de som bestemmer og de som skal motta instruksjoner. Dette igjen kan ha ført til at distriktene føler seg utelatt i prosessen og derfor ikke føler seg forpliktet eller til å ta et ansvar med å følge beslutningene. TEK omhandler som jeg har forsøkt å belyse i birgejupmi, en helhetlig vurdering som tar i betraktning alle slags kriterier. I mitt case ved å se på distriktets klagepunkter er det grunn til å hevde at forvaltningen ikke har sett helheten når kriteriene for bærekraftig reintall er blitt vurderte. Jeg kan si at premissene i birgejupmi ikke er blitt ivarettatt når reindriften's styret har vurdert reintallet. Distriktets oppfatning om at de ble utelatt når reindriften's styret vedtok reintallet kan føre til at de ikke føler et ansvar å følge opp beslutningene. Denne kritikken tyder også på behovet for mer inkludering av reindriften når beslutninger med slik inngripende karakter som redusering av sin egen eiendom skal skje. Det

er et behov for mer nærhet og forståelse for bakgrunnen for disse vedtakene for at man skal oppnå mer legitimitet i næringen.

7.7 Oppsummering

På bakgrunn av mine dokumentstudier er jeg kommet til at reindrifftslovens bestemmelser om reintall fremtrer som uklare. Denne uklarheten mener jeg har skapt usikkerhet og uklarhet om forvaltningens tolkning og rettsanvendelse. Begge mine case-distrikt har presisert at det ligger utfordringer med uavklarte beitegrenser. Dette har ført til at Reindrifftsstyret fastsatte reintallet på bakgrunn av sommerbeiteareal og ikke med bakgrunn i alle årstidsbeiter, noe som kan innebære at reintallet ikke er bærekraftig.

Ut fra både forarbeidene og lovgivningen fremtrer reindrifftsloven som noe uklar angående hvilket beitegrunnlag som skal legges til grunn. Ved at det står sommersiida i loven kan det ut ifra en naturlig språklig forståelse legges til grunn at det er sommerbeitene som skal danne grunnlaget for fastsettelsen. Men begrepet siida i samisk forståelse er en sammenslutning av flere familier som jobber sammen med vokting av flokken. Siida er dermed ikke nødvendigvis tilknyttet til et konkret område, med siida viser heller til arbeidsenheten. Dette bekrefter at fastsettelsen bør baseres på summen av beiteressursene i samtlige i årstidsbeiter.

Ved å ha pekt på disse utfordringene med lovtolkningen og uavklarte beitegrenser, er det grunn til å hevde at distriktene sto ovenfor en krevende jobb med å anvende loven når de ble pålagt å utarbeide bruksregler. Og det kan derfor spørres om de ut ifra de forutsetningene som forelå var i stand til det. Her kan det pekes på lite veiledning i begynnelsen av prosessen. Reindrifftsforvaltningen ga ut en veileder for utarbeidelse av bruksregler i 2009, to år etter at loven trådte i kraft og et halvt år før distriktenes frist til å lage bruksplaner var løpt ut. Også riksrevisjonens undersøkelser viser til at områdekantorene mente dette førte til unødvendige forsinkelser og ulik tolkning i utarbeidelsen av bruksregler.

I forhold til reindrifftsforvaltningens rettsanvendelse, vil jeg vise til reindrifftsagronomens anvendelse av loven av hvilket beitegrunnlag som skulle legges til grunn i fastsettelsen. Agronomen presiserer at det skal tas hensyn til de marginalebeitene i fastsettelsen, men grunnet uavklarte grenser så må det fastsettes et reintall som er tilknyttet reinens kondisjon. Ut ifra denne begrunnelsen mener jeg at agronomen anvender loven feil i bedømmelsen, ved å betrakte distriktets totale beiteareal som to forskjellige areal. Og for ikke å ha fulgt de loven legger opp til, men at man utelukkende har sett til kriteriet om reinvekt. Grunnet uavklarte beitegrenser vil det naturligvis være vanskelig for forvaltningen å følge

loven. Noe som tilsier at forvaltningen må foreta skjønsmessige vurderinger for å fatte vedtak slik at reintallet reduseres ned til et forsvarlig nivå. Dette forsterkes siden loven ikke er hensiktsmessig og vanskelig å anvende i praksis. Jeg vil presisere at selv om loven er uklar, kan natur- og dyrevernhensyn tilsi at man er nødt til fatte vedtak om reduisering.

En annen ting er at også reindriftsstyret har vært usikker på hvordan man skulle løse loven i praksis, noe som førte til behovet for ytterligere avklaringer fra LMD. Dette behovet kan tyde på at loven fremtrer som mangelfull eller uklar. Jeg kan ikke utelukkende peke på loven, men også forvaltningen som kom for sent inn på banen med nødvendig veiledning, samt kriterier som blir endret på underveis i prosessen kan tilsi mangelfull forvaltningspraksis.

Som sagt tidligere foretok Reindriftstyret en andre gangs vurdering av reintallsvedtaket til distrikt y. Under den tiden har LMD foretatt ytterligere avklaringer på hvordan kriteriene i veilederen skulle tolkes. Dette var et mer inngripende vedtak enn det opprinnelige. Dette kan problematiseres i forhold til forutsigbarhet i forvaltningspraksis. Det at forvaltningen midt inne i en prosess endrer på kriteriene som innebærer at distriktets fastsatte reintall gikk fra 27500 og ned til 22500. Her er det nærliggende å spørre seg om reindriftsstyret går for et lavere reintall enn først vedtatt siden distriktet ikke fulgte vedtaket. Altså at man går for å sette ned reintallet i et ledd for å vise makt og at dette ikke er en forhandlingsprosess. Det interessante i dette vedtaket er imidlertid hvordan reindriftsstyret endret sin beslutning i forhold til en sommersiida, dette aktualiserer spørsmålet om forutsigbarhet i forvaltningspraksis. Noe som også fremkommer i sommersiidaens klage til reindriftsstyret. Siidaen peker på mangelfull saksbehandling, med anførsler som at siidaen ikke ble varslet om en omgjøring og at vedtaket var ubegrunnet. Reindriftsstyret svarte med at de har basert det nye vedtaket på kriteriene i veilederen. Av hensyn til likebehandling i forhold til de andre sommersiidaene, så bør siidaen vurderes sammen med de andre i denne saken. Etter min mening kan dette med likhet problematiseres i forhold til det første distriktet. Jeg mener vedtaket til distrikt y strider mot likhetsprinsippet siden distriktet x reintall er basert på andre kriterier enn for distriktet y.

Anvendelsen av kriteriene i LMDs veileder kan også kritiseres på bakgrunn av at det fortsatt er mangelfull kartlegging av de ulike årstidsbeitene. Disse forhold kunne tilsi at kriteriet om vekt ikke er tilstrekkelig for å fastsette reintall.

