

Det juridiske fakultet

## **Reduksjon av antall rein i en siidaandel som tvangstiltak**

*Sett i lys av straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*

—

**Maiken Wickstrøm**

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014*

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Tema og problemstilling.....	4
1.2	Aktualitet og bakgrunn .....	5
1.3	Metode og rettskilder.....	8
1.4	Veien videre.....	10
2	Tvangsslakting som internrettslig tiltak .....	12
2.1	Innledning.....	12
2.2	Hva er tvangsslakting?.....	12
2.3	Utfordringer ved gjennomføringen av tvangsslakting.....	14
2.4	Vilkårene for å vedta tvangsslakting .....	15
2.4.1	Hjemmelsgrunnlag .....	15
2.4.2	«Pålegg etter reindriftsloven § 75» .....	16
2.4.3	«Andre tiltak ikke anses formålstjenlig».....	18
3	Er tvangsslakting straff etter EMK?.....	21
3.1	Innledning.....	21
3.2	Er straffebegrepet i EMK enhetlig?.....	21
3.3	Engel-kriteriene .....	26
3.3.1	Innledning.....	26
3.3.2	Engel and Other v. The Netherlands .....	26
3.3.3	«The legal classification of the offence under national law».....	27
3.3.4	«The nature of the offence» .....	28
3.3.5	«Nature and degree of severity».....	35
3.4	Helhetsvurdering .....	39
4	Konklusjon og vurdering.....	43

5	Betydningen av at tvangsslakting er straff etter EMK .....	46
5.1	Innledning .....	46
5.2	Retten til en rettferdig rettergang, jf. EMK art. 6 .....	46
5.3	Lovskravet, jf. EMK art. 7.....	47
5.3.1	Hvilke krav stiller EMK til hjemmelsgrunnlaget? .....	48
5.3.2	Oppfyller reindriftsloven § 79 lovskravet i EMK? .....	49
5.4	Ankeadgang, jf. EMK P7 art. 2 .....	50
5.5	Vern mot gjentatt straffeforfølging, jf. EMK P7 art. 4.....	50
6	Avslutning .....	52
6.1	Om tvangsslakting i Finnmark .....	52
6.2	Andre virkemidler for å redusere reintallet i Finnmark.....	53
7	Kilder.....	55
	Vedlegg .....	63

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er hvorvidt tvangstiltak i medhold av lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) § 79 første ledd nr. 3 om reduksjon av antallet rein i en siidaandel (tvangsslakting), er straff etter Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as Amended by Protocol No. 11, vedtatt 20. mars 1952 (heretter EMK). EMK oppstiller rettslige skranker konvensjonsstatene er forpliktet til å overholde dersom en reaksjon er straff, herunder EMK art. 6 om rettergangsgarantier, art. 7 om lovskravet, tilleggsprotokoll 7 art. 2 (heretter P7 art. 2) om ankeadgang og tilleggsprotokoll 7 art. 4 (heretter P7 art. 4) om forbud mot gjentatt straffeforfølgning.

Internrettslig opererer Norge med en kasuistisk oppregning av hva som er straff i lov 22. mai 1902 nr. 10 om almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) § 15. Tvangsslakting er ikke opplistet som en av straffesanksjonene og er dermed ikke straff etter norsk intern rett. Det er imidlertid ingen automatikk i at det norske straffebegrepet sammenfaller med straffebegrepet i EMK. I denne oppgaven skal det derfor tas stilling til om tvangsslakting er straff etter EMK.

En eventuell bruk av tvangsslakting reiser mange rettslige problemstillinger. Det kan stilles spørsmål ved om tvangsslakting medfører et inngrep i den samiske kultur, som er beskyttet i lov 17. mai 1814 Norges Grundlov (Grunnloven) § 110 a og International Covenant on Civil and Political Rights, Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) vedtatt 16. desember 1966, art. 27. Videre kan det problematiseres hvorvidt tvangsslakting er et inngrep i eiendomsvernet i Grl. § 105 og i EMK tilleggsprotokoll 1 art. 1 (heretter P1-1). Øyvind Ravna slår fast at tvangsslakting er et inngrep i eiendomsvernet i EMK P1-1, men stiller spørsmål ved om det kan gjøres unntak fra vernet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Øyvind, Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*, 1. utgave, Oslo 2008, s. 194-197 (heretter Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*); Øyvind Ravna, «I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?», *Retfærd årgang 32 2009 nr. 2/125*, s. 24-45 (på s. 42-44) (heretter Ravna, «I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?»).

