



## Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji  
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

31.10.2024

Vår referanse

2023/7541

Deres dato:

Deres referanse

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Telefonnummer til saksbehandler

Marie Louise Øverli Hamrell, 78 48 46 06

## Innspill til høring - korrigert tekst - Forslag til endringer i lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift - revisjon av reindriftsloven

### Innledning

I Troms og Finnmark forvalter vi en stor del av reindriften i Norge (ca. 80 %) som førstelinjemyndighet, og reindriften er en viktig næring. Statsforvalteren har et ansvar for å ivareta reindriften driftsvilkår i møte med andre samfunnsinteresser. Reindriftsloven er et grunnleggende verktøy i forvaltningen av reindriften, og det har lenge vært behov for å revidere loven fra 2007.

Klimaendringene er en av de største utfordringene som ligger foran oss, og det kommer til å skje endringer i klima som vil påvirke både driftsmåter og beitearealene til reindriften. Bruksreglene er et viktig verktøy for reindriften for å kunne stå sterkere rustet for å møte utfordringene som klimaendringene fører med seg, og det er derfor bra at bruksreglene vies plass i dette lovendringsforslaget.

Reintallsutviklingen i spesielt Finnmark har vært i fokus i lang tid. Regler som skaper forutsigbarhet om fordelingsprinsipper av reintall når reintallet går over de tillatte grensene er svært viktig å utforme på en god måte. Når reglene oppleves som rettferdige vil også etterlevelsen til reglene bli bedre og formålet med reintallsregulering oppnås.

Det er positivt at endringene Femunden-dommen medførte i rettstilstanden når det gjelder erstatningsreglene for skader som rein volder, kommer tydeligere frem i lovtekst.

Det er bra at Jordskifterettens gis større rolle i reindriftssaker, og det er bra at reindriftnæringen får et apparat til avklaring av en del saker.

Det er positivt at lovrevisjonen ser litt på roller og gir verktøy til selvstyret i reindriften. At årsmøtet settes som øverste organ i distriktet gir rom for at flere får være med å påvirke drifta i distriktet. Dagens slår veldig uheldig ut i større distrikter, da få av siidaandelene er med i styret. Dette har vi sett i saker hvor det har vært utfordringer med selvstyre, nye regler vil ansvarliggjøre alle i årsmøtet, som i sin tur vil sikre bedre etterlevelse.



### **Legalitetsprinsippet**

Enkelte av lovbestemmelsene som er under revisjon handler om å pålegge private plikter, eller innskrenke privates rettigheter. Eksempler på dette er reintallsbestemmelsene, bestemmelser om bruksregler, eller overføring av ansvar som leder av siidaandel.

Statsforvalteren ser behov for at ved utformingen av slike bestemmelser må det vies ekstra oppmerksomhet til utformingen av lovteksten, både med hensyn til hvem som kan gjøre hva, overfor hvem, og hvordan skal dette gjøres. I dette innspillet vil vi peke på noen lovbestemmelser hvor vi tenker at ordlyden bør presiseres.

Lovbestemmelser som er inngripende i sin karakter overfor enkeltpersoner krever klar hjemmel i lov. Dette følger av Grunnloven § 113 og ulovfestet forvaltningsrett.

Når forvaltningen skal treffe inngripende vedtak overfor private, så må det være hjemmel i lov for å kunne treffe vedtak av den karakter. Jo mer inngripende vedtaket er, dess mer klar må hjemmelen i lovbestemmelsen være.

Det samme gjelder dersom private gis hjemmel å gjøre inngripende tiltak overfor andre private. Et eksempel her vil være om siidaandelslederne gis myndighet til å regulere reintallet til den enkelte siidaandel mot dennes vilje, eller om årsmøtet bestemmer bruksregler med f.eks. produksjonskrav overfor den enkelte siidaandel.

Dersom bestemmelsen berører den enkeltes eiendomsvern slik den er formulert i EMK tilleggsprotokoll 1. nr. 1 gjelder det også et krav om klar hjemmel i nasjonal rett for inngrep i den enkeltes eiendom. Etter rettspraksis er siidaandel ansett å omfattes av eiendomsbegrepet, det samme er rein og berettigede forventninger om fremtidige økonomiske interesser kan også omfattes i visse tilfeller. Statsforvalteren har sett at i tilfeller der hjemler er uklare skapes det rom for uenigheter og konflikter, fordi den enkelte ikke har kunnet forutberegne sin egen rettsstilling, eller at noen har trodd at de kan bestemme mer enn de egentlig kan etter ordlyden i bestemmelsen. Saker har større sannsynlighet for å ende opp i rettsapparatet og det kan ta tid å få avklaringer for så å komme videre i det forvaltningsrettslige sporet for å følge opp saken.

#### *Ny uttalelse fra Menneskerettighetskommisjonen – reintall*

Statsforvalteren forutsetter at Menneskerettighetskomiteens uttalelse i Jovsset Ante Sara saken blir hensyntatt i utformingen av nye lovbestemmelser om reintall, da den kom etter at dette lovforslaget ble sendt ut på høring.

### **Øvrige konvensjoner som må hensyntas (folkerettslige skranker)**

Reindrifta er en av de største kulturbærerne for samisk kultur, og det er derfor vesentlig at de folkerettslige bestemmelsene som setter skranker for forvaltningens myndighetsutøvelse også berøres og vurderes i lovforslaget.

Statsforvalteren ser at departementet i høringsutkastet pkt. 1.8 skriver om myndighetenes menneskerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk. I dette punktet nevnes Grunnloven, Menneskerettsloven som slår fast at følgende konvensjoner gjøres gjeldende som norsk lov: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) inkl. første tilleggsprotokoll. I punktet nevnes også ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.



Statsforvalteren registrerer imidlertid at FNs konvensjon om barnets rettigheter er utelatt i denne opplistingen. Mange av lovens bestemmelser og avgjørelser som gjøres med hjemmel i lovens bestemmelser vil berøre barns rettigheter. Med henvisning til menneskerettslovens § 2 hvor (også) FNs konvensjon om barnets rettigheter er inkorporert og dermed gjelder som norsk lov, mener vi at denne konvensjonen også har stor betydning for utformingen av loven og forvaltningen av loven. Det er ønskelig at reindriftsbarnas rettigheter etter denne konvensjonen tas hensyn til og tas med i vurderingen når departementet foreslår nye bestemmelser i reindriftsloven. Det vises også til Grunnloven § 104, og Statsforvalteren viser til at det er viktig å gjøre barnets beste vurderinger også ved revisjon av lovregler som kan berøre barn både direkte og indirekte.