Jeg vil si at LMD, når det har uttalt nødvendigheten med å redusere reintall, har kommet for seint inn på banen når man tenker på den lange saksprosedyren som troligvis skyldes usikkerhet i hvordan loven skal anvendes – og med å komme med informasjon og veiledning.

I starten tror jeg LMD og forvaltningen har lent seg tilbake og sagt at dette er privatrettslige forhold som bør løses av distriktene selv, med referanse til loven. I stor grad for å slippe ansvaret med konkrete reduksjonsplaner. Det er jo tross alt de som har løftet reintall opp i en politisk diskurs der reindrifta blir framstilt som ikke bærekraftig og som et ”problem”. Da vil det være naturlig at de som initiativtakere har en plan for hvordan de tenker å gjennomføre tiltaket. LMD har etter hvert kommet med instruksjer og avklaringer til forvaltningen underveis i prosessen. Jeg mener det burde vært klart fra starten av. På bakgrunn av disse avklaringene som kom underveis mener jeg at forvaltningen ikke fikk gjort jobben sin godt nok angående informasjon, veiledning eller medvirkning.

Når det er sagt er det likevel viktig å huske på at reindrifta selv har et ansvar for egen næring. Dette ansvaret kan illustreres i mitt første case distrikt som selv tok ansvaret med å følge de reglene i reindrifftsloven om reduksjonsplan. Denne reintallsprosessen har vedvart siden loven av 2007 og man er nå i et tidspunkt hvor distriktene faktisk skal redusere reintallet. Denne lange saksprosessen mener jeg skyldes usikker lovgivning og departementets manglende avklaringer. Jeg mener at man ikke alene ikke skyldes på reindrifta som en sinkende part.

8 Avslutning

8.1 Avsluttende oppsummering

Avslutningsvis vil jeg komme med bemerkninger og vurderinger rundt reguleringer av reindrifta og hvilke grep som kunne sikret måloppnåelsen om en mer bærekraftig reindrift. Jeg vil presisere at dette ikke er en uttømmende redegjørelse, men jeg har trukket fram visse momenter som denne oppgaven har hentet frem som vil være interessant å diskutere.

Jeg har vist at reindrifta i Norge fikk en felles lovgivning først i 1933. De tidligere lover var geografisk begrenset og de fleste lover var blitt gitt for reindrifta sør for Finnmark. Dette skyldes trolig myndighetenes ønske om å regulere reindrifta i forhold til jordbrukets interesser. Siden jordbruket ikke var like omfattende og utviklet i Finnmark som i sør gjorde at reguleringer ikke var like aktuelt i nord (Utkast til Lov om reindriften utarbeidet av riksadvokat P.Kjerschow (1922)).

Den første lovgivningen som regulerte reintall kom med Tilleggslappeloven av 1897 som da heller ikke gjaldt for Finnmark. Grunnen til at bestemmelsen fra 1897 likevel er aktuell å løfte fram, er at denne reduksjonsmetoden omtales og brukes som et eksempel i forarbeidene til gjeldende reindriftslov (NOU 2001:25 s.179). Bestemmelsen i Tilleggslappeloven § 10 første ledd er en regel for reineiere med mer enn 200 rein, som forholdsmessig måtte forminske det overskytende – om det var behov for flokkreduksjoner. De med mindre enn 200 rein, var unntatt kravet om reduksjon. Vurderingene, gjort på den tiden, var at en reindriftsfamilie kunne klare seg med 200 rein. Bestemmelsen tar også for seg hvilken myndighetsinstans som fikk ansvaret for at reduseringen. Dette er interessant i forhold til den myndigheten Fylkesmannen har fått i dag. I Tilleggslappeloven § 10 andre ledd heter det:

“Specificeret Forslag til Reduktion udarbejdes af Amtmanden og forelægges Lapperne til Udtalelse i bekjendtgjørt Møde – efter i 2 Maaneder at have været udlagt til Eftersyn –, inden endelig Bestemmelse om fordeling træffes. Hvis ... [trussel om bøter].”

Noe av den samme myndigheten som fylkesmannen får i henhold til regulering av reintall blir også videreført i Reindriftsloven av 1933 § 8 femte ledd:

“ Etterkommets ikke bestemmelsen om reduksjon innen den fastsatte tid, lar fylkesmannen den fullbyrde for vedkommendes regning.

Ved å se på disse bestemmelser (forholdsmessigreduksjon og fylkesmannens rolle) i tidligere lovgiving i sammenheng med gjeldende lovgivning, er det mulig å anta at myndigheter samt lovutvalget kan ha gått tilbake og sett på eldre lovgivning når det har utarbeidet forslag til

endringer til ny reindrifftslov. Jeg synes det virker noe merkelig at man støtter seg på eldre lovgivning, særlig med tanke på hva slags politikk og synspunkter angående samer og reindrift som var gjeldende rundt århundreskiftet 1800-1900. Her kan jeg vise til Selbdommen Rt.2001s.769, som jo også tar avstand fra eldre praksis i sin vurdering.

Som sagt tidligere ble områdestyrene avviklet og fylkesmannen tredd inn som myndighetsorgan 01.01.2014. Det tidligere områdestyret var etablert nettopp for å sikre at reindrifftskunnskapen kom til i beslutningsprosessene. Det at fylkesmannen står som et sentralt myndighetsorgan, vitner om at staten igjen har et ønske om økt kontroll over næringen.

Loven av 1933 hadde også en bestemmelse om regulering av reintall. Her gikk man bort fra det reintall på 200 satt av lov 1897. En kan likevel si at lovutkastet til reindrifftsloven av 1933 bygget på den samme grunnsetningen som lovkommissjonen gjorde for Tilleggsloven av 1897, men at reglene om reintall framsto som nyanserte. Videre synes jeg det er verdt å merke seg at reindrifftsloven av 1933 som allment blir beskrevet som en "avviklingslov", har en bestemmelse om reintall jf. § 8 som i mye større grad inneholder et sosialt aspekt enn det man finner i gjeldende lov. Her skal det som nevnt tidligere tas hensyn til at hvert enkel reieneier får beholde et så stort antall dyr som antas å være nødvendig for å overleve. Her gikk man ut ifra at en person i utgangspunktet kunne klare seg med 100 rein, men dersom man hadde flere å forsørge, ble det innsett behov for flere rein for å dekke den økte forsørgerbyrden. Riksadvokat Kjerschow som fremmet lovutkastet hadde utarbeidet en modell for hvordan dette kunne skje. Det er jo også et paradoks at Peder Kjerschow, Tromsø jurist som var statsadvokat, lagdommer og riksadvokat og som er kjent som en "versting" når det gjaldt reindrifftslovgivning, faktisk utformet en reindrifftslov som tar mer hensyn til reindrifftssamenes sosiale og økonomiske forhold enn 2007-loven. Dette både fordi den hadde et nedre grense for reintall som ikke kunne avkortes, og variasjon i avkortningsreglene avhengig av hvor mange familiemedlemmer reien skulle mette. Det som imidlertid er forskjell fra reintallsreglene i 1933 sammenlignet med gjeldende lov er formålet med reduksjonen. I 1933 var formålet å dempe konfliktene mellom jordbruket og reindriffta, mens dagens diskusjon dreier seg om vern av (vinter)beiteressurser.

