

Forslag til endringer i reindrifftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver¹

Av Øyvind Ravna

Øyvind Ravna: The proposal for changes in the reindeer husbandry act and consequences for the land consolidation court.

KART OG PLAN, Vol 64, pp. 82–90. P.O.Box 5003, N-1432 Ås, ISSN 0047-3278

In connection with the current process of change in the Reindeer Husbandry Act, *The Reindeer Husbandry Legal Committee* makes several proposals that bear on the formal competence of the Land Consolidation Court. According to the proposal, the Court will be allowed to examine rules related to defining reindeer husbandry districts, to prescribe rules related to the use of pastures, and formulate rules related to numbers of reindeers.

The proposal gives the Land Consolidation Court a re-examination or appeal function of decisions made by an administrative body, modelled on section 33 in the last subsection of the Land Consolidation Act. The competence is mainly limited to weighing the reasonableness of the rules or considering whether they conflict with rights acquired due to special legal considerations, most probably use since time immemorial, rights acquired by consuetude, or the like.

The proposal outlines several challenges for the Land Consolidation Court: How to find the share ratio before re-examining prescribed rules, how to define rights acquired due to prescriptions or use since time immemorial, and how to elevate the factual competence among the Land consolidation judges.

Key words: Reindeer Husbandry act, prescribing rules related to use of pastures, Land Consolidation.

Øyvind Ravna, Research fellow, Faculty of Law, University of Tromsø, N-9037 Tromsø, E-mail: oyvind.ravna@jus.uit.no

1 Innledning

Synet på reindriftssamenes beite- og arealrettigheter har variert opp gjennom årene. Fra tidligere å ha blitt betraktet som tinglige retter med et selvstendig grunnlag, ble reindrifftsrettighetene fra slutten av 1800-tallet sett på som en «kollektiv næringsrett» uten eget rettsgrunnlag, noe som vedvarte gjennom store deler av 1900-tallet.² Noe av dette kom til uttrykk så sent som under lovarbeid på 1990-tallet da landbruksdepartementet bl.a. framholdt at reindrifftsretten hadde et «utpreget kollektivt særtrekk» noe som medførte at reindriftssamer ikke kunne kreve sin

beiterett ordnet i jordskiftesak.³ At reindrifftsretten er sett på som en kollektiv næringsrett har medført at reindrifftsforvaltningen har ansett seg å stå forholdsvis fritt til å regulere beitebruken hvis dette skjedde til fordel for reindrifftsneringen totalt sett. Videre at reindriftssamer som har fått deler av sitt tradisjonelle beiteområde beslaglagt ved inngrep, vanskelig kunne kreve erstatning hvis dette kun utgjorde en mindre del av reinbeitedistriktets totale beiteareal.

Brekkendommen Rt. 1968 s. 394 fra Rørosområdet, og *Altevanndommen Rt. 1968 s. 429* slo fast at reindriftssamenes beite- og til-

1. Artikkelen er basert på et foredrag for Nordenfjelske jordskiftesamling, Røros, 20. april 2004.

2. Dette synet ble båret fram av Lappekommisjonen av 1897, som også dannet grunnlag for reindrifftsloven av 1933, se Strøm Bull, K. «Samiske sedvaner som rettsgrunnlag for medbestemmelse» i Bjørkli, B. og Selle P. (red.) *Samer, makt og demokrati*, Gyldendal 2003, s. 202 flg. på s. 210.

3. Ot prp nr 28 (1994-95) *Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og villloven*, s. 32 og 55.

Forslag til endringer i reindriftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver

knyttede rettigheter hadde sitt utgangspunkt i lang festnet bruk; *alders tids bruk*. Sistnevnte dom viste også at disse rettighetene nøy ekspropriasjonsrettslig vern. I kjølvannet av dette har det også i juridisk teori blitt lagt til grunn at reinbeiteretten ikke er en særegen næringsrett, men derimot er av privatrettslig, tinglig karakter.⁴ Dette synet er langt på veg bekreftet i *Seilanddommen, Rt. 2000 s. 1578*, hvor Høyesterett kom til at en reindriftssiida ikke uten videre kunne nytte andre gruppers tradisjonelle område innen reinbeitedistriktet og dermed hadde krav på erstatning for inngrep, selv om dette var av begrenset omfang i forhold til distriktets totale beiteareal.

Oppfatningen av reindriftsretten som en privatrettslig, tinglig rettighet synes også å ligge til grunn i det foreliggende forslag til endringer i reindriftsloven.⁵ I dette ligger det også at reindriftsutøvere eller grupper av utøvere kan ha rettslig interesse i å få beitekonflikter behandlet for de alminnelige domstolene og at de kan kreve sak for jordskifteretten for å få ordnet sine beite- og bruksretter.