Til tross for at disse problemstillingene er aktuelle kommer ikke oppgaven til å gå nærmere inn på spørsmålene, ettersom problemstillingene er forholdsvis store. Det søkes i første omgang å ta stilling til de strafferettslige sidene ved tvangsslakting.

Problemstillingen om hvorvidt tvangsslakting er straff etter EMK er kompleks. Spørsmålet må anses som uavklart, og en avklaring vil bringe klarhet i hvilke rettigheter og plikter reindriftsutøverne og staten har i den tilspissede konflikten om tvangsslakting.

## 1.2 Aktualitet og bakgrunn

Spørsmålet om tvangsslakting er straff etter EMK er aktuelt fordi 165 siidaandeler i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark har fått pålegg fra Reindriftsstyret om å redusere reintallet i sin siidaandel forholdsmessig.<sup>2</sup> Pålegget er basert på at de aktuelle siidaene ikke har overholdt reindriftsloven § 60 tredje ledd. Av bestemmelsen fremgår det at siidaer som overstiger reintallet fastsatt i bruksreglene må utarbeide en reduksjonsplan. Dersom reduksjonsplan ikke blir utarbeidet eller overholdt, må hver siidaandel redusere reintallet forholdsmessig. Overholdes ikke pålegg om forholdsmessig reduksjon, kan Fylkesmannen eller Reindriftsstyret med hjemmel i reindriftsloven § 79 første ledd nr. 3 fatte vedtak om at reintallet skal reduseres med tvangsslakting.

Hvert reinbeitedistrikt plikter å fastsette bruksregler i samsvar med reindriftsloven, jf. reindriftsloven § 57. Av bestemmelsens første ledd nr. 3 fremgår det at bruksreglene skal inneholde regler om reintall. Reindriftsloven § 57 har som mål at driftens bruksregler skal sikre en «økologisk bærekraftig utnytting av distriktets beiteressurser». Reintallet må således fastsettes ut i fra hva som er en bærekraftig utnytting av beiteressursene. I reindriftslovens § 1 fremgår at loven skal tilrettelegge for en «økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig [...] skal loven bidra til å sikre forsvarlig dyrevelferd». Bærekraftig knytter seg dermed til reindriftsbefolkningens interesser, dyrevelferd samt

---

<sup>2</sup> Vedlegg, «Forhåndsvarsel om vedtak – Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall» (heretter vedlegg). Varselet er unntatt offentlighet og er derfor vedlagt i anonymisert form. Vedlegget er et forhåndsvarsel fra Reindriftsforvaltningen om at vedtak om forholdsmessig reduksjon vil bli vedtatt av Reindriftsstyret. Til tross for at det kun er et forhåndsvarsel gir det en pekepinn på innholdet av vedtakene om forholdsmessig reduksjon. Vedtakene vil imidlertid variere hva gjelder antall og dato for reduksjon.

samfunnets interesser. I enkelte tilfeller kan disse interessene stride mot hverandre. Debatten om reintall og tvangsslakting er et eksempel på en slik interessekollisjon.

I 2011-2012 foretok Riksrevisjonen en undersøkelse av hvorvidt reindriften i Finnmark er bærekraftig.<sup>3</sup> Undersøkelsen bygger hovedsakelig på en gjennomgang av innrapportert slaktevekt.<sup>4</sup> Riksrevisjonens innhenting av data viser at slaktevekten på rein i Finnmark har gått ned de siste årene. Lav slaktevekt er en indikator på dårlige beiteforhold som igjen tyder på at det er for mange rein i området.<sup>5</sup> Riksrevisjonens undersøkelse ble videre behandlet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. I innstillingen konkluderte komiteen med at reintallet i Finnmark har økt de siste ti år og er kommet til et punkt hvor antallet overskrider bærekraftig drift.<sup>6</sup> I innstillingen påpekes det også at deler av Finnmarksvidda er overbeitet.<sup>7</sup> Deretter behandlet Stortinget kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling<sup>8</sup> i januar 2013.<sup>9</sup> Stortinget bifalt innstillingen enstemmig og tok til orde for at virkemidlene i reindriftsloven bør anvendes dersom reieneierne ikke reduserer reintallet i samsvar med reindriftsloven.<sup>10</sup> Det ble ikke redegjort for hvilke virkemidler som bør anvendes.

