



Boazodoallohálddahus • Reindrifftsforvaltningen

Båatsoe-burriej reereme

Landbruks- og Matdepartementet, Reindrifftskontoret
Boks 8007 Dep.
0030 Oslo

| | |
|-----------------------|--------------|
| Landbruks- og matdep. | |
| Saksnr.: 2010/47-34 | Doknr.: |
| Mottatt: 16 FEB 2011 | |
| Saksber: LP/SR | Ark.: 772.10 |
| Kopi: | Avskr.: |

Din çuj./Deres ref.:

Min çuj./Vår ref.:
2010/2180 /1756/2011/AEK/012.1

Dátton/Dato:
11.02.2011

VEDRØRENDE OVERPRØVING AV REINTALLSVEDTAK AV DESEMBER 2010

Reindrifftssjefen viser til Landbruks- og matdepartementets ("LMD") brev av 24. januar d.å. I nevnte brev henviser LMD til brev av 19. desember 2008 der veilederen for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall er nærmere behandlet. Ytterligere viser LMD til brev av 26. april 2010 vedrørende saksbehandling og godkjenning av bruksregler, og fremhever i den forbindelse at det i begge nevnte brev ble påpekt betydningen av å anvende kriteriene for økologisk bærekraft ved godkjenning av reintall.

LMDs hovedbudskap i brevet er at Reindrifftsstyret under annen gangs behandling ikke i særlig eller tilstrekkelig grad har fulgt de angitte kriterier som grunnlag for dets vedtak. Ved gjennomgang av LMD's brev av 24. januar d.å. konstateres at det kun henvises til to spesifikke brev og ikke til den øvrige dialog som har vært mellom LMD og Reindrifftsforvaltningen etter 26. april 2010 vedrørende bruksregler.

Vedrørende prosess for saksforberedelse

Reindrifftsforvaltningen viser til at LMD holdt styringsmøte og saksmøte den 23. oktober 2010 i Alta. I dette møtet var også bruksregler tema. Reindrifftsforvaltningen har ikke mottatt referat fra saksmøtet og er nå blitt kjent med at slikt referat ikke vil bli utarbeidet. Reindrifftsforvaltningen gjorde her rede for det pågående arbeidet med bruksregler, og den kompleksitet som disse sakene er preget av. LMD gav i møtet eksplisitt uttrykk for at man ikke skulle operere med et summert øvre reintall i Finnmark. Reintallet i det enkelte distrikt skulle i følge LMD i stedet godkjennes med utgangspunkt i bruksreglene for det enkelte distrikt og ut i fra hva det selv la til grunn ville bidra til en økologisk bærekraft. Reindrifftsforvaltningen fremhevet i dette møtet at arbeidet med bruksregler er så vidt krevende at LMD og Reindrifftsforvaltningen burde risikovurdere utarbeidelsen av bruksregler i fellesskap.

Ytterligere vises til de årlige møter som LMD har med reindrifftsagronomene samt den øvrige ledelse i Reindrifftsforvaltningen. Et slikt møte ble avholdt den 2. desember 2010, hvor utarbeidelsen av bruksregler var tema. Den enkelte reindrifftsagronom gjorde rede for arbeidet i sitt reinbeiteområde. Også her var øvre reintall et tema, der bla kriterieutvalgets veileder ble nærmere

Ádreassa - Adresse
Postboks 1104
9504 Alta

Telefovdna - Telefon
78 45 70 20
www.reindrifft.no

Telefáksa - Telefaks
78 45 70 49

drøftet. LMD uttalte under møtet at kriterieutvalgets dokument verken var lov, forskrift eller retningslinjer, men kun en veileder. LMD uttrykte videre overraskelse over at det ikke utøves skjønn ved fastsettelsen av reintall.

Reindrifftsforvaltningen ble også innkalt til møte i LMD etter at varsel om overprøving av Reindrifftsstyrets vedtak om reintall fastsatt i styrets møte den 9.-10. desember 2010 var sendt ut. Møtet ble avholdt i Oslo den 18. januar d.å., og Reindrifftsforvaltningen ble bedt om å gjøre rede for saksdokumenter som var grunnlag for fastsettelse av reintall. Reindrifftsforvaltningen ble i den sammenheng spurt om det var vurdert hva som ville være et "politisk gangbart øvre reintall". LMD var også opptatt av hvorfor vurderinger knyttet til politiske hensyn ikke var vektlagt i saksforberedelsen av vedtakene om øvre reintall. Begrepet *politisk reintall* ble også anvendt i den sammenheng av LMD. Det er grunn til å påpeke at det verken kan eller skal være et forvaltningsorgans oppgave å anbefale et øvre reintall basert på antatte politiske strømninger. Et slikt grunnlag kan vanskelig sees å være i samsvar med de vurderingstemaer som reindrifftsloven oppstiller.