### **Siidaandel – deltakelseskrav**

Det foreslås å lovfeste et aktivitetskrav, i samsvar med distriktets bruksregler, i § 10 første ledd annet punktum.

Statsforvalteren er enig i at det er behov for en klar hjemmel for aktivitetskrav, som styrker hjemmelen distriktet har til å innta et slikt aktivitetskrav i sine bruksregler. Det er også veldig bra at departementet her presiserer at dette skal følges opp privatrettslig, gjennom evt sivilt søksmål.

Det mangler i dagens lov verktøy for å håndtere situasjoner der en har siidaandeler som ikke bidrar i det praktiske arbeidet. Dette har vært en utfordring i noen få områder, men oppleves som krevende for de som står i situasjonen hvor arbeidsfellesskapet ikke fungerer. Dette går ut over distriktets mulighet for å holde en velordnet reindrift.

Statsforvalteren ser imidlertid behovet for en presisering av innholdet i denne bestemmelsen, da det her kan oppfattes som en hjemmel til å kreve erstatning i medhold av bruksreglene innhold. En slik erstatningsrettslig bestemmelse bør nok også være tydeligere på form for fastsetting av grunnlaget for størrelsen på erstatningen. Det fremheves at det kan kreves erstatning for økonomisk tap, mens bruksregelbestemmelsen kun omtaler "fordeling av arbeidsplikter og investeringer". Denne gir ikke noe nærmere rammer for hvordan distriktet skal kunne følge opp dette konkret. Dersom det ikke gis nærmere veiledning i forbindelse med oppfølging av denne endringen, så er det en viss fare for at dette blir en "sovende" bestemmelse som distriktene vegrer seg for å ta i bruk.

Det foreslås i forbindelse med revidering av § 46 første ledd tredje punktum at distriktskassen, og dermed distriktsavgiften, skal kunne brukes til daglig drift – herunder å bruke distriktskassen og distriktsavgiften som et incentiv til å påse at arbeidsplikten (i henhold til bruksreglene) overholdes. Dette ved at siidaandelens tilskudd til distriktskassen skal kunne tilbakebetales ved oppfylt arbeidsplikt. Vi stiller da spørsmål ved forholdet til §47 første ledd nr. 5, er dette et brudd på bruksregler (som skal inngå i fond) eller en avgift (som skal inn i driftsregnskapet)? Vi kommer også nærmere inn på dette under.

Hvordan fastsettes da størrelsen på satsene for avgift for ikke deltakelse? Dersom én siidaandel ikke deltar i samlingen, skal distriktet kunne leie inn helikopter istedenfor dreng? Hvem skal ta denne vurderingen?

Denne bestemmelsen er ment å være hjemmel for innkreving, og er ment å skulle være lavterskel for selvstyre håndheving. I et erstatningsrettslig perspektiv vil det kunne være problematisk for distriktet å følge opp bestemmelsen i praksis, dersom det er uklart om det er mulig å kreve erstatning for hele beløpet distriktet har lagt ut på vegne av den som ikke har oppfylt sine



arbeidsplikter. En bestemmelse som reiser spørsmål om realiteten av muligheten til å følge opp bestemmelsen i praksis, vil det ofte være skepsis med å ta i bruk.

#### Forslag til løsning:

Det presiseres nærmere hva slags konsekvenser det er tenkt at distriktene kan fastsette i bruksreglene. Bruksreglene kan eksempelvis fastsette en fast sats per arbeidsøkt dersom siidaandelene ikke har bidratt med sin del i arbeidet. Bruksreglene fastsetter hva en arbeidsøkt er, og hva satsen skal være. Rimeligheten av størrelsen på beløpet er enklere å etterprøve, og kan prøves privatrettslig.

Statsforvalteren observerer at sammenhengen mellom forslaget § 10 første ledd annet punktum, § 46 første ledd tredje punktum, § 47, § 50 første ledd nr 7 og § 57 tredje ledd nr 1 og 2 muligens bør presiseres nærmere.

### **Siidaandel - overføring**

Statsforvalteren støtter forslaget og mener at det er positivt for siidaandelens og siidaens selvstyre at avgjørelsen om godkjenning av siidaandelsoverføring flyttes ned til siidaandel- og siidanivå. Vi har imidlertid noen kommentarer om forhold som burde avklares nærmere og tas med i lovparagrafen.

Statsforvalteren ser at det hadde vært en fordel om det også foreslås en regulering for tidspunkt for når en overføring skal gjelde fra. Siidaandelen ved leder er den sentrale ansvarsenheten i reindriftsloven. Det er derfor helt nødvendig å ha et klart tidspunkt for når siidaandelen går over fra én til en annen, med tanke på rettigheter og plikter som tilligger siidaandelen. Dette gjelder både i forhold til oppfølging av siidaandelen i henhold til reindriftsloven som gjøres av reindriftsmyndighetene eller av andre, men også med tanke på privatrettslige rettigheter og plikter. Dette kan være krav på inntekter eller utgifter, erstatningskrav eller andre forhold. Også i forhold til forvaltningen av reindriften i reindriftsavtalesammenheng er det nødvendig med et klart tidspunkt for når overføringen skal være gjeldende. Praksis i dag er at det er Statsforvalteren som setter fristen for når overføringen skal gjelde fra, som regel er dette når klagefristen er gått ut og eventuelle klager har blitt ferdigbehandlet. Vi foreslår at det i forslaget til endringer av § 15 kommer frem at siidaandelsoverføringer skal gjelde fra 1.april påfølgende driftsår. Dersom eventuelle kontrollhjemler gis til Statsforvalteren så bør ikke siidaandelen regnes å være overført før en slik kontroll er gjennomført og avsluttet.

Statsforvalteren ser at det er uklart hvilken siida eller distrikt som kan beslutte overføringen av siidaandelen, jf. forslaget § 15 andre ledd hvor det heter at *"kreves det samtykke fra to tredjedel av siidaandelslederne i siidaen"*. I Finnmark har vi flere store reinbeitedistrikter/fellesbeitedistrikter og de aller fleste siidaandeler tilhører dermed flere reinbeitedistrikter og/eller siidaer i løpet av reindriftsåret. Det faktum at siidaandelers tilhørighet kan veksle i løpet av reindriftsåret, krever at det i loven presiseres hvilket reinbeitedistrikt eller hvilken siida som har beslutningsmyndigheten etter § 15 andre ledd. Dette for å unngå uklarheter ved senere tolkning av bestemmelsen.