8.2 Mitt forslag basert på 1933 loven samt praktiske eksempler

Jeg mener at man kunne ta utgangspunkt i noen av prinsippene fra 1933-loven for å fastsette et reintall i dag. Ved at man tar utgangspunkt og hensyn til familiens størrelse, samtidig som man har det konkrete området i bakgrunn for å lage en modell for hvor mye en kan klare seg med. Det virker for meg som en mulig løsning når man skal fastsette et reintall for hver enkel

siidaandel. Jeg mener at instruksjoner til en slik modell må komme fra myndighetene. Det at reineiere i et distrikt skal enes om en redusering er praktisk umulig, særlig når det er snakk om en stor sommersiida med for eksempel 20 siidaandeler med nære slektskapsbånd. Det strider også i mot den sedvanemessige tradisjonen.

I forhold til reintallsfastsettelsen kan distriktet i henhold til reinl.§ 60 fjerde ledd fastsette et øvre reintall for hver siidaandel. I følge departementet gir en slik modell siidaen selv mulighet til å bestemme hvordan en reduksjon skal foretas som gir en mulighet til å skjerme enkelte om ønskelig. Dette er et godt siktemål og reindriften har riktignok ytret ønske om økt selvstyre, men slik som denne reglen framstår i dag er den vanskelig å gjennomføre. Det vil etter mitt syn være nærmest umulig at distriktet internt skal bestemme over en annen persons eiendom gjennom fastsettelse av reintall som innebærer reduksjon. Altså å gi instruksjoner om å redusere for å gi rom til andre. Det andre er mentaliteten “jo flere rein desto bedre”, det er kjent at størrelsen på reinflokken også angir hvor stor makt og innflytelse du kan ha både når det gjelder beiterettigheter, men også i intern distriktsorganisering.

En annen løsning vil være å tildele vinterbeitesiidaene ansvaret med å fastsette reintallet jf. § 60. Vintersiidaene er oftest mindre grupper, å oppnå enighet her er mer realistisk. Et slikt arbeid mener jeg er overkommelig selv om vinterbeitegrensene ikke er fullstendig avklart, men det forutsettes at man har fått fastsatt et øvre reintall for distriktet eller siida. Et reintall som man mener det totale vinterbeite tåler. En slik modell vil etter min mening, også forsvares ut fra et rettferdighetssyn. En siidaandel med flere aktive reineiere (under seg) vil ha behov for en større reinflokk, enn en enslig siidaandelshaver. Slik det utspiller seg i den praktiske reindriften, er det oftest den enslige siidaandelen som har størst reinflokk. Dette kan skyldes at personen ikke har like store driftskostnader som en siidaandel med flere reineiere. Den enslige har dermed ikke like stort behov for å ta et stort slakteuttak for å klare seg økonomisk som for eksempel storfamilien. En kan tenke seg at en storfamilie som skal basere seg på den samme prosenten ved reduseringen som en enslige, kan virke sterkt urimelig ut fra behovshensynet. Denne modellen tar mer hensyn til de sosiale aspektene og ser i større grad enkeltpersonene i reindriften, i motsetning til en reduksjonsprosess som slår alle under en kam. Det kan tenkes at også denne modellen kan anvendes for personer som har hovedinntekten utenfor reindriften. Det at man tar utgangspunkt at de reduserer reintallet først. Siidaandelshavere med arbeid utenfor næringen er også blitt erkjent å være en utfordring av

myndighetene. Her mener jeg at det enkelt kunne vært lagd en øvre grense på hvor mye man kan jobbe og tjene utenfor drifta for å ha rett på en siidaandel. Her vil jeg vise til svensk reindriftslov, som har en bestemmelse som er utformet slik at dersom noen hadde hovedinntektskilden sin utenfor næringen, så kan vedkommende ikke være reindriftsutøver i samebyen (Rennäringslag 1971:437 §11). En slik regel mener jeg vil være hensiktsmessig i Norge og med hjelp av informasjon fra skattelikningen, er det lett å få øye på disse personene. Grunnen til at jeg anser dette som en mulig løsning, er at selve formålet med reindriften og synet på hva bærekraftig reindrift er, kan være forskjellig mellom de personene som ikke er avhengig av inntekten fra reindriften og de som helt og holdent vil leve i næringen. Her er det både snakk om forholdet til sine egen dyr når det gjelder flokkstruktur og kondisjon og den mer økonomisk innrettede kjøttproduksjon. Personer med arbeid vil ikke i like stor grad være interessert i ta ut slaktedyr, nettopp fordi de ikke er avhengig av denne inntekten. Noe som igjen kan føre til et motsetningsforhold og interessekonflikter internt.

En fastsettelse av reintallet i loven av 1978 baserte seg på antall driftsenheter totalt innenfor et distrikt og tok ikke hensyn til den sedvanemessige inndelingen av arealet fordelt på siidaene. Dette kunne medføre at en siida med få enheter risikerte en reduksjon i reintallet som ikke var begrunnet i det sedvanemessige beiteområdet. Om jeg her argumenterer ut fra reelle hensyn ville man kunne stilt spørsmål om en siida med få enheter ikke har behov for et like stort beiteland som en siida med mange enheter. Som redegjort for tidligere skjedde tildelingen av driftsenheter noe vilkårlig og den var ikke basert på hvor mange reineiere et konkret område tålte. For å bøte på denne vilkårlige utdelingen vil det etter min mening være aktuelt å foreta en siidagrensetrekning på nytt som sikrer flest mulig et nødvendig areal, for en bærekraftig reindrift. Jeg vil samtidig presisere at dette troligvis vil være en svært krevende og nærmest umulig jobb. Reindriftsutøvere vil nok motsette seg dette forslaget om å gi i fra seg beiteareal til personer som tradisjonelt ikke har tilhørt området.