Bruksordning ved jordskifteretten er et tiltak for å skape mer tjenlige beiteforhold samtidig som individets bruks- eller eiendomsrett blir ivaretatt. Bufeholdere med beiterett i utmarksstrekninger har lenge kunnet få sitt beite ordnet på et slikt grunnlag. Lovgiver har vært langt mer påholden med å gi reindriftssamer de samme mulighetene til å ordne beitebruken innen sin næring. I NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven* legges det nå opp til at reindriftsutøvere skal kunne kreve sin beiterett ordnet etter de samme prinsipper som gjelder for beiteberettigede bufeholdere i stats- og bygdeallmenninger.

2 Utdrag av reindriftslovutvalgets vurderinger og forslag⁶

2.1 Reindriftslovutvalgets mandat

Utvalget skal gjennomgå reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49 med sikte på endringer i de bestemmelser som gjelder:

1. Styringen og forvaltningen av reindriften.
2. De interne forhold i reindriften, herunder den enkelte reineiers rettsstilling.

2.2 Vurderinger

I sin beskrivelse av gjeldende reindriftslov anfører lovutvalget bl.a. at de lovbestemmelser som i dag gjelder for interne forhold i reindriften, først og fremst har et offentligrettslig preg. Videre at reglene i reindriftsloven er utformet slik at det er et stort rom for skjønn i avgjørelsen av de enkelte spørsmål. Det vil si at det er få skranker for forvaltningens skjønnsetelse, bortsett fra de generelle forvaltningsrettslige prinsipper (kontradiktorisk behandling, habilitet, saklighet og ikke usaklig forskjellsbehandling).

Det er få regler i loven som direkte regulerer rettigheter og plikter reineierne imellom.

Det blir dermed opp til de offentlige styringsorganene å trekke opp prinsippene og retningslinjene for forholdet reineierne imellom. Dette gir liten forutberegnlighet for utøverne, også fordi det i liten utstrekning er utarbeidet rundskriv og retningslinjer til lovbestemmelsene.

Utvalget er av den oppfatning at dagens lov ikke i tilstrekkelig grad avspeiler de rettigheter utøverne har i forhold til hverandre. En oppfatning om at alle innenfor næringen har de samme rettigheter til bruk av det tilgjengelige reinbeiteareal, og at det er opp til forvaltningsorganenes frie skjønn å foreta de inndelinger og begrensninger som er nødvendige for å få en velordnet reindrift, er ikke i samsvar med hvordan utøverne selv oppfatter de interne forhold.

Dagens lov opererer med driftsenhet og distrikt som grunnleggende enheter innenfor

4. Se Tønnesen, S., *Retten til jorden i Finnmark*, Universitetsforlaget Oslo 1972, s. 188, NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, s. 213-215, Strøm Bull *Studier i reindriftsrett*, Tano Oslo 1997, s. 51

5. NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*, s. 71-72.

6. Fremstillingen i dette kapitlet er basert på reindriftslovutvalgets innstilling slik den er gjengitt i NOU 2001: 35 s. 9-13.

reindriftsnæringen. Men denne inndelingen faller ikke sammen med de tradisjonelle økonomiske og sosiale systemer i næringen. Den enkelte reindriftnutøver driver sjelden alene, men inngår i et arbeidsfellesskap, *siida*. Utvalget ser det som svært viktig å gi *siida* en mer fremtredende plass i lovgivningen.

For å skape større forutberegnelighet og rettssikkerhet for den enkelte reineier må loven klarere angi hvilke rettigheter og plikter den enkelte har.

Utvalget peker på at nye lovregler i seg selv ikke er tilstrekkelig til å skape større rettssikkerhet og bedre forvaltning. Det er i tillegg nødvendig med kunnskap om samisk reindrift hos de myndigheter som skal treffe avgjørelser av betydning for reindriften. Dette gjelder ikke bare personer ansatt i selve reindriftnforvaltningen, men også annen offentlig forvaltning som behandler spørsmål som berører reindriften. Det samme gjelder for justissektoren, som politi og rettsvesen. Ansatte som ikke har denne kunnskap må få nødvendig opplæring.

Utvalgets flertall foreslår en forvaltningsmodell der fylkesreindriftnstyret (som skal erstatte dagens område styre) med fylkesmannen som sekretariat har forvaltningsansvaret på regionalt nivå. På nasjonalt nivå skjer forvaltningen under ledelse av Reindriftnstyret med et sentralt forvaltningsapparat – Statens reindriftnforvaltning – som sekretariat.

2.3 *Siidas plass i lovforslaget*

Siida er gitt en bred plass i lovforslaget.