Statsforvalteren kan ikke se at det har blitt vurdert nærmere om hvilken betydning siidaandelens siidatilhørighet skal ha ved overføringen av siidaandelen. Historikken til siidaandelen har i senere rettspraksis blitt ansett som avgjørende for om en siidaandel kan overføres til en bestemt person eller ikke. Skal dette fremdeles gjelde, må det komme frem i lovteksten at siidaandelsoverføringen ikke må medføre en endring i beitemønsteret til den aktuelle siidaandelen, med mindre man gjennom avtale inngår samarbeid med andre reinbeitedistrikter/siidaer med hjemmel i



reindriftsloven § 42 tredje ledd. Dersom man velger å ikke ha med en slik presisering, kan det medføre at overføringen av siidaandelen kan ha betydning for beitetrykket i de ulike områdene.

I høringsdokumentet skriver departementet at Statsforvalteren kan (fortsatt) kjenne en overføring ugyldig dersom ett eller flere formelle vilkår ikke er oppfylt, men departementet har ikke foreslått at Statsforvalteren skal ha slik hjemmel. Statsforvalterne viser til at skal vi ha denne muligheten, må vi ha en klar hjemmel i loven til f.eks. å overprøve i særlige tilfeller, eller dersom det kommer klage på overføringen fra andre siidaandeler i siidaen/reinbeitedistriktet.

Statsforvalteren registrerer at det ikke er drøftet hvordan siidaandelsoverføringen skal formidles til Statsforvalteren og om Statsforvalteren har ansvaret for å formidle overføringen til reinbeitedistriktet/siidaen der overføringen skjer etter den foreslåtte § 15 første ledd. Per i dag er det Statsforvalteren som fører oversikt over hvem som er siidaandelsleder til enhver tid i fagsystemene for reindrift. Et forslag kan være at det står noe i lovbestemmelsen om hvordan overførelse skal meldes fra til Statsforvalteren. Helst bør dette gjøres innenfor en konkret frist for å kunne være gjeldende "påfølgende driftsår". Dette har også betydning for øvrig forvaltning av reindriften at myndighetene har klarhet i ansvarsforholdene til enhver tid.

Videre ser Statsforvalteren behov for overgangsbestemmelser i loven, som sikrer klarhet i om søknader som ligger inne når lovendringen trer i kraft skal behandles ut fra nytt eller tidligere regelverk.

### **Siidaandel - Utsette avvikling**

Statsforvalteren har ikke innvendinger mot forslaget om hjemmel til å utsette avvikling av en siidaandel, og vi ser det som positivt at det åpnes for at Statsforvalteren i særlige tilfeller kan utsette en avvikling. Det er bra at det i høringsutkastet kommer frem at det er tenkt en høy terskel for bruken av bestemmelsen, hvilket betyr at bestemmelsen bare skal kunne benyttes i unntakstilfellene.

### **Distriktet - Styrking av distriktsårsmøtets myndighet og årsmøtets plikter**

Forslaget om å overføre myndighet fra distriktsstyret til årsmøtet, er etter Statsforvalterens vurdering godt begrunnet. Overføring av myndighet til distriktsårsmøtet vil kunne løse en del utfordringer vi ser etter dagens organisering, og øke siidaandelenes aktive deltakelse i styringen av distriktet.

Presisering av hva årsmøtet skal gjøre, og teksten fremstår også som en veldig god presisering av årsmøtets oppgaver. Dette har i noen tilfeller vært uklart, og en klarere bestemmelse er veldig positivt. En må anta at flere siidaandelsledere vil møte på årsmøtet, når de føler at de får være med å bestemme. Dette forslaget støtter opp om selvstyret og hensikten bak dette, at flere får/vil kunne delta i beslutningsprosessen. Det er naturlig å anta at dette også vil kunne være med på å styrke mindretallsvernet.



### **Godkjenning av bruksregler**

Statsforvalteren observerer at det foreslås en endring i reglene vedrørende godkjenning av bruksregler. Det foreslås som endring i § 58 fjerde ledd siste setning at protokoll fra årsmøtebehandlingen av bruksreglene skal sendes Statsforvalteren sammen med bruksreglene.

Dagens bestemmelse sier at "uttalelser som kommer inn på årsmøtet" skal sendes ved. Statsforvalteren kan ikke se at denne endringen er videre begrunnet i forslaget, annet enn at det er en "naturlig følge" av endringen med at årsmøtet skal vedta bruksreglene.

I NOU 2001:35 s. 175 flg (pkt 11.9.2) foreslås godkjenningsordningen for bruksreglene. I forarbeidene presiseres at uttalelsene sendes sammen med distriktsstyrets forslag og det presiseres at (den gangen) Fylkesreindriftsstyret blant annet skal påse at "bruksreglene gir tilstrekkelig vern for mindretallet i distriktet".

Ved å endre bestemmelsen om at uttalelser skal legges ved, og kun protokoll sendes inn, så svekkes denne muligheten til å kontrollere om mindretallsvernet er tilstrekkelig. Dette vil også kunne påvirke beslutningsgrunnlaget som Statsforvalteren har i forbindelse med sin gjennomgang og godkjenning av bruksreglene. Ikke nødvendigvis alle siidaandelers meninger vil komme frem av en protokoll. Dette vil kunne vanskeliggjøre Statsforvalterens arbeid med godkjenningen, dersom saken ikke er godt nok belyst, jf Forvaltningslovens bestemmelser om utrednings- og informasjonsplikt i saksforberedelse ved enkeltvedtak, forvaltningslovens § 17. En godt nok opplyst sak for Statsforvalteren vil virke prosessreduserende i det lange løp.

Statsforvalteren foreslår følgende endring: årsmøteprotokoll og uttalelser skal sendes Statsforvalteren sammen med bruksreglene.

### **Distriktet – distriktskasse**

Forslaget til endring i § 46 i reindriftsloven når det gjelder området for bruk av distriktskassen har etter Statsforvalterens vurdering en fornuftig begrunnelse. Det fremstår i dag ikke som et klart skille i praksis mellom distriktskasse i henhold til reindriftsloven, og distriktets øvrige tilgjengelige midler.