Gjennom media har politikere tatt til orde for bruk av tvangsslakting som sanksjon.<sup>11</sup> I utgangspunktet er det enighet blant aktørene om at reintallet i Finnmark er for høyt.<sup>12</sup> Aktørene i debatten er imidlertid uenige i en eventuell anvendelse av tvangsslakting som

---

<sup>3</sup> Dokument 3:14 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.

<sup>4</sup> Ibid. s. 9.

<sup>5</sup> Ibid. s. 9-10.

<sup>6</sup> Innst. 103 S (2012-2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark, s. 4 punkt 2.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Sak nr. 1 [10:00:52] Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.

<sup>10</sup> Ibid. s. 2.

<sup>11</sup> <http://www.sagat.no/hovednyheter/2014/01/28/listhaug-i-lakselv-%E2%80%93-ja,-40.000-rein-m%C3%A5-bort/n>.

<sup>12</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183); [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044); [http://www.nrk.no/nordnytt/\\_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110](http://www.nrk.no/nordnytt/_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110); <http://www.nrk.no/nordnytt/frp-krever-nodslakting-av-rein-1.7989580> Frp krever at 50.000.

sanksjon. NRK, Nordlys, Finnmarken og Sagat er blant avisene som har belyst saken. I det følgende gis en oppsummering av debatten.

Landbruks- og matminister Sylvi Listhaug uttalte i intervju med lokalavisen Sagat at ca. 40 000 rein må slaktes innen 1. april 2015 for at reintallet i Finnmark skal være bærekraftig, og således i samsvar med reindriftsloven.<sup>13</sup> Listhaug klargjorde at dersom en reduksjon ikke blir gjennomført frivillig, vil myndighetene utstede bøter eller iverksette tvangstiltak.

NRK intervjuet reindriftsutøver Per Mikkelsen Bals som er enig i at reintallet er for høyt. Bals forteller om rein som dør på vidda grunnet matmangel, noe som underbygger påstandene om at Finnmarksvidda er overbeitet. Bals oppfordrer alle reindriftsutøvere til å slakte, slik at reindriftslovens mål om en bærekraftig reindrift oppnås.<sup>14</sup> Dyrevernalliansen har også uttalt seg om tilstandene på Finnmarksvidda. De mener situasjonen i dag er en utfordring med tanke på dyrevelferd og at tvangsslakting er eneste løsning.<sup>15</sup> Videre skriver Finnmarken om reindriftsutøver Frode Utsi som forteller at det er fullt mulig å redusere reintallet og drive bærekraftig. Utsi mener at slaktevekten øker med en mindre flokk og at en derfor vil drive lønnsomt til tross for en reduksjon av reintallet.<sup>16</sup>

Andre reindriftsutøvere er svært uenig i dette. NRK skriver om Per Gaup som forteller hvordan tvangsslakting vil drive ham ut av reindriften, ettersom inntekten hans vil gå drastisk ned.<sup>17</sup> Reguleringen vil også ramme utøvere som er i oppstartsfasen hardt. De vil ikke få muligheten til å bygge opp en flokk, og et inntektsgrunnlag basert på reindrift blir dermed vanskelig.<sup>18</sup>

NRK har også intervjuet professor Kirsti Strøm Bull, leder av utvalget som utredet og fremmet forslaget til dagens reindriftslov.<sup>19</sup> Bull uttaler at pålegget om forholdsmessig

---

<sup>13</sup> <http://www.sagat.no/hovednyheter/2014/01/28/listhaug-i-lakselv-%E2%80%93-ja,-40.000-rein-m%C3%A5-bort/>.

<sup>14</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7405119](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7405119) og [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7382888](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7382888).

<sup>15</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7382888](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7382888).

<sup>16</sup> Finnmarken, 28. november 2013, s. 14-15 (papirutgave).

<sup>17</sup> <http://www.nrk.no/nordnytt/reineier-frykter-a-miste-levebrodet-1.10927425>.

<sup>18</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10895750](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10895750).

<sup>19</sup> NOU 2001:35.

reduksjon vil ramme de siidaandelene som ikke har økt reintallet hardt.<sup>20</sup> De som kommer seirende ut er da de siidaandelene, som i strid med reguleringene, har utvidet flokken. Tidligere leder i Reindrifststyret Nils Henrik Sara uttalte til NRK at han er enig med Bull i at reguleringene vil ramme urettferdig, og at myndighetene bør legge opp til bruk av andre sanksjoner.<sup>21</sup>

Gjennomgående signaler fra Stortinget og forvaltningen er at bruk av tvangstiltak er nødvendig, men uten å gi reindrifstøverne et svar på hvilke rettigheter de har som følge av sanksjonene.<sup>22</sup> Det foreligger derfor et behov for en avklaring av de rettslige sider rundt bruken av tvangsslakting.