For å kunne kalle noe for en *siida*, anfører lovtvalget, forutsettes det etter reindriftnsamisk forståelse følgende:

- a. at det eksisterer en reinflokk,
- b. at reinflokken holdes samlet og at det foregår aktiv gjeting/vokting,
- c. at det i alminnelighet deltar en eller flere reindriftnfamilier med sine rein i fellesskapet.

Siida er ikke bare et arbeidsfellesskap, men også det sentrale grunnlag for tradisjonell bruk av reinbeiteområdene.

Lovtvalget anfører videre at utfordringen for utvalget har vært å lage regler som

passer for de ulike *siida*ordninger som finnes innenfor den samiske reindriften. Her kommer *siida*ens rettslige betydning til uttrykk i flere forhold:

1. *Distriktsstyring [ikke gjengitt her]...*
2. *Beitebruksregler*: En av de viktigste oppgavene for distriktsstyret vil være å lage regler for beitebruken, ... Disse beitebruksreglene må bygge på den tradisjonelle bruken av arealene mellom de ulike *siida*er, så vel sommersiidaer som vintersiidaer. De siste decenniene har den tradisjonelle bruken mellom *siida*ene av ulike årsaker blitt satt under press. Utvalget mener det er viktig å reetablere den tradisjonelle bruken, og gi regler som beskytter denne.
3. *Reintall*. *Siida*en og ikke distriktet vil være utgangspunktet ved fastsettelsen av reintall.
4. *Siidaandel*. Gjennom etablering av såkalte *siida*andeler er det utøverne innenfor *siida*en som avgjør hvor mange ansvarlige utøvere det skal være i *siida*en (*siida*andel erstatter begrepet «driftsenhet»).

2.4 *Bruksregler*

Bakgrunnen for fokuset på beitebruksregler er at lovtvalget mener at det innenfor et distrikt i mange tilfeller er nødvendig å lage kjøreregler for bruken av de ulike årstidsbeiter. En av de viktigste oppgavene for distriktsstyret vil være å utarbeide bruksregler. Regler om dette er foreslått i lovtkastet kapittel 9. Særlig viktig er reglene om beitebruk og reintall. Lovtkastet inneholder også egne bestemmelser som må iakttas ved utarbeidelsen av slike regler, se utkastet § 9-3 og § 9-4 (bestemmelsene er gjengitt i punkt 3.3 og 3.4 under). Det er i tilknytning til disse reglene at bl.a. jordskifteretten er tiltenkt en funksjon som en uavhengig overprøvningsinstans.

Reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle bruk av arealene og fremme rasjonelle bruksordninger. Lovtvalgets flertall har foreslått at reglene om beitebruk ikke må komme i strid med den enkelte *siida*s rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag, se utkastet § 9-3 annet ledd.

Forslag til endringer i reindrifftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver

3 Nærmere om den del av lovforslaget som berører jordskifterettens oppgaver

I forslaget til endring i reindrifftsloven er det §§ 8-1, 9-3 og 9-4 som i første rekke berører jordskifterettens arbeidsoppgaver og kompetanse. Disse vil bli gjennomgått i dette kapitlet. Forslagets § 9-2, som også legger føringer på disse oppgavene, vil og bli sett på.

3.1 Overprøvningskompetanse

Før jeg går inn på de enkelte bestemmelsene, er det naturlig å påpeke at jordskifteretten ikke synes å være tiltenkt en oppgave som en førsteinstansdomstol, men heller som et *overprøvningsorgan* i forbindelse med utarbeiding av bruksregler slik det er uttrykt i forslaget til lovendring.⁷ Dette skal skje etter modell av beiteordning i stats- og bygdeallmenninger, jf. jskl. § 33, annet ledd. Som vi skal se er det ikke kun foreslått å gi jordskifterettens overprøvningskompetanse knyttet til bruksregler, men videre også i forhold til fastlegging av reinbeitedistriktsgrenser, og reintall.

I lovforslaget er overprøvningskompetansen knyttet til at et forvaltningsorgan, enten Reindrifftsstyret eller fylkesreindrifftsstyrene, har fattet eller godkjent et vedtak. Dette gir jordskifterettene en annen rolle enn den de har i dag, også i relasjon til jskl. § 33, annet ledd, da en skal overprøve et forvaltningsorgan og ikke et allmenningsstyre.

En kan også merke seg at lovutvalget i forslagets § 12-5 foreslår egne regler om meging, uten at jordskifterettene her er gitt noen rolle.⁸

3.2 Distrikt og distriktsinndeling

Flertallet av lovutvalgets forslag til ny § 8-1. *Distrikt* har følgende ordlyd:

§ 8-1. Distrikt

Reindrifftsstyret skal dele inn de samiske regionale reinbeiteområdene i reinbeitedistrikter, jf. § 3-3. Med utgangspunkt i sedvanemessig bruk skal det legges vekt på at et reinbeitedistrikt får grenser som driftsmessig er naturlige og hensiktsmessige.