Enkelte reinbeitedistrikter har tilfang av midler fra øvrige kilder, for eksempel erstatninger for merarbeid og øvrige inntekter, som per definisjon faller utenfor distriktskassen i henhold til § 46. I det distriktskassen og disse andre midlene, for de aller fleste, inngår i samme driftskonto og ikke skilles i regnskapene, så har det oppstått et unaturlig skille mellom distriktskasse og distriktets driftskonto. En slik regelendring som det som er foreslått her, vil være mer i tråd med en naturlig språklig forståelse av distriktskasse, og praksis mtp regnskapsføring og driften av et reinbeitedistrikt, enn dagens bestemmelse er.

Det er imidlertid ønskelig med en ytterligere presisering med tanke på andre midler inn i distriktskassen, og skillet mellom når inntekter kan inngå i § 46 distriktskasse eller § 47 fond. Hvordan en i realiteten skal vurdere og kontrollere om midlene ihht endringen inngår i § 46 eller § 47, fremstår også som noe uklart i henhold til dette endringsforslaget og burde vært vurdert nærmere.



### Tilskudd til distriktskassen

I redegjørelsen for behovet for endring heter det videre; *“Årsmøtet kan også vedta at deler av tilskuddet som siidaandelene skal betale inn til distriktskassen, skal tilbakebetales ved oppfylt arbeidsplikt”*.

Slik Statsforvalteren forstår denne uttalelsen, så er denne ment å supplere forslaget til § 57 tredje ledd nr. 1 og nr. 2, uten at det er sagt noe mer om hvordan disse bestemmelsene skal ses i sammenheng mtp størrelse på beløp osv. Virkemidlet i denne bestemmelsen er ment å være med på å sikre at bruksreglene følges opp, et virkemiddel for forenkling av selvstyret. Imidlertid kan en slik formulering og sammenhengen mellom og følgene av bruk av bestemmelsene fremstå som uklart.

Det er ikke tatt med i vurderingen hensynet til den økonomiske situasjonen for et flertall av siidaandeler. Kontantstrømmen kan være redusert. Muligheten for å innbetale et større tilskudd til distriktskassen, for så senere å få refundert, vil være lav. Videre er spørsmålet hvem skal avgjøre når arbeidsplikten er oppfylt og når? Uttalelsen her er egnet til å skape usikkerhet og mer uklarhet i forståelse av regelverket enn strengt tatt nødvendig. Realiteten bak å bruke denne bestemmelsen til dette formålet må nok videre anses som lav.

Forholdet mellom siida som arbeidsfellesskap og distrikt heller ikke problematisert, og da spesielt med tanke på at i mange sammenhenger er ulike siidasammensetninger, primært sommersiida og vintersiida, som i praksis fordeler og ser til at arbeid blir utført. Her er kun distriktskasse omtalt, ikke tilsvarende muligheter/regelendring for siidakasse. Det fins ulike organiseringer innenfor reindriften i Norge, og ikke alle er organisert slik at det er distriktet som er nærmest til å utføre/gjennomføre aktiviteter som beskrevet.

Et annet spørsmål er om distriktene kan bake inn en tilleggsavgift i distriktsavgiften etter § 46. Dersom det skal være mulig å skille mellom distriktsavgift etter § 46 annet ledd, og eventuelt den delen som ikke kan refunderes etter lovforslaget. Dersom hele distriktsavgiften tilbakebetales, vil formålet bak § 46 falle bort. Det antas at eventuell innkreving vil skje etter samme system som dagens distriktsavgift. Det bør fremgå tydelig i distriktets vedtak og i kravet fra distriktet hva som er distriktsavgift og avgift for manglende deltakelse.

Selv om Statsforvalteren, slik forslaget fremstår, ikke er tenkt å skulle følge opp disse bestemmelsene, så vil uklare bestemmelser skape et usikkert hjemmelsgrunnlag også for oppfølging av andre. Eventuelle urimelige utslag vil måtte prøves privatrettslig, og kan i ytterste konsekvens ved en rettslig overprøving anses som ugyldig. Det antas å ikke være ønskelig med prosessdrivende effekter av regelendringen.

Som tidligere nevnt så observerer Statsforvalteren at sammenhengen mellom forslaget § 10 første ledd annet punktum, § 46 første ledd tredje punktum, § 47, § 50 første ledd nr 7 og § 57 tredje ledd nr 1 og 2 muligens bør presiseres nærmere.

Statsforvalteren ønsker i denne sammenheng også å minne om behovet for revidering av forskrifter vedrørende distriktskasse og fond;

- Forskrift tillitsmannsutvalg
- Forskrift om reindriftsfond
- Forskrift om regnskap for reindriftsfond



## Bruksreglene – unntak fra offentlighet

Statsforvalteren ser det som positivt at det foreslås en hjemmel for å unnta bruksreglene offentlighet. Statsforvalteren foreslår at hjemmelen gjøres klarere enn foreslåtte lovtekst, for å forvalte at bruksreglene er unntatt offentlighet.

Dette kan gjøres på lik måte som for reintall, se reindriftslovens § 18, tredje ledd.

Vår erfaring er at andre myndigheter i visse tilfeller kan ha legitime og nødvendige behov for å vite om innholdet i bruksregler for å kunne utøve sin myndighet, eventuelt i samarbeid med oss.

Eksempler på dette kan være Mattilsynet eller reinpolitiet.

Siden distriktsstyrene ikke er offentlige organer, bør det også gå tydelig frem av lovbestemmelsen om de kan dele ut bruksregeldokumentet med andre dersom de ser behov for det, og om siidaandelene kan dele dokumentet med andre dersom de ser behov for det. Slike regler kan fremgå i en forskrift.

Reindriften er en næring, men den er også en familiebasert drift som omfatter hele familien, herunder barn. Bruksregler kan derfor inneholde personsensitiv informasjon om medlemmer i distriktet, dette kan være f.eks. lokasjon til bosted/oppholdssted, reintall. Derfor burde hjemmelen også omfatte regler om oppbevaring som er i tråd med personvernregelverk, herunder GDPR. Disse reglene kan også fremgå i en egen forskrift.

### Forsalg til ny tekst:

*“Bruksregler er underlagt taushetsplikt, med mindre noe annet følger av lov. [Forvaltningsloven §§ 13 a til 13 e](#) og [13 g](#) gjelder tilsvarende. Departementet skal ved forskrift gi nærmere bestemmelser om at bruksreglene skal være tilgjengelig for utøverne reinbeitedistriktet, andre myndigheter, og på hvilken måte dette skal skje.”*

## Bruksreglene – innholdet

Lovendringsforslaget som gjelder innholdet i bruksreglene opplistet i § 57, foreslås endret ved en inndeling i hva som skal og kan inntas i bruksreglene. Det fremstår som veldig ryddig å dele opp bestemmelsen på denne måten.