### 1.3 Metode og rettskilder

Ettersom EMK er en folkerettslig konvensjon vil metoden i oppgaven skille seg fra ordinær intern norsk metode. Den europeiske menneskerettskonvensjon gjelder som norsk lov, jf. lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2, og skal ved motstrid med norsk lov gis forrang, jf. menneskerettsloven § 3. Videre fremgår det av reindrifstloven § 3 at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Vienna Convention on the Law of Treaties av 23. mai 1969 (Wien-konvensjonen) fastsetter i art. 31-33 de alminnelige regler for hvordan traktater skal tolkes. Artiklene er ansett å være en kodifisering av tolkningsprinsippene i folkeretten.<sup>23</sup> EMK er en folkerettslig traktat og reglene i Wien-konvensjonen må derfor gjelde ved tolkningen. Av Wien-konvensjonen art. 31 fremgår at:

---

<sup>20</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10917001](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10917001).

<sup>21</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183).

<sup>22</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183), [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044); [http://www.nrk.no/nordnytt/\\_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110](http://www.nrk.no/nordnytt/_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110); <http://www.nrk.no/nordnytt/frp-krever-nodslakting-av-rein-1.7989580> Frp krever at 50.000; [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10893374](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10893374); [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044).

<sup>23</sup> Hans Petter Graver, ”Internasjonale konvensjoner som rettskilde”, *Lov og rett*, 2003 s. 468-480 (s. 476).



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

Av artikkelen kan det utledes at det ved tolkningen av EMK skal tas utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Videre må ordlyden tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelser og i lys av konvensjonens formål. På denne måten ivaretas hensynet til forutberegnelighet og det oppnås konvensjonsharmoni.

Høyesterett har i Bøhler-dommen<sup>24</sup> oppstilt ytterligere tolkningsprinsipper norske domstoler skal anvende ved tolkningen av EMK. Norske domstoler skal foreta en selvstendig tolkning med utgangspunkt i EMDs metode.<sup>25</sup> Ved tolkningen kan det legges vekt på norske verdiprioriteringer. Det skal imidlertid ikke innfortolkes sikkerhetsmarginer for konvensjonsbrudd, og domstolene skal ikke være for dynamisk og rettsskapende i sin tolkning.<sup>26</sup>

Det finnes et bredt utvalg rettskilder vedrørende spørsmålet om hva som anses som straff etter EMK. Oppgaven tar i all hovedsak utgangspunkt i EMK art. 6, 7, P7 art. 2 og P7 art. 4, som har «criminal offence» og «criminal proceedings» som anvendelsesområde. Ved tolkningen av bestemmelsene vil praksis fra EMD utgjøre en stor del av rettskildebildet. Praksis fra norske domstoler har på bakgrunn av hensynet til et uniformt vern i konvensjonsstatene lav rettskildemessig vekt, men kan anvendes som støtteargumenter.

For å belyse innholdet og vilkårene for å vedta tvangsslaktning må oppgaven ta utgangspunkt i reindrifftslovens regler om tvangstiltak. Reglene i reindrifftsloven er imidlertid vage. Dette medfører at andre rettskilder som forarbeid<sup>27</sup>, praksis og reelle hensyn har stor betydning ved tolkningen.

---

<sup>24</sup> Rt. 2000 s. 996

<sup>25</sup> Ibid., på s. 1007-1008.

<sup>26</sup> Ibid., på s. 1008.

<sup>27</sup> NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindrifftsloven og Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift (reindrifftsloven).

Påleggene om forholdsmessig reintallsreduksjon er ny og eventuelle sanksjoner ved overtredelse er ikke fastsatt.<sup>28</sup> Dette medfører at det ikke finnes et stort utvalg forskning vedrørende tvangsslakting. Regulering av reintallet er som utgangspunkt tillagt reindrifstøverne, jf. reindrifstloven §§ 60 og 57. Selvbestemmelse medfører at det finnes lite praksis på området, derfor vil reelle hensyn spille en større rolle.