Fram til lovendringene i 1996 var regler om reintall konsentrerte til å regulere reintall for personer og ikke et reintall basert på beiteressurser. Med lovendringer i 1996 baserte man seg på vekt og beitekapasiteten for deretter å beregne hvor mye rein beitet tålte. For å komme fram til et bærekraftig reintall begynte man derfor å veie levende rein, men også å basere seg på slaktevekter fra slakteriene. Denne modellen, som tar utgangspunkt i vektgrenser for rein basert på modell fra naturressursforvaltning, førte til et motsetningsforhold mellom

forskningen versus tradisjonell reindriftskunnskap. Reinsamene har andre referanser når han vurderer kondisjonen til reinen, enn det slaktevekt alene ivaretar. Begge metodene tar utgangspunkt i reinen, men de har ulike referanser for å avgjøre kondisjonen. Det kan sies at lovendringene fra 1996 førte til en nyansering av synet på hvordan reintallet skulle reguleres. Den kan betraktes som en introduksjon for de reglene om reintall i gjeldende lovgivning som er blitt begrunnet i målet om å oppnå bærekraftig ressursutnyttelse.

Fordeling av beiteområder mellom siidaene var tidligere forvaltningens ansvar jf. Reindriftsloven av 1978 § 2. Med gjeldende reindriftslov fikk reindriften selv et større ansvar for å legge til rette for en bærekraftig reindrift. Dette innebærer at distriktene pålegges å fordele beiteområdene innen distriktene. Et sentralt verktøy i dette arbeidet er utarbeidelse av regler for beitebruken. Utarbeidelse av regler for beitebruk er en ny og omfattende oppgave for distriktene og det kan stilles spørsmålstegn ved om distriktene har tilstrekkelig forutsetning for å slutføre et slikt omfattende arbeid på egenhånd. Her har distriktene mer eller mindre blitt overlatt til seg selv å tolke loven. For å unngå at prosessen om beitebruksregler i distriktene stopper opp har departementet lagt til grunn at uavklarte rettsforhold ikke skal være til hinder for utarbeidelse av regler om beitebruk. Selv om formålet med økt selvstyre, for næringene gjennom utarbeidelse av bruksregler, er god er det likevel grunn til å stille spørsmål ved hvor realistisk denne gjennomførelsen er i praksis, særlig med tanke på at det fortsatt foreligger et problem angående uavklarte beiterettsgrenser. I stedet for å oppnå en ryddig og forsvarlig bruk av beiten kan dette bidra til at konkurransen om beiten videreføres.

Loven er klar på at reglene skal ta utgangspunkt i den tradisjonelle utøvelse på arealene. Her skal den sedvanemessige bruken legges til grunn ved utarbeidelse av bruksreglene. I områder der bruken har vært stabil, fører arbeidet til få problemer. Derimot er det langt mer utfordrende å fastlegge beitebruken i områder der bruken har vært varierende og den tradisjonelle bruken ikke lenger er like eksisterende. Reindriften har selv sett behovet for en rettsavklaring av siidaenes beiterettigheter. Så lenge reglene ikke er på plass, er det vanskelig å slå ned på ulovlig beiting og den enkelte siidas rettsvern mot inngrep fra andre, er dermed veldig svak. I tillegg vil det være vanskelig å sanksjonere ulovlig beiting etter reindriftslovens bestemmelser, da det vil være vanskelig å bevise at det foregår beiting utenfor egne områder. Som sagt var fastsettelsen av reintallet i reindriftsloven av 1978 knyttet til distrikt og

driftsenhet. I følge lovutvalget ga en fastsettelse av reintall uheldige utslag når den ikke tok utgangspunkt i siidaen og det beiteareal den disponerer. I forarbeidene til gjeldende lov er det også innsett at dersom en reintallsfastsettelse tar utgangspunkt i distriktets totale beiteressurser, uten å se hvordan dette fordeler seg på siidaer og årstidsbeiter, kan fastsettelsen få uheldige konsekvenser (Ot.prp.25 s.45). Det er på bakgrunn av denne vurderingen jeg mener at det foreligger et godt argument for at vedtak om reintallsreduksjon ikke kan fastsettes for de siidaer som ikke har fått fastlagt sitt beiteland. I forarbeidene framkommer det at man skal ta hensyn til de marginale beitene når reintallet skal fastsettes, men at dette skal også ses i sammenheng med beitetider. Dersom siidaen oppholder seg på de marginale beitene over lang tid, er det rom for færre rein enn om beiteperioden er kortere. Jeg mener at loven har gode intensjoner, men dette vil i praksis føre til ytterligere kompliserende faktor at man i tillegg skal ta i betraktning beitetider, for å få gjennomført fastsettelse i henhold til loven. For å skape gode kjøreregler på vinterbeitet ser utvalget også det som en mulighet å fastsette et øvre reintall for vintersiidaene. Gjennom reglene om beitebruk legges det opp til at de enkelte vintersiidaene kan få sine kjerneområder angitt (NOU 2001:35 s. 178). Etter mitt skjønn bør beitegrenser for den enkelte siida naturlig fastsettes med rettslig bindende virkning før man kan gå til det tiltak å redusere reintall på bakgrunn av siidaens beiteareal. Ideelt burde hver siida ha sitt vinterbeiteland fysisk avgrenset, og at sommerbeite blir regnet som fellesområde for distriktet – vel og merke om dette området ikke er noen minimumsfaktor. Om det viser seg at man ikke er i stand til å fastsette siidaenes beitegrenser og at reintallsreduksjon likevel må finne sted, må det da vurderes å gå tilbake til forholdsmessig reduksjon på distriktsnivå, hvor det i tillegg legges inn en sosial funksjon liknende til den jeg viser til for 1933-loven.

På en annen side; Dersom sommerbeitene utgjør minimumsfaktoren for beitearealet vil det tilsi at reduksjonen må finne sted uavhengig av vinterbeitene. Dermed kan man forsvare at en reintallsreduksjon må finne sted dersom det, basert på sommerbeitene, allerede foreligger et høyt reintall. Altså at det ikke finnes en grunn til å utsette denne prosessen ved å skylde på at vinterbeitene ikke er klarlagt. Men dette blir feil i de områder som har gode sommerbeitearealer, men har manglende vinterbeiter. I slike tilfeller blir den siidaen nødt til å beite på felles vår og høstbeiter, det fører igjen til beitepress. Uten en avklaring av det totale beitearealet en siida disponerer, vil reindriften forståelig stille spørsmålsteget til legitimiteten, samt motsette seg disse instruksene fra myndighetene. Og som det foreligger i realiteten så

har fastsettelsen av reintall tatt lang tid.