I forslaget om endringer i § 57 er skal-reglene uendret med unntak av:

*“forvaltning av distriktets midler, herunder disponering av distriktkasse og reindriftsfond” istedenfor “disponering av reindriftsfond” og “forvaltning av distriktets øvrige midler”.*

Det er ikke vurdert i høringsdokumentet om dette innebærer noen realitetsendringer.

I forslaget om kan-reglene:

- Krav til deltakelse (ny - kommentert over)
- Fordeling av arbeidsplikter og investeringer (ikke ny, men tidligere skal-regel)
- Slakte- og produksjonskrav (ny - se under)
- Andre forhold som er hensiktsmessig å regulere i bruksregler (ikke ny, men tidligere skal-regel)

### Krav til deltakelse

Denne bestemmelsen er foreslått som en kan-regel, og som nevnt over bør hvordan oppfølgingen av denne bestemmelsen skal være klargjøres mer. Den må ses i sammenheng med forslagets §10 første ledd annet punktum, §46 første ledd tredje punktum, §47, § 50 første ledd nr 7 og § 57 tredje ledd nr 1 og 2. Sammenhengen bør muligens presiseres nærmere.

Bestemmelsen om fordeling av arbeidsplikter og kravene til deltakelse og sanksjoner etter dette må naturlig nok ses i sammenheng. En eventuell tilleggsavgift fastsatt i bruksregler etter denne bestemmelsen, må ha tydelig hjemmel for å forenkle eventuell innkreving, se gjennomgangen over.





Slik tilleggsavgift kan i verste fall bli veldig inngripende for de som denne rammer, og kravet til klar hjemmel må tas hensyn til.

#### Slakte- og produksjonskrav

Det foreslås at slakte- og produksjonskrav kan inntas i bruksreglene. Som ledd i intern regulering av driften i distriktet, kan slik informasjon og målsettinger være et godt virkemiddel.

Det må likevel stilles spørsmål ved om Statsforvalteren skal kunne sanksjonere brudd på slakte- og produksjonskrav med grunnlag i bruksregler som *kan* inneholde slike krav. Det er lite realistisk at distrikter gjør en stor jobb med å sette opp slike målsettinger, dersom de vil kunne bli sanksjonert. Dersom nabolag distriktet ikke tar inn slike krav, så blir ikke de sanksjonert.

Det er inntatt i teksten en vurdering av departementet at eventuelle brudd på slakte- og produksjonskrav fastsatt i bruksreglene, fortsatt skal sanksjoneres av Statsforvalteren. Dette er imidlertid ikke presisert i forslag til endring i lovteksten.

En slik uklarhet i regelverket, om hva myndighetene kan og ikke kan sanksjonere etter de interne bruksreglene sine kan-regler skaper en usikkerhet som kan motvirke formålet med å ha slike interne bruksregler. Se nærmere i neste avsnitt.

#### **Bruksreglene – Hjemmel for sanksjonering**

Ved sanksjonering er kravet til klar hjemmel i henhold til legalitetsprinsippet grunnleggende. Når det gjelder § 57 og oppfølging av innholdet i denne bestemmelsen, så må det altså gå tydelig frem hvem som skal sanksjonere etter de ulike bestemmelsene i paragrafen.

Ut fra tekstens utforming med en inndeling i kan og skal, så kan det tenkes at det kan være naturlig at myndighetene kan sanksjonere i medhold av reindriftslovens §77 etter brudd på bestemmelsens skal-regler i bestemmelsens nr. 1 og nr. 2. Og at distriktet selv skal sanksjonere ved brudd på de øvrige bestemmelsene. Det må imidlertid gå tydelig frem av loven hvordan dette skal håndteres, og av hvem.

Hvilke bestemmelser myndighetene kan sanksjonere på grunnlag av, vil også påvirke i hvilken grad distriktet tar inn kan-bestemmelser eller ikke.

Om satser og tydeligheten av disse er kommentert over.

Statsforvalteren er positiv til at bruksreglene unntas offentlighet, slik vi har kommentert tidligere.

Det bør imidlertid også vurderes om sanksjonering på bakgrunn av et dokument som er unntatt offentlighet vil kunne påvirke forutberegneligheten.

Forslag: Det gis hjemmel til å sanksjonere for Statsforvalteren etter § 57 (2) nr1. og nr 2. Resten er privatrettslig, og må håndteres internt.

Dette vil gi forutsigbarhet, en klar hjemmel, vurderingen av offentlige interesser vil være tydelig, og det vil gi trygghet for at de kan regulere internt uten å bli sanksjonert.

#### **Reintall**

Det er utvilsomt at det må foreligge en klar hjemmel for regulering av reintall, med tanke på senere forvaltning; hvem, hvordan mv. Dette kan ikke tolkes i lys av forarbeider, men krever tydelig hjemmel jfr legalitetsprinsippet (se innledningsvis).

Uklarhet i hjemmel har slått kraftig ut tidligere i flere dommer etc, og har ikke minst påvirket prosessen med administrering av hjemlene. Dette gir utfordringer for oppfølging med tanke på unødvendig mye prosess i forvaltningen, og beslutningene er prosessdrivende i form av at de fremmes for rettssystemet for å få en avklaring av forståelse av reglene.



Reintallsreglene oppleves som uklare for næringen, spesielt med tanke på hvordan tilskudsreglene opererer med andre reintallskrav enn det som følger av § 60. Statsforvalteren får tilbakemeldinger fra næringen om at de har misforstått hvilket reintall de skal ha, de tror at tidligere vedtak om forholdsmessig reduksjon fortsatt binder. Tidligere fastsatt reintall oppleves som fortsatt "mitt tall" selv etter at prosessen er ferdig.

Statsforvalteren ser det som positivt at bestemmelsen for fastsetting av reintall er tydelig skilt ut, og at reduksjonsbestemmelsen er satt for seg selv. Dette gjør bestemmelsene enklere å lese og forholde seg til.

Den nye uttalelsen fra EMK forutsettes ivaretatt i det endelige lovforslaget, da forslag til endring i reindriftsloven ble lagt ut til høring før uttalelsen fra EMK kom.

#### §60 Fastsettelse av reintall

I den forslåtte §§ 60 tredje ledd heter det at "Det kan fastsettes et øvre reintall pr siidaandel". I dagens reindriftslov har vi den samme bestemmelsen. Denne bestemmelsen er uklart formulert. Etter en naturlig språklig forståelse er det uklart hvem som kan fastsette reintallet, peker dette tilbake på første ledd, eller er dette en selvstendig regel. Det foreslås at regelen tydeliggjøres i lovteksten.