Et distrikt skal fortrinnsvis omfatte alle årstidsbeitene for de reindrifftsutøverne som er knyttet til distriktet. Hvor det er hensiktsmessig, kan årstidsbeitene være fordelt over flere distrikter.

Distriktsinndelingen er ikke til hinder for samarbeid mellom reindrifftsutøvere på tvers av distriktsgrensene, så sant et slikt samarbeid ikke går ut over andre reindrifftsutøvers rettigheter. Distriktsinndelingen er heller ikke til hinder for bruk av beiter i annet distrikt når dette følger av særskilt rettsgrunnlag.

Avgjørelse om ny distriktsinndeling eller endring av tidligere grense kan distriktsstyret eller enkelte reindrifftsutøvere i distriktet bringe inn for jordskifteretten.

I lovutvalgets merknad heter det at det er *Reindrifftsstyret* som foretar distriktsinndelingen.⁹ Videre heter det at en ved distriktsinndelingen skal bygge på den *sedvanemessige* bruken. Dette innebærer at distriktet skal omfatte de siidaer som tradisjonelt har holdt til i det geografiske området distriktet omfatter.

Den sedvanemessige bruken vil også være retningsgivende for den geografiske fastsettelsen av distriktets grenser. For å fastsette distriktets grenser er det derfor nødvendig å skaffe seg kunnskap om den bruken distriktets siidaer har utøvet, ikke bare i dag, men også bakover i tid. Har bruken av områdene vekslet opp igjennom tidene, slik at ingen kan påberope seg sedvanemessig bruk av et område, står Reindrifftsstyret friere når grensen skal trekkes. Reindrifftsstyrets avgjørelse om distriktsinndeling *kan bringes inn for jordskifteretten* etter fjerde ledd, se nærmere nedenfor.

Lovutvalget påpeker at sedvanemessig bruk ikke bare har betydning når grensen skal trekkes til andre distrikter. Også innenfor distriktet vil enkeltgruppers sedvanemessig bruk av et område ha betydning, f.eks. ved utforming av bruksregler etter lovutkastets kapittel 9. Alle utøvere tilknyttet et reinbei-

7. NOU 2001: 35 s. 131.

8. NOU 2001: 35 s. 185.

9. NOU 2001: 35 s. 163

tedistrikt har således ikke uten videre de samme rettigheter til alt areal innen distriktet, da forskjellige grupper kan ha sedvane rett til ulike områdene innen dette distriktet.

I merknaden til fjerde ledd sier lovutvalget at det foreslår å bringe jordskifteretten inn i saker vedrørende reindriften. Men dette forutsetter at den reindriftsfaglige kompetansen i jordskifterettene styrkes. Videre er det foreslått at distriktsstyret eller lederen for en siidaandel alltid kan velge å bringe distriktsinndelingen inn for de ordinære domstoler fremfor jordskifteretten. Lovutvalget legger dermed opp til en parallell kompetanse, noe som vanligvis er betraktet som uheldig, bl.a. i forhold til effektivitet og oppbygging av fagkompetanse.

I lovteksten er det ikke angitt hva jordskifteretten har anledning til å prøve (noe det er gjort i forhold til bestemmelsene i forslaget §§ 9-3 og 9-4). I lovutvalgets merknad heter det at:

*«Grensen skal så langt som mulig trekkes etter de sedvanemessige bruksforhold, jf. første ledd, og denne vurderingen må kunne prøves. Der hvor det ikke er etablert rettigheter som er klart retningsgivende for distriktsgrensene, og Reindriftsstyrets inndeling i større grad vil bero på et skjønn, må det likeledes være adgang til å få prøvet dette skjønnet».*¹⁰

3.3 Beitebruk

Flertallet av lovutvalgets forslag til ny § 9-3. *Beitebruk* har følgende ordlyd:

§ 9-3. *Beitebruk*

Gjennom regler om beitebruk skal distriktets reineiere sikres tilgang til nødvendige beiter, herunder kalvingsland, flytteleier og parringsområder. Reglene må ivareta prinsippene for god reindrift basert på samiske tradisjoner og sedvaner.

Reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle utøvelsen av arealene og fremme rasjonelle bruksordninger. Reglene om beitebruk må ikke komme i strid med en siidas rettigheter etablert på særskilt grunnlag.

Det skal fastsettes beitetid, med mindre slike er fastsatt av fylkesreindriftsstyret i medhold av § 9-5.