I dette møtet tok Reindrifftsforvaltningen også opp en annen sak med LMD, og som er helt sentral i det videre arbeidet med bruksreglene. I reindrifftsloven § 58 er det ingen anvisninger om *hvem* og *når* et annet reintall enn det som distriktet selv har foreslått kan fastsettes. Mens loven gir klare føringer for det arbeidet som områdestyrene er involverte i, er både lov og forarbeider når det gjelder Reindrifftsstyrets rolle fullstendig taus. Reindrifftsforvaltningen har bedt om en avklaring av dette. Slik avklaring foreligger ikke.

Vedrørende anvendelse av veileder for fastsettelse av øvre reintall

Reindrifftsforvaltningen vil også kommentere LMD sin vurdering i forhold til anvendelsen av kriteriene, dokumentasjon, og sannsynliggjøring av måloppnåelse i forbindelse med vedtakene om øvre reintall.

I LMD sitt brev av 24.01.2011, vedrørende overprøving av Reindrifftsstyrets vedtak, anser LMD at kriteriene ikke i tilstrekkelig grad har vært vektlagt og at det i vedtakene ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon eller sannsynliggjøring i forhold til måloppnåelse.

I forhold til dette har Reindrifftsforvaltningen overfor LMD tidligere etterspurt en klargjøring av hvilke krav til beslutningsgrunnlag som skal ligge til grunn for en *reell* etterprøving av reintallet fra Reindrifftsstyrets side. Videre vises det til at LMD i sin styringsdialog med Reindrifftsforvaltningen har presisert at overholdelse av tidsfristen skulle prioriteres i forhold til å ferdigbehandle "1. generasjons bruksregler".

I forbindelse med stadfesting av reintall skal Reindrifftsstyret blant annet forholde seg til "veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall". For å sikre at Reindrifftsstyret gjennomfører en reell etterprøving av øvre reintall, og for å sikre en forsvarlig saksforberedelse, er det tidligere synliggjort av Reindrifftsforvaltningen overfor LMD at det er flere forhold som må avklares ytterligere. Det er særlig vist til problemstillinger om hvordan kriteriene skal anvendes, herunder hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn for et beslutningsgrunnlag som skal sannsynliggjøre hvilke måloppnåelse et gitt reintall vil medføre i fremtid.

Innholdet til følgende setning i veilederen må avklares; "*Det skal fastsettes et reintall og det skal angis hvilke normer distriktet forventer å oppnå i forhold til kriteriene*". I beslutningsgrunnlaget for

stadfesting og godkjenning av reintallet må også Reindrifststyret ta stilling til hvilken normoppnåelse som kan *forventes* i forhold til kriteriene ved et gitt reintall. Knyttet til dette må det avklares: Hva som skal ligge til grunn for et slikt beslutningsgrunnlag? Hvor uttømmende skal argumentasjon knyttet til forventninger være fra distriktets side? Hvilke krav skal Reindrifststyret sette til en slik argumentasjon for å kunne gjennomføre en *reell* stadfestning og godkjenning av reintallet i forhold til første-ordens forutsetningene om etterprøving og likebehandling?

LMD har ikke redegjort for denne sentrale problemstillingen som Reindrifstforvaltningen har etterspurt avklaringer på verken i brev av 19.12.2008, i brev av 26.04.2010 eller i møter som har vært avholdt om disse problemstillingene. En avklaring på denne problemstillingen er heller ikke synliggjort i LMDs overprøvingsvedtak, eller i presiseringene som følger i brev av 24.01.2011.

Vedrørende forholdet til Reindrifststyrets sak 58/10

Reindrifstforvaltningen finner også grunn til å kommentere LMD sin vurdering av Reindrifststyrets sak 58/10. LMD anser at dette beslutningsgrunnlaget er en videreutvikling av veilederen for reintallsfastsettelse, og at dette vil medføre forvirring om tolkning og bruken av kriteriene som er fastsatt. Reindrifstsjefen legger til grunn at en slik vurdering av Reindrifststyrets sak 58/10 ikke medfører riktighet.

Reindrifstforvaltningen presiserer at dok 58/10 på ingen måte er ment å utgjøre en videreutvikling for tolkning og vurdering av kriteriene som er fastsatt. Kriteriene som er definert av kriterieutvalget utgjør målsetninger som skal oppfylles. Dok. 58/10 omhandler imidlertid fire fokusområder som er relevant i forhold til hvordan man innenfor juridiske og ressursøkonomiske rammer skal sikre en *måloppnåelse* i forhold til disse kriteriene.

Reindrifststyret er ansvarlig for godkjenning av øvre reintall og til dette skal veileder for reintallsfastsettelse benyttes. Det presiseres at en endringsprosess som omhandler reintall imidlertid må være i tråd med reindrifstlovens bestemmelser og forarbeider for å være juridisk gyldig.