Øyvind Ravna er en av få som har skrevet om tvangsslakting. Som nevnt i punkt 1.1 drøfter Ravna hvorvidt samenes rett til reindrift er beskyttet av eiendomsvernet i EMK P1-1.<sup>29</sup> Artikkelen tar ikke for seg de strafferettslige problemstillingene temaet reiser, og har således mindre relevans for oppgaven. På den annen side belyser Ravna tvangsslakting som sanksjon og kan derfor anvendes som støttelitteratur.

Til tross for at det finnes lite forskning på området har regulering av reintallet vært gjenstand for politisk debatt i en årrekke. De politiske aspekter og synspunkter er viktig for å danne et bakgrunnsbilde av den pågående debatt, samt gi en innsikt i og forståelse av den rettslige problemstillingen vi står ovenfor.

## **1.4 Veien videre**

Oppgaven er inndelt i seks kapitler. Oppgaven vil i kapittel 2 starte med en redegjørelse for tvangsslakting som sanksjon. Kapitlet vil klargjøre temaet ytterligere samt gi en redegjørelse for hvilken type sanksjon tvangsslakting er.

Oppgavens hoveddel fremkommer i kapittel 3 og 4. I kapittel 3 behandles først hvorvidt straffebegrepet i EMK er enhetlig, deretter foretas en gjennomgang av straffebegrepets innhold. Underveis i fremstillingen av straffebegrepet foretas en fortløpende subsumsjon, hvor det drøftes hvorvidt vilkårene for å klassifisere tvangsslakting som straff etter EMK er oppfylt. I kapittel 4 oppstilles først konklusjonen, deretter fremstiller jeg mine egne synspunkter og vurderinger av hvorvidt tvangsslakting bør være straff etter EMK.

---

<sup>28</sup> Vedlegg.

<sup>29</sup> Øyvind Ravna, «I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P 1-1?», s. 24-45.

I kapittel 5 redegjøres det for betydningen av at tvangsslakting eventuelt anses som straff etter EMK. Det vil da redegjøres for de rettigheter EMK oppstiller for saker om straff, herunder rettergangsgarantiene i EMK art. 6, lovskravet i EMK art. 7, ankeadgang etter EMK P7 art. 2 og forbudet mot dobbelstraff i EMK P7 art. 4.

Avslutningsvis vil det i kapittel 6 foretas en oppsummering av oppgaven og en rettspolitisk vurdering av hvorvidt andre virkemidler enn tvangsslakting bør anvendes.

## 2 Tvangsslakting som internrettslig tiltak

### 2.1 Innledning

I kapittel 2 redegjøres det for reduksjon av antall rein i en siidaandel som tvangstiltak, herunder tvangsslakting. Først gis en fremstilling i punkt 2.2 av hva tvangsslakting er og fremgangsmåten ved en eventuell tvangsslakting. Deretter drøftes utfordringer ved gjennomføringen av en eventuell tvangsslakting i punkt 2.3. I punkt 2.4 redegjøres det for hvilke vilkår som må være oppfylt for at tvangsslakting skal kunne vedtas.

### 2.2 Hva er tvangsslakting?

Reindriftsloven kapittel 11 hjemler bruken av sanksjoner i de tilfeller reindriftsloven eller eventuelle vedtak gitt i medhold av loven ikke blir overholdt, jf. reindriftsloven § 74. Kapittel 11 oppstiller flere alternative sanksjoner og tvangstiltak. Det er hovedsakelig tvangstiltakene som er av relevans i denne oppgaven. I reindriftsloven § 79 oppstilles en uttømmende liste over hvilke tvangstiltak forvaltningen kan anvende. Bestemmelsens første ledd nr. 3 hjemler forvaltningens adgang til å fatte vedtak om reduksjon av reintallet i en siidaandel gjennom tvang.

Før jeg går nærmere inn i en redegjørelse av hva tvangsslakting er, er det nødvendig å klargjøre kort hvordan reindriften i Finnmark er bygd opp. Redegjørelsen vil belyse reindriftslovens regler, begrepsbruk og system.

Reindriften i Norge er inndelt i seks reinbeiteområder. Finnmark består av reinbeiteområdet Øst-Finnmark og Vest-Finnmark.<sup>30</sup> Øst-Finnmark er videre inndelt i 15 reinbeitedistrikt, mens Vest-Finnmark består av 29 reinbeitedistrikt.<sup>31</sup> Hvert distrikt består så av flere siidaer. Reindriftsloven § 51 definerer en siida som en gruppe reineiery som driver reindriften i fellesskap. Hver siida består dermed av flere reindriftsutøvere som alle eier egne rein, men som har slått seg sammen og driver sammen. Strukturen legger til rette for at reindriftsutøverne kan effektivisere næringen gjennom å benytte seg av hverandres

---

<sup>30</sup> <http://www.reindriften.no/?id=300&subid=0>, se venstre marg.