Leder av siidaandel kan bringe de fastsatte regler om beitebruk inn for jordskifteretten innen seks måneder etter at reglene er godkjent av fylkesreindriftsstyret. Regler om beitebruk som slår urimelig ut overfor enkelte, eller er i strid med rettigheter ervervet ved særskilt grunnlag, kan settes til side av jordskifteretten.

Fylkesreindriftsstyret kan, når sterke grunner taler for det, gi dispensasjon for beitebruksreglene. Ved brudd på reglene om beitebruk kan det treffes tiltak som nevnt i kap. 13.

I merknadene til § 9-3 heter det bl.a. at beitebruksreglene skal være kjøreregler som sikrer ryddig og forsvarlig bruk av beiten.¹¹ Hvor detaljerte de skal være, vil avhenge av forholdene i de ulike områdene. Jo større konflikt det er mellom siidaene om beiten, jo mer detaljerte regler trengs. Men som et minimum må det vurderes å gi regler om:

1. Beitetider for de ulike årstidsbeitene, med mindre det dreier seg om helårsbeiter
2. Kjerneområdet for den enkelte siida på vinterbeitet
3. Regler om bruk av flytteleier gjennom andres sommerbeiter (geasseorohat)
4. Regler om bruk av flytteleier gjennom andre siidaers kjerneområde på vinterbeitene
5. Beskrivelse av sommerbeitene (geasseorohat)
6. Flyttmønsteret mellom de ulike årstidsbeitene
7. Regler om flytting

Av forslaget § 9-2 framgår det at bruksreglene skal utarbeides av distriktsstyret og skal godkjennes av fylkesreindriftsstyret. Når det gjelder regler om beitebruk etter § 9-3, må de utarbeides i samarbeid med distriktets siidaer. Det samme gjelder fastsettelse av reintall etter § 9-4.

10.NOU 2001: 35 s. 164

11.NOU 2001: 35 s. 176

Forslag til endringer i reindriftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver

Det er foreslått å gi jordskifteretten kompetanse til å prøve om reglene om beitebruk:

- Slår urimelig ut overfor enkelte.
- Er i strid med rettigheter ervervet ved særskilt grunnlag,

Det framgår ikke av forslaget om jordskifteretten kun skal sette avgjørelsene til side (tilbakevise de), eller selv foreta bruksordning.

I lovutvalgets merknader heter det at:

*«Regler om beitebruk og hva som er sedvanemessig bruk av områder, er sentrale spørsmål for reieneierne. Det bør derfor være adgang til å få vurdert disse av en uavhengig instans. Utvalget foreslår at bruksregler om beitebruk kan bringes inn for jordskifteretten for prøving. Slik adgang eksisterer i dag for beitebruk for bruksberettigede i bygdeallmenninger og statsallmenninger; se lov om jordskifte av 21. desember 1979 nr. 77 § 33 annet ledd. Skal jordskifteretten få kompetanse også i saker for reindriften, må den reindriftsfaglige kompetansen i jordskifterettene styrkes».*¹²

I og med at lovutvalget henviser til bestemmelsen i jordskifteloven § 33, annet ledd, må dette forstås slik at en ser for seg at jordskifteretten i de nevnte tilfellene gjennomfører en beitebruksordning etter prinsippene som gjelder for bygdeallmenninger og statsallmenninger. Lovutvalget presiserer at «det her bør gjelde samme prinsipp som i jordskifte, nemlig at en bruksberettiget må finne seg i bruksordninger som innebærer en endring fra tidligere bruk, så sant vedkommende ved den nye ordningen ikke kommer dårligere ut (min utheving) «.

3.4 Reintall

Flertallet av lovutvalgets forslag til ny § 9-4. Reintall har følgende ordlyd:

§ 9-4. Reintall

I bruksreglene, se § 9-1, skal det fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersii-

da. Reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer. 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.

Bestemmelse om øvre reintall etter første ledd og annet ledd kan bringes inn for jordskifteretten etter reglene i § 9-3 fjerde ledd.

Overstiger reintallet i siidaen det reintall som er fastsatt etter første eller annet ledd, skal hver ansvarlige enhet som har mer enn 200 rein, redusere det overskytende antall forholdsmessig. Har ingen siidaandeler et reintall over 200, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle siidaandeler.

Det kan fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel. En reduksjon av siidaens reintall i henhold til fjerde 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 reintall.