I henhold til forslagetets siste ledd skal departementet i forskrift gi utfyllende bestemmelser om fastsettelse av reintall. Statsforvalteren stiller spørsmål ved om en forskrift dekker kravet til klar hjemmel i henhold til legalitetsprinsippet.

#### §60a Reduksjon av reintall

I forslag om endringer til reindriftsloven stilles det ulike krav til flertall/enstemmighet blant siidaandelslederne. § 60a første ledd a) stiller krav om enstemmighet blant siidaandelslederne, mens annet ledd stiller krav om flertall. Som det fremgår av eksemplene i høringsnotatet så fremstår det som at kun eksempel 1 krever enstemmighet, mens det i eksempel 2 og 3 kun er krav om simpelt flertall. Statsforvalterens syn er at det må ses på om det er tilstrekkelig å stille krav om simpelt flertall i bokstav b), da det fremstår som vel så inngripende konsekvenser for enkelte siidaandeler i eksemplene 2 og 3.

Slik Statsforvalteren ser det, så tilsier hensynet til mindretallsvern i både bokstavene a) og b) at det nok burde stilles krav til i alle fall kvalifisert flertall etter også bokstav b). Det må etter Statsforvalterens syn vurderes om forslaget til disse bestemmelsene tilfredsstillende dette vernet, da dette vil kunne gi store konsekvenser for enkelt-siidaandelers nedarvede rettigheter, og vernet synes noe svakt slik bestemmelsen foreslås i lovforslaget. Bakgrunnen for valg av simpelt flertall i motsetning til kvalifisert flertall eller enstemmighet bør om ikke annet problematiseres og presiseres nærmere.

#### Vurdering av beitegrunnlag

Statsforvalteren savner videre en nærmere kobling mot vurdering av beitegrunnlaget på alle årstidsbeiter i utformingen av reduksjonsregelen. Formålet med å regulere reintall er å ivareta beitegrunnlaget.

I Finnmark har det lenge vært en utfordring å ha et reintall som er i tråd med beitegrunnlaget. Statsforvalteren har av den grunn et fokus på at reintallsregelverket skal være tydelig for å kunne forvalte det materielle grunnlaget for den samiske reindriften i Finnmark, beitene. I Finnmark og Troms er vinterbeitene minimumsfaktoren, og er mest utsatt for trykk fra høyere reintall enn det beitene kan bære.

Per i dag er situasjonen i Finnmark at en god del av rammebetingelsene for vinterbeitene og andre årstidsbeiter er fastsatt i bruksregler. Da 2007 loven kom var ikke dette tilfellet. Reintallet ble fastsatt på sommerbeitegrunnlaget, det vil si sommerbeitedistriktene. Dette forvaltes reintallet etter i dag.

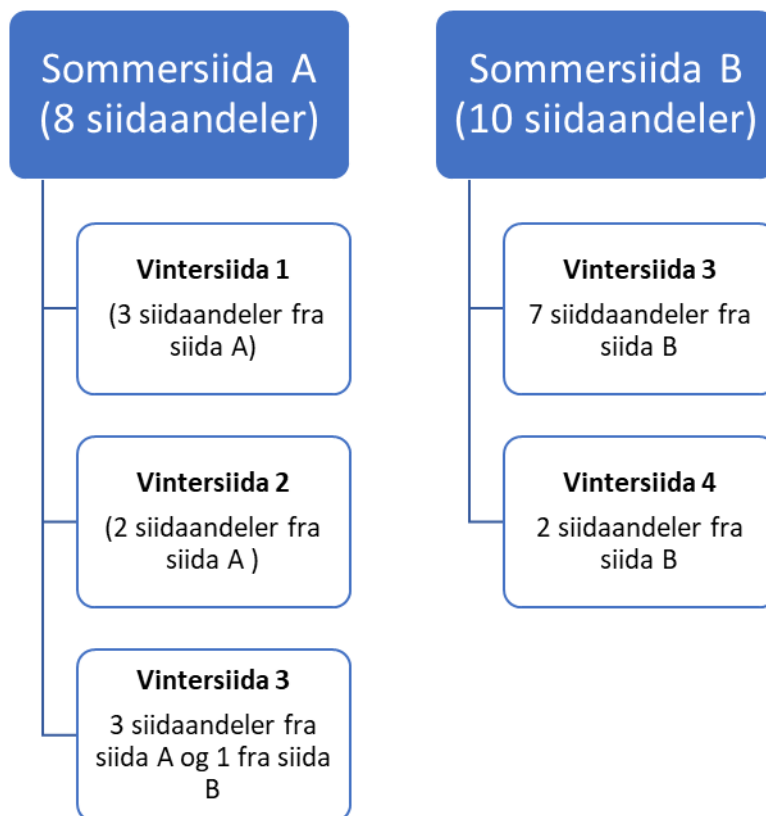


Det er litt uklart i lovforslaget om regelen om fordeling av reintallet også skal springe ut fra sommerbeitereintallet, men i det videre legger Statsforvalteren det til grunn.

Statsforvalteren ser at reintallsregelen som er forslått kan få uheldige utslag. Ingen av sommersiidaene (reinbeitedistrikter) i Finnmark har en drift hvor siidaandelene driver sammen hele året. Derfor har de ikke like rammebetingelser for beitegrunlaget i løpet av året.

Siidaandelene deler seg inn i flere vintersiidasammensetninger etter sommerbeitesesongen, og hvordan siidaandelene fordeler seg på vintersiidaene kan være svært ulikt, men følger et fast mønster basert på særskilte rettsgrunnlag. Hvilken vintersiida den enkelte siidaandel er tilknyttet henger sammen med den enkelte families tradisjonelle bruk av beitene, og særskilte rettsgrunnlag. Det kan derfor også forekomme at en vintersiida består av siidaandeler fra flere forskjellige sommersiidaer og at det heller ikke er samme størrelse på vinterbeitearealene.

Dette er en enkel illustrasjon om hvordan det kan se ut i praksis:



I NOU 2001:35 var det tatt utgangspunkt i at vintersiidaarealene måtte være utgangspunktet for reintallsregulering for å kunne ta høyde for denne kompleksiteten. Den gangen var ikke rammebetingelsene for vintersiidaene satt i bruksreglene slik de er i dag.