<sup>31</sup> <http://www.reindriften.no/?id=304&subid=0> og <http://www.reindriften.no/?id=914&subid=0>.

kompetanse og arbeidskraft. Siidaene inndeles videre i «siidaandeler». Reindriftsloven § 10 definerer «siidaandel» som en «familiegruppe eller enkeltperson [...] som driver reindrift [...] i fellesskap». En siidaandel kan altså bestå av flere eiere eller av en eier. Med systemet som bakgrunnsteppe vil gjennomføringen av en eventuell tvangsslakting bli belyst i det følgende.

Reindriftsloven § 79 første ledd nr. 3 lyder som følger:

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

3. reduksjon av antallet rein i en siidaandel,».

Adgangen til å fatte vedtak om tvangstiltak er delegert til Reindriftsstyret og Fylkesmannen. Reindriftsstyret er i reindriftsloven § 71 definert som faglig rådgiver for reindriftsforvaltningen, reinforskningen samt rettledningstjenesten. Reindriftsstyret er overordnet myndighet for alle områdestyrene og klageinstans for vedtak truffet i områdestyrene.

Reindriftsloven § 79 tredje ledd fastslår at vedtak om reduksjon av reintallet med tvang er tvangsgrunnlag etter lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) kapittel 13. Tvangsslakting kan dermed tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14. I dette ligger at Reindriftsstyret, Fylkesmannen eller namsmyndigheten ved kjennelse fra tingretten, kan få rett til å gjennomføre tvangsslaktingen. Hvordan slik tvangsslakting skal gjennomføres er ikke regulert nærmere i lov. Til tross for at loven ikke sier noe mer om gjennomføringsmåten, kan det ses på hva som rent praktisk kreves.

Dersom reindriftsutøverne ikke er behjelpelig ved gjennomføringen, må Reindriftsstyret eller Fylkesmannen på egenhånd samle reinflokken i den aktuelle siidaandelen, telle reinene, velge ut rein som skal slaktes og sende reinene til slakting. I forhåndsvarselet som er vedlagt eier siidaandelen 9833 rein, de er pålagt å redusere til 6900 rein.<sup>32</sup> Ved en eventuell tvangsslakting

---

<sup>32</sup> Vedlegg, s. 1.

må nærmere 3000 rein slaktes. Tallene viser at prosessen rundt tvangsslakting kan være omfattende og utfordrende.

### 2.3 utfordringer ved gjennomføringen av tvangsslakting

Gjennomføringen av en eventuell tvangsslakting vil kunne bli problematisk. I forarbeidene til reindriftsloven peker departementet på hvilke utfordringer en tvangsslakting kan medføre.

«En slik tvangsreduksjon må også regelmessig forventes å by på store praktiske utfordringer, hvor rein i felt skal samles, skilles på grunnlag av øremerker, for deretter å bli slaktet. Dette vil kreve merkekyndighet, betydelige mannskapsstyrker og sannsynligvis politimessig bistand.»<sup>33</sup>

Slakting og håndtering av dyr i et krevende område krever kompetanse. Der Reindriftsstyrets ressurser og kompetanse ikke strekker til vil gjennomføringen avhenge av ekstern hjelp.

I Artikkelen «Frykter sabotasje og intern strid» tar NRK for seg et hemmelig internt notat utarbeidet av Reindriftsforvaltningen.<sup>34</sup> I følge NRK består notatet av en analyse av hvilke utfordringer som kan oppstå ved en gjennomføring av tvangsslakting. I notatet peker Reindriftsforvaltningen på risikoer som sabotasje av samlings- og skillingsanlegg samt en eskalering av konfliktnivået mellom reindriftsutøvere. Ifølge NRK peker også Reindriftsforvaltningen på risikoer rundt markedssituasjonen. Denne risikoen underbygges av en annen artikkel NRK slo opp i 2010. I artikkelen uttaler slakterieier i Tana Bru, Aage Pedersen, at slakteriet har tatt inn flere rein enn vanlig de siste årene.<sup>35</sup> Dette har Pedersen tatt på egen regning og reindriftsutøverne har til nå fritt kunne levere så mange rein de har måttet ønske uavhengig av om Pedersen har fått salg på kjøttet. Pedersen mener imidlertid at dette er for risikabelt i lengden og at han nå må begrense inntaket av rein. En massiv tvangsslakting vil medføre at enda flere rein må inn til slakteriet. Spørsmålet blir da hvem som skal ta

---

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 99 (2004-2005), Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift, 6 Departementets vurderinger, fjerde avsnitt.