Lovutvalget bemerker at «fastsettelsen av reintall berører viktige fordelingsproblemer reieneierne imellom. De enkelte siidaene vil ikke bare være opptatt av eget reintall, men også av reintallet til naboen. Dette vil ikke alene få oppmerksomhet ut fra spørsmålet om «naboen har fått mer enn meg», men også fordi naboen er avhengig av det samme beiteområdet. Man vil derfor ha liten toleranse for en reintallsreduksjon som rammer en selv, men ikke naboen.»¹³

Det påpekes videre at det på denne bakgrunn er viktig å understreke at regelen om at fastsettelsen av reintall må skje i nær kontakt med alle siidaene, se bestemmelsen i § 9-2 annet ledd.

Det vil ikke være mulig å bestemme nøyaktig hvilket reintall en siidas areal kan bære. Det vil dessuten her som i all annen ressursforvaltning være uenighet om beitepress o.l.

¹².NOU 2001: 35 s. 177.

¹³.NOU 2001: 35 s. 178.

Av Øyvind Ravna

Fastsettelsen av reintall gjelder dessuten viktige fordelingsspørsmål. Det er derfor viktig at forutsetningen og grunnlaget for det reintall man har kommet frem til blir klargjort på best mulig måte. Det må være adgang til å få etterprøvet de vurderinger som er lagt til grunn. Distriktsstyrets forslag til reintall skal fremlegges på årsmøtet og må godkjennes av fylkesreindriftsstyret, se § 9-2.

Når fylkesreindriftsstyrets godkjenning foreligger, kan lederen av en siidaandel bringe fastsettelsen av reintallet inn for jordskifteretten til vurdering. Denne adgangen til å bringe saken inn for *jordskifteretten*, gjelder ikke bare reintallet for egen siida, men også reintallet for en annen siida så lenge dette har betydning for vedkommende.

4 Høringsuttalelser

I det følgende vil jeg gå gjennom tre høringsuttalelser som er innkommet da NOU 2001: 35 var til høring i 2002. Høringsuttalelsene er gjengitt da de sier noe om synet på jordskifteretten innen reindriftsforvaltningen og blant reindriftsutøvere i det sørsamiske området.

4.1 Områdestyret i Nordland¹⁴

«Områdestyret er skeptisk til at jordskifteretten skal løse tvister som oppstår internt i reindriften. Dersom dette vedtas, kreve[s] det at jordskifteretten får en betydelig bredere kompetanse på reindrift enn det som er tilfellet i dag (i alle fall i Nordland)».

4.2 Reindriftsstyret/reindriftssjefen¹⁵

«Lovutvalget foreslår at avgjørelser om distriktsinndeling (§ 8-1 fjerde ledd) og tvist om bruksregler (§ 9-3, fjerde ledd) skal kunne bringes inn for jordskifteretten. Utvalget forutsetter at den reindriftsfaglige kompetansen til jordskifteretten styrkes.

Reindriftssjefen er enig i at interne brukstviser må kunne bringes inn for en særdomstol, men er i tvil om jordskifteretten, slik den er organisert, vil kunne fungere etter

hensikten. Reindriftssakene vil her bli en del av hele saksmengden som skal behandles, og i de samiske reinbeiteområder vil det være en rekke ulike jordskifteretter som vil ha en ulik saksmengde i forhold til reindriftssaker. En forutsetning for å bygge opp og vedlikeholde kompetanse, er at en har en viss saksmengde, og for de fleste av jordskifterettene vil antallet reindriftsspesifikke saker bli få.

Reindriftssjefen mener her at andre alternativ bør vurderes, ett kan være en særskilt reindriftsdomstol for hele landet. Denne kan organisatorisk knyttes til en jordskiftedomstol, f.eks. i Finnmark. Fordelene med en felles domstol for reindriften er foruten at den innehar og kan vedlikeholde særskilt kunnskap om reindrift, også kan arbeide med dette i et videre perspektiv i forhold til det samiske samfunn og samisk rettsoppfatning. Domstolen skal med det ha kunnskaper om rettsforhold som går ut over reindriftslovens bestemmelser. Domstolen vil etter reindriftssjefens syn føre til en bedre rettsikkerhet og større legitimitet».

4.3 Elgå reinbeitedistrikt¹⁶

«... Distriktet er videre skeptisk til økt bruk av Jordskifteretten som særdomstol. Denne særdomstol har lang tradisjon for tradisjonell landbruksjuridisk tenkning, og lite kjennskap til reindriften. Videre kan det legges til grunn at dommerne ved de ordinære domstoler er bedre utdannet og har mer erfaring i utøvelse av den juridiske metode for å ta stilling til juridiske tvister. Det kan også øke prosessviljen ved at det kan være mindre avskrekkende å gå til jordskifteretten for å løse en tvist, og ved dette legge for liten vekt på å oppnå tradisjonell samisk enighet om spørsmål angående driften i et distrikt. Når man først har satt i gang en prosess, blir det lett en taper og vinner, og dette utløser ankesaker så langt man kommer. Reindriftsutøvere i distriktet har alltid lagt til grunn at det skal svært mye til for å gå til domstolene og er bekymret for at økt bruk av Jordskifteretten generelt kan føre til økt antall prosesser.»