Med en annen sammensetning av siidaandeler på vinter enn på sommer, med varierende størrelse på tilgjengelige beitearealer, så vil en hjemmel for å fastsette reintall på sommerbeiter kunne slå veldig feil ut, og i ytterste konsekvens vil man ikke oppnå formålet med reintallsreduksjon fordi beitetrykket blir for høyt på vinterbeiteområdet selv om alle forholder seg til reintallet de skal ha.



For høyt beitetrykk på et vinterbeiteområde kan gi stor skade som vil kreve lang tid å reparere. Da er det nødvendig at vintersiidaen og/eller myndighetene har en mulighet til å kunne gå inn og fastsette reintall på vintersiidanivå.

I dagens reindrifftslov er det åpnet for at en vintersiida kan be om å få fastsatt reintall, men i praksis har denne bestemmelsen vært lite påberopt. Statsforvalteren ber departementet å vurdere å gi klar hjemmel til at Reindrifftsstyret kan fastsette reintall på vintersiidanivå når det er nødvendig av hensyn til beitegrunnet. Dette blir en sikkerhetsventil som vil sikre at vinterbeiteområdene ikke blir forringet på grunn av at fordeling av reintall på sommersiidanivå slår feil ut på vinterbeiteområdene. Dette vil også kunne ivareta beiterettigheter på særskilt grunnlag, og skape en regel som vil kunne oppleves som mer rettferdig av den enkelte, og derved sikre bedre etterlevelse.

Statsforvalteren er klar over at selv om rammebetingelsene for vinterbeitene i stor grad er landet via førstegenerasjonsbruksregler, så har disse vært gjenstand for overprøving i Jordskifteretten, det har vært rettsaker for de alminnelige domstolene for å avklare beiterettighetene i enkelte områder, og at Finnmarkskommisjonens arbeid ikke er avsluttet hvor også beiterettigheter blir vurdert. I enkelte områder er ikke vinterbeitene endelig avklart. Uavhengig av dette, vurderes det å være behov for å sikre at beiteområdene ikke får større beitetrykk enn de tåler. Derfor må vinterbeiteområdene kunne forvaltes også med hensyn til reintall ut fra beitene slik de fremgår i bruksreglene. Når rettsprosesser eventuelt setter bruksreglene rettskraftig tilside eller endrer bruksregler, så kan reintall vurderes på nytt.

### **Reindrifftsens tilgang til jordskifteretten**

Bruksregler i dagens reindrifftslov er distriktenes verktøy for forvaltning og bruken av distriktets ressurser, jf. reindrifftsloven § 57. Formålet med innføringen av reglene om bruksreglene var at det skulle bli det viktigste styringsverktøyet for det interne selvstyret for reinbeitedistriktene, og reindrifftsmyndighetene skulle i liten grad håndheve disse. Innføringen av bruksregler som det interne styringsverktøyet har på enkelte punkter ikke fungert etter sitt formål ettersom enkelte styringsmekanismer mangler i loven, herunder bl.a. regler for håndtering av interne konflikter. Ved siden av muligheten til å reise sak for de ordinære domstolene, var det tenkt at utenrettslig mekling etter reindrifftsloven § 73 skulle brukes som verktøy for løsning av interne konflikter, men denne regelen er lite brukt av næringen. Dette har medført at man mangler effektive verktøy for håndtering og løsning av interne konflikter.

Statsforvalteren er derfor positiv til at det i lovforslaget åpnes for at reindrifften får større tilgang til jordskiftelovens virkemidler i saker som omhandler interne forhold i reindrifften.

Statsforvalteren er positiv til forslaget om at det skal dannes et eget landsdekkende utvalg av reindriftsfaglige meddommere, men vi ser imidlertid at dette forslaget i lovteksten (§8 a) er foreslått som en «kan»-regel. For å sikre reindriftsfaglig kompetanse i jordskifteretten i saker som omhandler reindrifft mener vi at det skal oppnevnes et utvalg av fagkyndige meddommere. Med tanke på at den foreslåtte § 8 a også vil få anvendelse for saker som ankes for lagmannsretten (forslag om endring av jordskifteloven § 8-7), mener vi at bestemmelsen må være en skal-regel og at det dermed skal opprettes et landsdekkende utvalg av reindriftsfaglige meddommere.

Statsforvalteren er også positiv til forslaget om å betegne jordskifteretten som «reindriftsdomstol» i saker hvor retten settes med reindriftsfagkyndige meddommere.



Statsforvalteren er positiv til forslaget om at virkemidlene i jordskiftelovens kapittel 4 om rettsfastsettende saker gjøres tilgjengelig også for reindriften, men det fremstår som uklart i høringsutkastet om reindrift – i stedet for å reise sak for Jordskifteretten – fortsatt kan reise (rettighets)sak for ordinære domstoler. Forholdet mellom Jordskifteretten og ordinære domstoler burde vært drøftet i lovforslaget.

Statsforvalteren er også positiv til forslaget om at Jordskiftelovens kompetanse i rettsendrende saker endres slik at Jordskifteretten kan endre og fastsette bruksregler, samtidig som Statsforvalterens rolle i slike saker fjernes. I dagens lov er det Statsforvalteren som har myndighet til å fastsette bruksregler der distriktsstyrets arbeid med bruksreglene ikke fører frem. Dette er rolle som ikke har vært gunstig for Statsforvalteren. Vår erfaring er at i de tilfeller hvor Statsforvalteren har utarbeidet bruksregler for et reinbeitedistrikt, så har ikke disse samme legitimitet i næringen som bruksregler som næringen selv har utarbeidet. Forvaltningen av bruksregler som Statsforvalteren har utarbeidet har derfor vært utfordrende.

Statsforvalteren er også positiv til forslaget om at et rettskraftig jordskifte kan prøves på ny uten hinder av jordskifteloven § 3-37 (sperrefrist) dersom det påvises særlige endrede forhold i saken. Vi mener at i reindriften er det behov for å ha en slik adgang ettersom reindriften er en dynamisk næring og avgjørelser kan få ringvirkninger for andre enn de som er parter en slik sak. Statsforvalteren er også positiv til forslaget om at det ikke settes en frist for å reise sak for Jordskifteretten i sak om bruksreglene. Vi ser at reinbeitedistriktene og siidaene ikke ser virkningene av bruksreglene før det har gått en tid, og en frist på 6 måneder for å fremme sak for Jordskifteretten – slik regelen er i dagens lov – er for kort. Det kan også vurderes om Jordskifteretten skal gis rolle i saker hvor det er uenighet om etterlevelse av regler som slakte- og produksjonskrav.