Hvis man snur på spørsmålstillingen kan det tenkes at det på grunn av et høyt reintall ikke har klart å fastsette beitegrenser. Ville det vært en bedre løsning å regulere reintallet før man fastsatte beitegrenser. Jeg mener at dette ikke er hensiktsmessig, og kan være i strid med sedvane og opparbeidede rettigheter, men at man som loven sier, tar utgangspunkt i areal for å fastsette reintall. Ellers vil det legges opp til økt posisjonering som i praksis betyr at reineiere vil være fristet til å øke reinflokken for å vinne mer beitemark. Utfordringen rundt det å fastsette vinterbeiter har vært innsett lenge. Når staten påstartet distriktsinndelingen i Finnmark i 1892 ble det stort sett gjort for sommerbeiteområdene. Områdene ble inndelt i reinsogn, der vinterbeitene ble betraktet som en felles ressurs innenfor reinsognet, men at hver siida hadde sine områder (Solem 1933). Årsaken til at fordelingene ikke ble foreslått, var troligvis at det var vanskelig å oppnå enighet mellom gruppene og at vintergruppene ikke alltid var fra det samme sommerbeitedistriktet. Videre kan det blitt lagt vekt på at med så mange vinterbeitegrupper som det allerede var da, ville oppdelingen blitt sett ut som et lappeteppe som det ville vært vanskelig å overholde. Samt at den frie søken etter vinterbeite under vekslende vær og klima forhold ville blitt begrenset. Man forsøkte derimot å regulere årstidbeitingen med beitetider for å hindre tidlig utflytting til vinterbeitene. Det man da muligens ikke forutså var at dette medførte til slitasje på overflyttingsområdene vår og høst beiter (Sara 1994:79). Jeg kan si at disse vurderingene gjelder fortsatt, noe som har medført til at vinterbeitegrensene fortsatt er uavklarte.

Dagens stemmeordning ved distrikts/siidamøter har også bidratt til endrede eller ulik påvirkningskraft når forslag og løsninger skal fattes. Tidligere hadde alle reineiere, uavhengig av om man hadde en enhet eller ikke, en stemme hver på møtene. Gjeldende lov har endret på denne praksis der en siidaandel har fem stemmer, uavhengig av antall personer bak andelen. I praksis betyr det at en enslig siidaandel har like mye påvirkningskraft i møtesaker som en familie med flere aktive utøvere. Selv om det burde tilsi at familien med flere aktive utøvere bør ha mer å påvirkningskraft, da de ilegger flere arbeidstimer enn den enslige. På den måten bryter den ned på de sedvanemessige oppfatningene om at alle reineiere skal ha noe å si i saker som vedrører sine rein. Jeg vil si at den tidligere ordningen med at alle hadde en stemmerett, i større grad sikret en likestilling. At man ikke skyver unna de som ikke har siidaandel i saker som også gjelder dem. Riktignok kan siidaandels leder gi bort tre av

stemmene sine til familien. Men i en storfamilie på 10 stk. vil ikke dette favne alles interesser. I bruksregelsaker kan denne stemmeordningen være svært avgjørende. La oss si at det er tre enslige siidaandeler som til sammen har 15 stemmer, mot to storfamilier med seks aktive arbeidere, men grunnet to siidaandeler har de kun 10 stemmer. I det praktiske arbeidet har dette lite å si, men når saker skal avgjøres har disse tre enslige andelene makt til å bestemme i saker mot disse seks personene som står bak to siidaandeler. I et videre perspektiv kunne det vært interessant å se om dette har hatt påvirkning når det gjelder engasjement i distriktstyring og årsmøter. Det er frustrerende for unge utøvere som jobber, men ikke har påvirkningskraft i saker som også berører dem. Ut fra et rettferdighetshensyn vil jeg mene at den tidligere regelen passer bedre for reindrifta.

Utover de reglene jeg har gått igjennom har jeg også lyst til å si noe om begrepsbruken siida/distrikt. Gjennom arbeidet mitt har jeg studert både lovverket og forvaltningspraksis der jeg har registrert at siida og distrikt anvendes noe om hverandre som etter mitt syn ikke bidrar til å tydeliggjøre av lovverket. Denne begrepsbruken kan framstå som uklart og gi rom for flere tolkninger og gir dermed ikke tilstrekkelig forutsigbarhet. Det kan også spekuleres om lovutvalget forstår denne forskjellen. Som sagt tidligere er siida et tradisjonelt samisksystem som betyr et mindre gruppe mennesker som jobber sammen i et felleskap. Siida karakteriseres som selve arbeidsfelleskapet og betyr nødvendigvis ikke at de er bundet til et fastsatt geografisk område. Distrikt er en ordning som myndighetene lanserte da de skulle systematisere beiteområdene, samt få en kontroll over hvor reindriftssamene flyttet. I forarbeidene samt regelen i § 60 brukes begrep som distrikt, sommersiida og vintersiida. Utsnittet fra NOU 2001:35 s.178 er brukt som en illustrasjon for å gi et bilde av hva jeg forsøker å problematisere.

” Av den grunn har utvalget innsett at det er viktig å understreke regelen om at reintallet må fastsettes i nær kontakt med alle siidaene.”

Her blir spørsmålet om hvilken siida de mener. Jeg kan problematisere dette ved å vise til organiseringen i mitt andre case. Distriktet var fordelt på ni sommersiidaer og 20 vintersiidaer. Disse ni sommersiidaer var tidligere kalt for distrikt. Innenfor dette distriktet kan en sommersiida for eksempel bestå av 15 siidaandeler som igjen fordeles på tre mindre siidaer på vinteren. Hvis man skal se siida i en samisk kontekst som en mindre gruppering, så vil vintersiidaen oppfylle det kravet med fem siidaandeler som jobber sammen. Men

sommersiida blir etter denne konteksten en for stor gruppe som ikke kan betegnes som en siida etter samisk forståelse. Av den grunn kan dette med hva som skal forstås som siida i loven, virke uklart. Ved at lovverket tar i bruk siida begrepet, men gir den en annen definisjon eller betydning som ikke samsvarer med reindriftas oppfatning av begrepet, vil i muligens føre til en utviskelse av de samiske begrepene.

Etter å ha drøftet de konkrete bestemmelsene i dette kapittelet der jeg har pekt på sentrale problemer vil jeg påstå at reindriftsloven framstår som uklar og upresis og som er vanskelig å følge opp i praksis. Jeg vil også konkludere med å si at også de overordnede bestemmelsene tilsier at reduksjon i reintall ikke kan skje nærmest vilkårlig; uten at man har fastlagt siidaens beiteareal og dette arealets produksjonspotensial. Etter mitt syn er det nødvendig å foreta en gjennomgang av reglene, slik at de i større grad klarer å oppfylle målsettingen om en bærekraftig reindrift. Det kan også påpekes at det synes å være et behov for uavhengige organer som kan behandle rettstvister og beitebrukskonflikter som måtte oppstå som en del av dette arbeidet. Samtidig burde det settes av mer ressurser til å avklare vinterbeitegrensene for å sikre reieneiernes rettigheter. Det at Finnmarkskommisjonen kun vil fastsette kjerneområdene til siidaen, er etter mitt syn kritikkverdig med tanke på deres opprinnelige mandat. Dette illustrerer også utfordringen med å få noen instans til å ta tak i arbeidet.