14. Møtebok for reindriftsstyret, sak 61/2002, Oslo 5. desember 2002 s. 24.

15. Møtebok for reindriftsstyret, sak 61/2002, Oslo 5. desember 2002 s. 52.

16. Skriv til Landbruksdepartementet datert 6. sept. 2002, finnes på <http://www.odin.dep.no/filarkiv/159705/Reinbeitedistrikt.pdf> (besøkt 5. mai 2004).

Forslag til endringer i reindrifftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver

5 Utfordringer for jordskifterettene

Innledningsvis må en kunne si at alle de foreslåtte oppgavene setter store krav til jordskifterettene i forhold til å erverve ny kunnskap og til å håndtere spørsmål det foreligger lite rettspraksis på. Det vil også sette krav til jordskiftedommerne i det å måtte forholde seg til en annen kultur og et annet språk enn de en er vant til. I det følgende har jeg satt opp noen utfordringer uten noen rangering verken i forhold til plassering i lovforslag eller utfordringens størrelse.

5.1 Hvordan fastlegge skiftegrunnlaget

Lovutvalget presiserer som vi har sett at «det her bør gjelde samme prinsipp som i jordskifte, nemlig at en bruksberettiget ... ved den nye ordningen ikke kommer dårligere ut».

At en deltager ikke blir påført tap er et grunnprinsipp i jordskiftesaker herunder også bruksordningssaker, nedfelt i jskl. § 3a og for øvrig også i Grunnlovens § 105. Å kunne kontrollere om en bruksberettiget reindrifftsutøver blir påført tap er således ikke bare en utfordring for jordskifteretten, men en absolutt forutsetning for å kunne gjennomføre en bruksordning. Når det gjelder ordning av øvrige tinglige rettigheter foreligger det regler og metoder for å komme fram til et skiftegrunnlag, eksempelvis skal det skiftes etter *partshøve* i sameie og etter *grunnverdi* for individuelle eiendommer, jf. jordskifteloven §§ 27 og 28.

Det førstnevnte synes å være mest nærliggende i relasjon til reindrifftsutøvernes beiterettigheter. Men verken i dette lovforslaget eller i tilknytning til lovforarbeidet da bestemmelsen om bruksordning i reindrifftsaker, jskl. § 2, bokstav c nr. 3, ble vedtatt i 1996, er det gjort noe forsøk på å drøfte hvordan man kommer fram til skifte- eller verdigrunnlaget (og dermed også «partshøve») i saker hvor reindrifftsutøvere eller reinbeitedistrikter er part. Dette innebærer dermed fravær av nødvendig forutsigbarhet ved utforming av bruksordningsregler og videre fravær av mulighet for å kontrollere at ingen parter blir påført tap.

5.2 Hvordan fastslå om rettigheter er ervervet ved hevd eller alders tids bruk

Reindrifftslovutvalget har lagt til grunn at «Regler om beitebruk som er strid med rettigheter ervervet ved hevd eller alders tids bruk, kan settes til side av jordskifteretten».¹⁷

Det foreligger i dag omfattende rettspraksis for at reindrifftsneringen har ervervet beiterett ved alderstids bruk. Rettspraksisen gjelder imidlertid i all hovedsak reindrifftsneringen som et kollektivt fellesskap, hvor man ikke har behandlet saker hvor det har foreligget tvist om beiterett mellom reindrifftsiiidaer eller utøvere. Både i juridisk teori og innen reindrifftsforvaltningen har det imidlertid etablert seg en erkjennelse av at reindrifftsutøverne har tinglige rettigheter av privat karakter. Dette er også bekreftet av en forholdsvis nylig avsagt høyesterettsdom, Rt. 2000 s. 1578.

Manglende rettspraksis og teori gjør det likevel vanskelig å fastslå på hvilke vilkår siidaer eller enkeltutøvere erverver rettigheter av privat karakter. En kan bl.a. reise spørsmål om i hvilken grad hevdslova er anvendelig, hvilken hevdstid som eventuelt bør gjelde og hvilket omfang av bruksutøvelse som skal legges til grunn.