### **Erstatningsansvar**

Statsforvalteren er positiv til forslaget om å endre reindriftens erstatningsansvar slik at den er i tråd med Femund-dommen HR 2018-872-A.

Statsforvalteren registrerer at tanken bak endringene i reglene om reindriftens erstatningsansvar også er at reglene skal harmoneres med beitelova § 7 som omhandler erstatningsansvaret for husdyr. Vi registrerer at i den foreslåtte endringen av § 67 er det i andre ledd foreslått følgende regel: *“For skader som ikke er omfattet av første ledd, kan skadelidte kreve erstatning dersom skaden skyldes feil eller forsømmelse av reineieren.”* Vi kan ikke se at lignende bestemmelse finnes i beitelova § 7. En slik regel som er foreslått i § 67 andre ledd medfører en utvidelse av erstatningsansvaret for reindriftsnæringen. Regelen er ikke omtalt og drøftet i høringsutkastet, annet enn at det er vist til NOU 2007:13 pkt. 16.5.3.3. Vi foreslår at forslaget til andre ledd i § 67 fjernes.

### **Hjemmel for forskrifter om tilskudd etter reindrifftsavtalen**

Statsforvalteren anser det som positivt at forskrifter etter reindrifftsavtalen hjemles i reindrifftsloven. Dette vil tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for eventuelle kontroller som gjennomføres for å forvalte tilskuddsordningene etter reindrifftsavtalen.



### **Hjemmel for tiltak for å sikre velordnet reindrift**

Statsforvalteren ser at det er utfordringer i enkelte områder med uroligheter på grunn av enkeltpersoner i næringen. Dette kan være personer som har en atferd som gir seg utslag i gjentakende brudd på reindriftsloven, straffeloven, dyrevelferdsloven etc, i form av eksempelvis fysisk vold, trusler og/eller atferd som er i strid med dyrevelferdsloven og reindriftslovens bestemmelser. En slik atferd er usunn både for de nære omgivelser og krets, men vil også kunne ha konsekvenser for omdømmet til reindriftnæringen.

Disse situasjoner kan få store konsekvenser for velordnet reindrift, med negativt utfall både for produksjon, for samhandling med øvrige siidaandeler og nabosiidaer og -distrikter. Disse situasjonene kan få store konsekvenser også for enkeltpersoner, både voksne og barn, både fysisk og psykisk. Samlet oppstår det en uholdbar situasjon som skaper store ringvirkninger og som dermed er så utfordrende at hensynet til velordnet reindrift taler for at forvaltningen må gripe inn.

Per i dag har verken Statsforvalteren, Landbruksdirektoratet eller Landbruks- og matdepartementet hjemler for å gripe inn ovenfor enkeltpersoner. Mattilsynet og Politiet har sine hjemler som helt eller delvis kan avhjelpe, men disse er sjelden i bruk.

Statsforvalteren ser behovet for en klar hjemmel for å kunne gripe inn i slike situasjoner, enten i form av en hjemmel for å bortvise personer fra næringen, frata retten til å drive reindrift/inneha reinmerke, i ytterste konsekvens avvikling av siidaandel eller andre egnede tiltak. Statsforvalteren presiseres at hjemmelen kun er ment for spesielle tilfeller og skal brukes med forsiktighet. Det skal derfor være høy terskel for å ta i bruk bestemmelsen.

### **Statsforvalterens rolle og administrative konsekvenser**

Det er positivt at det i dette lovforslaget er det gjort en del grep for å avklare forhold som har bidratt til uklarheter om hvilken rolle Statsforvalteren skal ha, når er en sak privatrettslig, og hva det vil si i praksis.

Det er bra at selvstyret styrkes og gis verktøy til å kunne ivareta sakene som ikke anses som saker hvor Statsforvalteren skal ha en rolle. Rollen Jordskifteretten er gitt er også med på å bidra til klarhet i roller. At roller avklares slik, og at hvilken rolle Statsforvalteren har vil bidra til å justere hvilke forventninger næringen og samfunnet rundt skal ha til Statsforvalteren, og dermed også gi bedre legitimitet og tillitt til forvaltningen.

I det følgende gjennomgås noen administrative konsekvenser lovforslaget vurderes å ha for Statsforvalterens drift, som allerede ikke er omtalt tidligere:

#### Årsmøtet som øverste myndighet

Når årsmøtet får økt myndighet og flere beslutningstakere så vil dette kreve mer veiledning fra oss. Vi forventer å få flere henvendelser i forkant, og flere klager på hva årsmøtet har vedtatt. En stor del av disse henvendelsene antas å være innledningsvis ved overgang til nytt system, men totalmengden forventes å øke på sikt også etter at loven er godt implementert.

Dette gjelder veiledning om regelverk, årsmøtets myndighet osv. Skillet privat eller offentlig er uklart for mange, og vil måtte kreve avklaringer og presiseringer om hvordan reindriftsloven er å forstå også i fremtiden.



Hos Statsforvalteren vil periode for forberedelse til og gjennomføring av årsmøte sammenfalle med tilskuddsbehandlingsperioden og fellesferieavvikling. Vi har allerede kapasitetsutfordringer i denne perioden, og en økning av henvendelser i denne perioden vil være uheldig, dersom det ikke gis rom for økning av ressurser.

#### Distriktskasse

Bestemmelsene om hva som inngår i daglig drift, hvordan bruk av tilskudd fra siidaandelene til siidakassen skal fastsettes og følges opp, forholdet til fondsreglene mv. kan ha utilsiktede konsekvenser for forvaltningens oppfølging av lovforslag. Regelverk som bidrar til mer uklarheter i regelverket vil være ressurskrevende for Statsforvalteren å følge opp, blant annet da dette vil medføre større behov for veiledning mv. Dette er ikke ment å være formålet med regelendringen, men vil kunne bli konsekvensen dersom ikke reglene presiseres nærmere.

Statsforvalteren forventer å ha økning i henvendelser vedrørende både tolkning av distriktskasse og daglig drift består i, samt henvendelser om fond og sanksjoner til siidaandeler ved brudd på kravet til deltakelse.

#### Reintall

Endringer i reglene for reintallsfastsettelse etter forslagets §§60 og 60a forventes å skape usikkerhet i næringen. Statsforvalteren forventer en økning i henvendelser angående dette, men forventer at de fleste henvendelser kan sendes videre til Landbruksdirektoratet (som sekretær for Reindrifststyret).

Med hilsen

Toril Feldt (e.f.)  
ass. statsforvalter

Marie Louise Øverli Hamrell  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*