8.3 Andre betraktninger

Rettighetsforhold internt i reindriften på det som angår vinterbeiteområder i Finnmark er ikke avklart, noe som kan være årsak til at reintallstilpasningen enda ikke er løst. Reglene om forholdsmessig reduksjon har vakt stor debatt og misnøye blant reieneierne.

Begrep som kollektiv avstraffelse blir også brukt til å beskrive situasjonen reieneierne i Finnmark blir utsatt for, i form av reduksjonsplaner. Bestemmelsen om reintallsreduksjon jf. Reintl. § 60, er som nevnt innledningsvis blitt kritisert av Mattias Åhren¹⁵, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Åhren tolker forholdsmessig reduksjonskrav dit hen at den straffer kollektivt for ugjerninger gjort av enkelte individer, noe folkeretten ikke tillater. Som igjen vil føre til at vedtak om tvangsslakting er etnisk diskriminering. Åhren hevder at vedtaket innebærer en kollektiv avstraffelse siden reieneiere må redusere likt uavhengig av reieneierens flokkstørrelse. Reduksjonsprosessen tar ikke i betraktning om den

¹⁵ NRK Nordnytt: 28.02.13 <http://www.nrk.no/nordnytt/jurist-pastar-brudd-pa-folkeretten-1.10930798>

enkelte reieier har fulgt loven og påleggene om å redusere reinflokken jevnlig, eller om vedkommende har oversett ordningene og derigjennom økt reinflokken uavhengig av de politiske signalene som er gitt i de ulike distriktene. Et politisk vedtak som ikke differensierer i forhold til det som har vært de ulike siidaenes måter å tolke og håndtere tidligere reguleringsvedtak på, oppleves som en kollektiv avstraffelse.

Parallelt med prosessen om beiteressurser og reintall der LMD argumenterer for at en økologisk bærekraftig forvaltning av områdene best er sikret gjennom redusert antall rein, så har man nordområdesatsingen der det ligger en politisk målsetning om økte investeringer og utvinning av ressurser i Nordområdene. I tråd med det har Handels og næringsdepartementet laget en strategi for mineralnæringen i Norge (Mineralstrategi 2013:67). Da kan man jo stille seg undrende til hvor økologisk bærekraftig den politikken er. Sett det på den måten kan man hevde at staten opererer med en dobbel rolle i ressursforvaltningen. Man argumenterer først med at reintallet må ned for å oppnå bærekraftighet, samtidig som man ønsker mineralvirksomhet velkommen til Finnmark.

Litteraturliste

- Alvesson, M., Sköldbberg, K. 2009. *Reflexive Methodology*. SAGE Publications Ltd.
- Andersen, S. 2001. "Fjordfiske, forvaltning og legitimitet". Schanche, A. (red.) *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*, Dieđut nr 2/2001. Guovdageaidnu: Sami instituhtta.
- Andersen, S. 2002. "Kystselforvaltninga. Lokal avvising av sentrale forvaltningsprinsipper" *Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati*, Dieđut nr. 1/2002. Guovdageaidnu: Sami Instituhtta.
- Angell, E., Karlstad, S., Nygaard, V. 2003. Samisk samfunn i omstilling. Norut Rapport 2003:5.
- Arnesen, A.G.1988. *Reindriftsrett*. Oslo/Kautokeino.
- Bacchi, C.L. 2005. "Women, Policy and Politics". *The Konstruktion of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Banks, N. 2004. "Legal Systems". *In Arctic Human Development Report*. Akureyri: Stefansson Arctic Institute (18 p)
- Berg, A., Flemmen, A., Gullikstad, B. (red.) 2010. *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Berkes, F., Henley, T. 1997. "Co-management and traditional knowledge: Threat or opportunity?" i *Policy options* 18(2), s. 29-31.
- Berkes, F.1999. *Sacred Ecology. Traditional Ecological Knowledge and Resource Management*. Philadelphia: Taylor & Francis.
- Berkes, F., Colding, J. 2000. "Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management". *Ecological Applications* Volume 10 (no.5): 1251-1262
- Berkes, F. 2012. *Sacred Ecology*. Third edition. New York: Taylor & Francis.
- Bjerkli, B. 2004. Svartskogen i Manndalen – samisk sedvanemessig bruk og forvaltning. *Nord- Troms museums skrifter; Nr. 1*.
- Bjørklund, I., Bratenberg 1995. "Samisk reindrift og norsk forståelse". Erke, R., Høgmo, A. (red.). *Identitehta ja eallin*. Guovdageaidnu : Sámi oahpahusráđđi
- Bjørklund, I.(red.) 1999. *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Brinkmann, S., Tanggaard, L. 2010. *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Buanes, A., Jentoft, S. 2007. "Institusjonelle perspektiver på tverrfaglighet". Nyseth et.al. (red.). *I disiplinenes grenseland*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Bugge, H. C. 2006. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bull, Kirsti S. 1997. *Studier i reindriftsretten*. Otta: Tano Ascheoug.
- Bull, K., Oskal, N., Sara, M.N. 2001. *Reindriften i Finnmark. Rettshistorie 1852-1960*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Carlsson, L., Berkes, F. 2004. "Co-management: concepts and methodological implications". *Journal of Environmental Management* Vol.75 (2005) 65–76. London: Academic Press.
- Caulfield, R. A. 2000. "Sæt fangere foran: Co-management og bæredygtighed, in *INUSSUK*". *Arktisk forskningsjournal 1*. Nuuk: Direktoratet for Kultur, Udannelse, Forskning og Kirke.
- Eckhoff, T. 2001. *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T., Smith, E. 2006. *Forvaltningsrett*. 8. Utgave 2006. Oslo: Universitetsforlaget.
- EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1
- Eriksen, G. 1995. "Norsk tingrett i Sapmi- en uting?" *Retfærd* nr.69,18. Årgang 1995.
- Eriksen, G. 2008. *Alders tids bruk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eythorsson, E. 1999. "Hvem skal forvalte ressursene?". Ivar Bjørkund (red) *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Eythorsson, E. 2001. "Tradisjonell kunnskap og forvaltningsutfordringer" Schanche, A. (red.). *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*. Dieđut nr 2/2001. Guovdageaidnu: Sámi instituhtta.
- Falkanger, T. 2009. *Allmenningserett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Finnmarkskommisjonen 2012. Rapport felt 1, Stjernøya/Seiland 20.mars 2012.
- Forskrift 28. mars 2008 nr. 309 om melding om reindrift.
- FN konvensjon av 1966 om Sivile og Politiske rettigheter artikkel 27.
- FNs konvensjon om biologisk mangfold av 1992.
- Fuglesang, L., Olsen, P. B. (red.). 2007. *Videnskabsteori i samfundsvidenskabene*. Roskilde Universitetsforlag.
- Gibbons (red). 1994. *I disiplinenes grenseland*. Nyseth et.al.red. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gullestad, M. 2002. "Det norske sett med nye øyne". *Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hansen, L. I., Olsen, B. 2004. *Samisk historie: frem til 1750*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- Hellum, A. 2006. ”Menneskerettigheter, pluralisme, kompleksitet og integrasjon”. Oslo, 16 februar 2006. Tilgjengelig fra:
https://www.uio.no/forskning/tverrfak/culcom/forskning/artikler/docs/anne_hellum-Fleischer.pdf Hentet 14.05.14
- Henriksen John, B. 2011. ”Interne rettighetsspørsmål i reindriften i Finnmark: Noen problemstillinger og årsaksforhold.” 23.mars 2011. Tilgjengelig fra:
<http://www.domstol.no/upload/FINN/Sakkyndige%20utredninger/Interne%20rettighetsspørsmål%20i%20reindriften%20-%20Henriksen%2023%20mars%202011.pdf> Hentet 14.05.14
- Hardin, G. 1968. *The Tragedy of the commons*.
- Hirvonen, V. 2008. *Voices from Sápmi, Sámi Women's Path to Authorship*, Guovdageaidnu: DAT.
- Hætta, J.I., Sara, O.K., Rushfeldt, I. 1994. *Reindriften i Finnmark. Lovgivning og Distriktsinndeling, forslag til ny distriktsinndeling*. Alta: Reindriftsadministrasjonen.
- ILO konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 27. Juni 1989.
- Innst. S nr. 167 (1991–92).
 Innst. 103 S (2011-2012)
- IPCC Fifth Assessment Report: Climate Change 2013. Tilgjengelig fra:**[Fifth Assessment Report: Climate Change 2013](#). Hentet 25.05.14
- Jentoft, S. 1998. *Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., Kristoffersen, L. 2006: *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag [2002] 2006.
- Johnsen, J.T. 1997. *Samisk rettshjelp – en analyse av Rettshjelpkontoret Indre Finnmark*, Oslo:Tano-Aschehoug.
- Joks (red). 2006. Reintallet i Vestfinnmark , forskningsbasert vurdering av prosessen rundt fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark .
- Joks, S. 2007. “Women's position in the Sámi reindeer husbandry”. Dana, L., Robert B. Anderson, R.B. red. *International Handbook of Research on Indigenous Entrepreneurship*, Cheltenham UK & Northampton MA: Edward Elgar.
- Kalstad, J.K. 1999. ”Reindriftpolitikk og samisk kultur –en uløselig konflikt? En studie av reindriftstilpasninger og moderne reindriftpolitikk”. Dieđut 2/99. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta.