Dersom et vedtak om øvre reintall innebærer en endringsprosess som har vesentlig risiko for å medføre;

- 1) "crowd-out effekter" gjennom frafall av initiativ for internt selvstyre,
- 2) eskalering av det interne spenningsnivået mellom utøvere og grupperinger,
- 3) økt usikkerhet utover gjeldende status for interne rettigheter og driftsbetingelser, og ikke medfører mer presise og forutsigbare rammebetingelser for næringen,
- 4) eller truer allmenningsregimets fremtidige systemytelse,

vil en slik endringsprosess være i strid med hva som fremkommer i reindrifstlovens formålsparagraf om å legge til rette for en vel fungerende forvaltning som er i stand til å håndtere de sammensatte problemstillingene i reindriften på en god måte. En slik endringsprosess ville også på alle måter være i strid med fagteori om bærekraftig utvikling av ressurser som organiseres som allmenningsregimer. Det presiseres at forutsigbare rammebetingelser knyttet til reintall ikke vil være vedtaket om øvre reintall i seg selv, men at det derimot er myndighetenes garantier og kapasitet til oppfølging knyttet til å sikre etterlevelse av vedtak, og gjennomføring av forutsigbare sanksjoner ved regelbrudd, som utgjør dette.

Ansvarlig myndighet er forpliktet til å gjøre risikovurderinger i forbindelse med sine handlingsalternativer for å kunne sannsynliggjøre at vedtak som gjøres er i tråd med

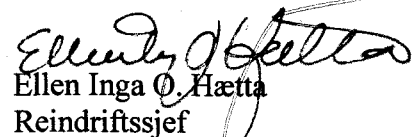
reindriftslovens bestemmelser. Knyttet til slike risikovurderinger er reindriftsfaglig kunnskap om de interne forhold i et systemanalytisk perspektiv fundamentalt for å gjøre vurderinger om risiko og virkninger av et gitt tiltak. Like fullt er ressursøkonomisk fagteori om regulering og bærekraftig utvikling i allmenningsregimer vesentlig for å belyse slike forhold. Dette er av relevans som følge av at ansvarlig myndighet er forpliktet til å sikre at det knyttes forutsigbarhet til måloppnåelse i forhold til definerte mål. Det presiseres at det ikke foreligger noen føringer fra LMD eller Kriterieutvalget i forhold til hvordan måloppnåelse skal sikres innenfor de tidsfrister som er satt. Slike endringsprosesser kan ta tid. De kan også ta enda lenger tid dersom det er mangler ved planleggingen og viktige elementer er utelatt. Men ved et fravær av fokus på endringsprosesser mister man derimot all forutsigbarhet knyttet til måloppnåelse. Da er det irrelevant hva høyeste reintall er, dersom det faktiske reintallet ikke samsvarer med dette og man ikke får måloppnåelse i forhold til kriteriene som er definert.

Reindriftsforvaltningen vil også vise til at flere reinbeitedistrikter i tillegg til å ha vedtatt øvre reintall også har tatt inn bestemmelser om slaktekrav i sine bruksregler. Gjennomføringen av disse slaktekravene vil også bidra til måloppnåelse og i flere tilfeller medføre reduksjoner i reintall som er større en hva som fremgår av distriktenes vedtak om øvre reintall. Dette kan også betegnes som reduksjonsplan. Det er en klar strategi for forvaltningen at man må gå trinnvis til verks der det er forventet at reintallet må reduseres betydelig. I Reindriftstyrets vedtak ligger det også en klar forutsetning om nøye årlig oppfølging av de forskjellige distrikters utvikling.

I forbindelse med denne problemstillingen vil Reindriftsforvaltningen trekke frem den refleksjon som Utenriksdepartementet foretok i et brev til Landbruks- og matdepartementet datert 25. januar 2005, og som omhandlet "Reintallstilpasning og forholdet til folkeretten". På side 5, siste avsnitt i dette brevet drøfter Utenriksdepartementet forholdet til folkeretten i forbindelse med reintallsreduksjoner. Her fremkommer det at dersom reintallet er vesentlig høyere enn hva beitegrunnetilsier, plikter staten å treffe tiltak for å tilpasse bestanden til naturgrunnetilsier. Samtidig fremgår det i Utenriksdepartementets vurdering at Staten imidlertid også har en plikt til å påse at en slik reduksjon skjer på en måte som i størst mulig grad tar hensyn til samisk kultur, jf. også bestemmelser i ILO-konvensjon nr. 169.

Dersom reindriftslovens rammer i henhold til lovens formålsbestemmelse ikke skal gjelde i en implementeringsfase bør LMD redegjøre for dette i et eget skriv, for eksempel i en egen strategiplan. Reindriftsforvaltningen vil fremheve at dette er viktig av hensyn til en forutsigbar måloppnåelse.

Med hilsen


Ellen Inga O. Hætta
Reindriftssjef


Asbjørn E. Krantz
Assisterende Reindriftssjef