5.3 Hvordan vurdere distriktsinndeling

Distriktsstyret eller enkelte reindrifftsutøvere i distriktet kan bringe avgjørelse om distriktsinndeling inn for jordskifteretten etter forslaget § 8-1. Også dette vil gi jordskifterettene utfordringer av liknende art som i foregående punkt, da jordskifteretten skal kunne prøve om distriktsgrensen er trekt opp etter sedvanemessige bruksforhold. Videre stiller dette krav til reindriftsfaglig kunnskap da et distrikt fortrinnsvis også skal omfatte kvaliteter fra alle årstidsbeitene. At jordskifteretten også skal kunne prøve reindrifftsstyrets faglige vurderinger og skjønn, gjør ikke utfordringene mindre.

5.4 Hvordan vurdere reintall

Lovutvalget påpeker som vi har sett at regelen om at fastsettelsen av reintall må skje i nær kontakt med alle siidaene. Videre at det

¹⁷.NOU 2001: 35 s. 177.

ikke vil være mulig å bestemme nøyaktig hvilket reintall en siidas areal kan bære og at fastsettelsen av reintall gjelder dessuten viktige fordelingsproblemer. Det er derfor viktig at forutsetningen og grunnlaget for det reintall man har kommet frem til blir klargjort på best mulig måte. Det må være adgang til å få etterprøvet de vurderinger som er lagt til grunn.

Også dette stiller nye og store utfordringer til jordskifteretten. Det vil neppe være tilstrekkelig å basere seg på beitebotaniske vurderinger alene. Rettslige vurderinger må også inn. En kommer således igjen tilbake til spørsmålet om et skiftegrunnlag og et forholdstall (parts-høve), noe lovutvalget et stykke på veg har lagt opp til i forslaget § 9-4 fjerde ledd, hvor det foreslås regler for forholdsmessig reduksjon av reintall.

6 Avslutning

Reindriftslovutvalget har foreslått en utvidelse av jordskifterettens kompetanse hvor domstolen gis en funksjon som overprøvingsorgan eller «klageinstans». Jordskifterettene gis således ikke noen selvstendig kompetanse til å ordne beitebruk mellom reindriftssiidaer. Lovforslaget legger dessuten føringer på hva jordskifterettene skal kunne overprøve. Slik forslaget framstår kan den foreslåtte utvidelsen derfor virke liten. Sett i forhold til jordskifterettens arbeidsoppgaver i dag, dagen kompetanse og dagens utdanning for jordskiftedommere, kan oppgavene likevel være av omfattende omfang.

Lovutvalget har i liten grad gått inn på hvordan jordskifterettene skal fastlegge verdien av den enkelte siidaandels beiterett. Skal prøvingsadgangen ha et reelt innhold, bør det foreslås rettsregler for dette, slik en har i forhold til jordskifte av andre tinglige rettigheter, jf. jskl. §§ 27 og 28.

Lovutvalget har pekt på at den reindriftsfaglige kompetansen i jordskifterettene må styrkes. Dette ble også påpekt av Landbruksdepartementet i St meld nr 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift* og i Ot prp nr 28

(1994-95) under lovforarbeidet på 1990-tallet. Utover to kurs på midten av 1990-tallet er lite gjort i forhold til å styrke jordskiftedommerens faktiske kompetanse. Skal jordskiftedomstolen ha troverdighet og legitimitet må spørsmålet om jordskiftedommerens faglige kompetanse tas på alvor helt fra jordskiftestudiet på Ås, hvor fag som reindriftsrett, samerett og folkerett bør få en obligatorisk plass i studiet.

De fire punktene jeg har nevnt ovenfor, viser i all tydelighet behovet for økt faglig kompetanse. De høringsuttalelser som jeg har gått gjennom foran, viser dessuten at jordskifterettens legitimitet bl.a. avhenger av økt faglig kompetanse og forståelse av reindriften sine problemer. Derfor ligger neppe den største utfordringen i disse fire enkeltpunktene, men i at jordskiftedommere og andre funksjonærer ved jordskifteretten tilegner seg nødvendig kunnskap om reindrift herunder også forståelse av samisk kultur for slik å være i stand til å gi disse sakstypene en forutsigbar og faglig forsvarlig behandling. Slik vil en oppnå nødvendig legitimitet.

Litteratur

- Møtebok for reindriftsstyret, sak 61/2002, Oslo 5. desember 2002.
- NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*
- NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*.
- Ot prp nr 28 (1994-95) *Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven*.
- St meld nr 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*
- Strøm Bull, K. *Studier i reindriftsrett*, Tano Aschehoug, Oslo 1997
- Strøm Bull, K. «Samiske sedvaner som rettsgrunnlag for medbestemmelse» i Bjørkli, B. og Selle P. (red.) *Samer, makt og demokrati*, Gyldendal, Oslo 2003.
- Tønnesen, S. *Retten til jorden i Finnmark*, Universitetsforlaget, Oslo/Bergen 1972
- www.odin.dep.no/filarkiv/159705/Reinbeitedistrikt.pdf