- Kramvig, B. 2007. "Flerstedig og flerstemt". Nyseth, T., Jentoft, S., Førde, A., Bærenholdt, J.O. (red.). *I disiplinenes grenseland. Tverrfaglighet i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kramvig, B., Flemmen, A.B. 2007. *Verdier*. red. Oddbjørg Leirvik, O., Røthing, Å. 2008. Oslo: Universitetsforlaget.
- Landbruksdepartementet. 2008. *Kriterier for økologisk bærekraftig reintall fra 2008*.
- Landbruks- og matdepartementet 2013. "Proposisjonen om Reindriftsavtalen 2013-2014. Oppfølging av fastsatt øvre reintall". Publisert under: Regjeringen Stoltenberg II 22.03.2013. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/reindriftsavtalen-2013-2014/proposisjonen-om-reindriftsavtalen-2013-.html?id=720625>) Hentet 14.05.14
- Landbruksdepartementet 2013: Regjeringen Stoltenberg II 05.03.2012 tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/reintallstilpasning-i-vest-finnmark.html?id=716014>
Hentet 20.05.2014
- Lindstrom, L. 1990. *Knowledge and Power in a South pacific Society*. Washington D.C.: Smithsonian Institution Press.
- Lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker, lov 1967.02.10 (Forvaltningsloven)
Lov 9 juni 1978 nr. 49 om reindrift (reindriftsloven).
Lov 23 februar 1996 nr. 7 om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og villtloven.
Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).
Lov 17. Juni 2005 nr. 85 Finnmarksloven.
Lov 14.06. 2013 nr. 45 om endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)
- Lie, I., Nygaard, V. 2000. *Reindriftsforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet*. Oslo/Alta: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Mathiesen, T. 2001. *Retten i samfunnet. En innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax forlag A/S.
- Meld St. 9 (2011-12) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*.
- Minde, H 2003. "Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise: kampen for en ny samepolitikk 1960-1990". Bjerkli, B., Selle, P. (red.) *Samer, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag.
- Minde, H. 2005. "Sápmelacčaid dáruiduhttin – manne, movt ha makkár váikkuhusaid buvtii?" *Gáldu čála* Nr 3, Guovdageaidnu.
- Nilsen, R., Mosli. 1994. *Inn fra vidda. Hushold og økonomisk tilpasning i reindrifta 1960-1993*. Tromsø: NORUT Samfunnsforskning.
- NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*
NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*

NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger.
NOU 2007:13 *Den nye sameretten*

Norut NIBR Finnmark. Rapport 2003:5. ”Samisk samfunn i omstilling” Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/prm/2003/0150/ddd/pdfv/186627-samisksamfunniomstilling2003.pdf> Hentet 15.05.14

NRK Sapmi 16.12.2013. Larsson,C.G. ”Nei fra Kautokeino” Tilgjengelig fra:
<http://www.nrk.no/sapmi/kautokeino-sier-nei-til-gruve-1.11420378> Hentet 14.05.14

NRK Nordnytt 28.02.13: Robin Mortensen: ”Hevder tvangsslakt er etnisk diskriminering”
Tilgjengelig fra:
<http://www.nrk.no/nordnytt/jurist-pastar-brudd-pa-folkeretten-1.10930798> Hentet 14.05.14

NRK Sapmi nettsak 21.01.2013. Kalstad,A. ”Endringer vil skje uten Sametingets støtte”
Tilgjengelig fra: http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10881314 Hentet 14.05.14

Nyseth,T.,Jentoft,S.,Førde,A.,Bærenholdt,J.O. (red.).2007. *I disiplinenes grenseland. Tverrfaglighet i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nærings- og handelsdepartementet 2013. Mineralstrategi. Regjeringen Stoltenberg II

Oskal, Nils 1995: Det rette, det gode og reinlykken: Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for samfunnsvitenskap, Filosofiseksjonen

Ot.prp. nr. 9 (1976-1977) *om lov om reindrift*
Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) *Lov om reindrift*

Paulgaard, G. 1997. ”Feltarbeid i egen kultur – innenfra, utenfra eller begge deler?” I E. Fossåskaret, E.,Fuglestad,O.L.,Aase,T.H. (red.). *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget.