<sup>34</sup> [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10893374](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10893374).

<sup>35</sup> [http://nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7401834](http://nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7401834).

regningen for kjøttet som ikke blir solgt på markedet. Videre vil en inflasjon av reinkjøtt føre til at prisen på reinkjøtt vil synke for en periode.

Andre utfordringer som vil kunne oppstå ved selve gjennomføringen er praktiske utfordringer knyttet til skilling. Rein med ulik eier og som tilhører ulike siidaandeler kan sammenblandes og således bli vanskelig å skille. Hvem som er eier av en rein kan leses ut fra merket som befinner seg på dyrets øre, jf. reindriftsloven § 32. For å vite hvilke rein som hører til hvilke siidaandeler er Reindriftsstyret avhengig av å ha kjennskap til merkene, noe som kan bli vanskelig uten hjelp fra lokalbefolkning.

## **2.4 Vilkårene for å vedta tvangsslakting**

### **2.4.1 Hjemmelsgrunnlag**

Hjemmelsgrunnlaget for vedtak om tvangsslakting er nedfelt i reindriftsloven § 79 nr. 3. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at Reindriftsstyret eller Fylkesmannen har vedtakskompetanse. Reindriftsloven regulerer ikke nærmere hvilket av disse forvaltningsorgan som skal vedta tvangsslakting. Etter mitt syn er det mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i hvilket organ som har hatt befatning med saken på et tidligere stadium. På denne måten blir avgjørelsen tatt av det organ som har mest kjennskap til sakens faktum og dermed størst kunnskap om de foreliggende forhold. Der tvangsslakting eksempelvis blir vedtatt som følge av at pålegg om forholdsmessig reduksjon ikke er overholdt, vil vedtakskompetansen avhenge av hvilket organ som har utstedt pålegg om reduksjon. Pålegg om forholdsmessig reduksjon er utstedt av Reindriftsstyret, og det er dermed Reindriftsstyret som må vedta tvangsslakting.<sup>36</sup>

Vilkårene for å vedta tvangsslakting er oppstilt i reindriftsloven § 79 første ledd.

Tvangsslakting er kun aktuelt i de tilfeller «pålegg etter § 75 ikke er etterkommet og andre tiltak ikke anses formålstjenlig». Det er således to kumulative vilkår for at tvangsslakting skal kunne vedtas. I det følgende vil jeg drøfte disse vilkårene nærmere.

---

<sup>36</sup> Vedlegg, s. 1.

## 2.4.2 «Pålegg etter reindrifftsloven § 75»

Det må for det første tas stilling til om myndighetene har sendt ut pålegg i medhold av reindrifftsloven § 75. Reindrifftsstyret har som nevnt i punkt 1.2 sendt ut vedtak om forholdsmessig reduksjon til 165 siidaandeler i Finnmark. Spørsmålet er således om Reindrifftsstyret kan utstede pålegg og om dette er gjort i samsvar med reindrifftsloven § 75.

Av reindrifftsloven § 75 fremgår det at Reindrifftsstyret eller Fylkesmannen kan utstede pålegg om opphør av forhold som er «i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak gjort i medhold av disse bestemmelser [...] når offentlige interesser tilsier det». Det er således på det rene at Reindrifftsstyret har vedtakskompetanse. For at Reindrifftsstyret skal kunne utstede pålegg må imidlertid reindrifftsutøverne ha handlet i strid med reindrifftsloven eller vedtak gitt i medhold av loven. Videre må offentlige interesser tilsi at pålegg må utstedes. Vilkårene vil bli behandlet hver for seg i ovennevnte rekkefølge.

Pålegget om forholdsmessig reduksjon begrunnes i overtredelse av reindrifftsloven § 60 tredje ledd.<sup>37</sup> Reindrifftsloven § 60 tredje lyder som følger:

«Overstiger reintallet i siidaen det reintall som er fastsatt etter første eller annet ledd, skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan. Dersom siidaen ikke gjør dette, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Reindrifftsstyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres. Det skal settes frister for utarbeidelse av plan og gjennomføring av reintallsreduksjon.»