Porsanger, Guttorm 2011. *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*. Diedut 1/2011. Sami Allaskuvla.

Prop.104 S (2012-2013) *Reindriftsavtalen 2013/14, og endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.*

Prop. 104 ” (2013-2014) *Proposisjonen om Reindriftsavtalen 2013-2014- oppfølging av fastsatt øvre reintall*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/reindriftsavtalen-2013-2014/proposisjonen-om-reindriftsavtalen-2013-.html?id=720625>) Hentet 15.05.14

Prop. 89 L (2012-2013) *Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*

Ravna, Ø. 2008. *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*. Oslo:Gyldendal Akademisk

- Ravna Ø. 2009. ”I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1? ” Rætfærd årgang 32 2009 nr.2/125.
- Ravna,Ø., Olli, J.J. 2011. ”Sedvanerettslige oppfatninger om arealbruk blant reindriftsutøvere” Diedut 2/2011. Sami Allaskuvla.
- Ravna, Ø. 2012. *Finnmarksloven- og retten til jorden i Finnmark*. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Reid, W.V red. 2006. *Bridging scales and knowledge systems: concepts and applications in ecosystem assessment*. Washington, D.C., Island Press.
- Reindriftsforvaltningen 2009. *Veileder for utarbeidelse av bruksregler*. Tilgjengelig fra: http://www.reindrift.no/asset/1145/1/1145_1.pdf Hentet 15.05.14
- Reindriftsforvaltningen 2012. “Grunnlagsdokument - Reindriftsloven § 60 - Vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon” Reindriftsstyret i møte 06.12.2012, sak 63/12. Tilgjengelig link på denne siden: <http://www.reindrift.no/?id=6677&subid=0> Hentet 15.05.14
- Reindriftsforvaltningen 24.10.12. *Prosess med redusering av reintall*. Tilgjengelig fra: <http://www.reindrift.no/?id=6522&subid=0> Hentet 15.05.14
- Reindriftsforvaltningen 2012. *Ressursregnskap for reindriftnæringen 2012*
- Reindriftsforvaltningen 2013. *Ressursregnskap for reindriftnæringen 2013*
- Riksrevisjonen 2011/12. *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*. Dokument 3:14 (2011/12).
- Riseth, J.Å. 2011. *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*. Porsanger red. Diedut 1/2011. Sami Allaskuvla.
- Sara, O.K. 1994. Reduksjon av reintallet i Finnmark, øvre reintall pr. Driftsenhet-virkemidler og konsekvenser: Rapport fra reindriftsjefen til partene i reindriftsforhandlingene. Alta: Reindriftsadministrasjonen.
- Sara, M.N. 1990. Badjeealahuslahki ja boazodoallopoltihkka. Diedut nr.2/1990. Guovdageaidnu: Sami Instituhtta.
- Sara, M. N. 2001. *Boazu lea biekká buorri. Guovdageainnu guovllu boazodoallovuogit*. Karajohka: Davvi Girji.
- Sara, M. N. 2009. “Siida and Traditional Sámi Reindeer Herding Knowledge. I *The Northern Review* 30.
- Silverman, D. 2006. *Interpreting qualitative data*. London:Sage publications.
- Solem, Erik. 1933. *Lappiske rettsstudier*. Oslo:Universitetsforlaget 1970.

Skogvang, S. F. 2009. *Samerett*. Oslo: Universitetsforlaget

Stenseth, Nils Chr., Trandem, Kristiansen (red) 1991. *Forvaltning av våre fellesressurser*. Ad Notam forlag.

St.prp. nr. 170 (1975-76).

St. Meld. Nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*

St.meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*

St.prp. nr. 65 (1999-2000) *Om reindriftsavtalen 2000-2001, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2000*

St.prp. nr. 63 (2004-2005) *Om reindriftsavtalen 2005/2006, om dekning av -kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.*

Ulvevadet, B. 2001. "Hva er bærekraftig utvikling i Finnmark? Om begrepet bærekraft og problemene med implementering av dette i en nomadisk næring". Kalland, A., Rønnow T.(red.) *Miljøkonflikter om bruk og vern av naturressurser*. Unipub forlag.

Ulvevadet, B. 2008. Management of reindeer husbandry in Norway-power-sharing and participation. *Rangifer* 28(1).

Verran, H. 2002. "A Postcolonial Moment in Science Studies: Alternative Firing Regimes of Environmental Scientist and Aboriginal Landowners". *Social Studies of Science*, Vol. 32, No.5/6.

Widerberg, K. 2001. *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*. Oslo : Universitetsforlag.

Widmer, A. 2008. "The Effects of Elusive Knowledge: Census, Health Laws and Inconsistently Modern Subjects in Early Colonial Vanuatu". *Journal of Legal Anthropology* Vol.1, No.1:92-116.

Andre dokumenter

Den nasjonale forskningsetiske komite for naturvitenskap og teknologi (NENT). Tilgjengelig fra <https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20naturvitenskap%20og%20teknologi%20%282007%29.pdf> Hentet 25.05.14

Finnmarkskommisjonen mandat og arbeid –særlig om interne forhold i reindriften Informasjonsmøter med reindriftssiidaene i Karasjok, 25. og 26. mars 2014 v/Jon Gauslaa. Hentet 25.05.14.

Tilgjengelig fra:

http://www.domstol.no/upload/FINN/Presentasjonsmaterie/20140325_26_Reindrift_KARASJOK.pdf

Brev datert 04.03.2013 fra Landbruksdepartementet til Kautokeino kommune. Forespørsel om møte vedrørende reintallstilpasningen i Vest-Finnmark reinbeiteområde.

Reindrifftsforvaltningen 24.10.2012 - Prosess med redusering av reintall. Tilgjengelig fra: <http://www.reindrift.no/?id=6522&subid=0>). Hentet 25.05.14

Reindrifftsstyret saks.nr. 63/12 dato: 06.12.2012). Grunnlagsdokument- Reindrifftsloven §60

Områdestyrebehandling:

sak 17/10 (25.03.2010)

sak 49/10 (20.10.2010)

sak 15/10 (15.02.2010)

sak 39/10 (12.07.10)

Reindrifftsstyrets behandling:

sak 71/10 (09.12.2010)

sak 36/10 (26.08.2010)

sak 71/11 (28.09.2011)

sak 72/11 (28.09.2011)

sak 13/12 (29.02.2012)

sak 72/10 (26.10.2012)