For at pålegget ikke skal være i samsvar med loven må siidaens reintall være høyere enn det som er lovlig etter reindrifftsloven § 60 første og andre ledd. I reindrifftsloven § 60 første ledd første punktum fremgår det at distriktet skal fastsette et øvre reintall for den enkelte sommersiida, reintallet skal innfelles i distriktets bruksregler. Deretter fremgår det av første ledd andre punktum at reintallet fastsettes ut fra «det beitegrunnlag som siidaen disponerer».

---

<sup>37</sup> Vedlegg, s. 1



Pålegg om forholdsmessig reduksjon er således kun aktuelt i tilfeller hvor siidaens reintall overstiger reintallet i bruksreglene, eller hvor reintallet overstiger beiteressursene.

Dersom reintallet overstiger det som er fastsatt i bruksreglene skal hver enkelt siida utarbeide en reduksjonsplan, jf. reindrifftsloven § 60 tredje ledd første punktum. Dersom distriktene ikke utarbeider reduksjonsplan eller siidaene ikke klarer å gjennomføre planen skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig, dette fremgår av reindrifftsloven § 60 tredje ledd andre punktum. Siidaandelene er dermed pålagt gjennom lov å justere reintallet forholdsmessig dersom siidaen som helhet ikke overholder bruksreglene.

I de tilfeller siidaandelen ikke reduserer i samsvar med reindrifftsloven § 60 har de handlet i strid med reindrifftsloven. Per dags dato har få siidaer utarbeidet egne bruksregler og reduksjonsplaner i overensstemmelse med reindrifftsloven. Dermed kommer lovens bestemmelse om forholdsmessig reduksjon til anvendelse.

Det er imidlertid ikke nok at det er handlet i strid med loven. «Offentlige interesser» må også tilsi at det er nødvendig å gi pålegg. En naturlig forståelse av «offentlige interesser» er at det må dreie seg om forhold som ikke er av privat anliggende. I forarbeidene søkes begrepet klarlagt nærmere.

«På den annen side har vi bestemmelser hvor myndighetene har en klar interesse i og plikt til å sørge for at bestemmelsene etterleves. [...]

[...] Gjennom det offentligrettslige vedtaket i seg selv har det oppstått en offentlig interesse. Dette gjelder generelt der hvor det er fattet enkeltvedtak av reindrifftsforvaltningen.»<sup>38</sup>

Av forarbeidene kan det utledes at dersom det er truffet enkeltvedtak av reindrifftsforvaltningen, tilsier det alene at det er tale om en offentlig interesse. I denne sak er det truffet enkeltvedtak av reindrifftsforvaltningen.<sup>39</sup> Videre er pålegget ilagt som følge av at

---

<sup>38</sup> NOU 2001: 35 Forslag til endring i reindrifftsloven, Merknader til § 13-2 (vedtatt som § 75), femte og syvende avsnitt.

<sup>39</sup> Vedlegg.

reintallet skal bli bærekraftig.<sup>40</sup> I innstillingen fra konstitusjons- og kontrollkomiteen er dette begrunnet i hensynet til miljø og reindrifskultur.<sup>41</sup> Disse anliggende er av offentlig interesse.

Det er dermed ilagt gyldig pålegg etter reindriftsloven § 75. Vurderingen videre blir hvorvidt det finnes andre formålstjenlige tiltak, jf. reindriftsloven § 79 første ledd.

### **2.4.3 «Andre tiltak ikke anses formålstjenlig»**

En naturlig forståelse av ordlyden «andre tiltak ikke anses formålstjenlig» er at andre sanksjoner ikke vil være like egnet som tvangsslakting. Ordlyden «ikke anses formålstjenlig» taler for at det ikke er et krav at andre sanksjoner faktisk er gjennomført, det er nok at andre sanksjoner ikke regnes som egnet til å oppnå ønsket resultat. Hvorvidt myndighetene oppfyller vilkåret lar seg ikke besvare før en eventuell iverksettelse av tvangsslakting blir et faktum. Det er imidlertid interessant å vurdere hvilke sanksjoner som kan anvendes og hvorvidt de anses formålstjenlig. Alternative sanksjoner vil derfor belyses i det følgende.

For å besvare hvilke virkemidler som kan være alternativ til tvangsslakting danner sanksjonene oppstilt i reindriftsloven et utgangspunkt. I reindriftsloven kapittel 11 oppstilles flere ulike virkemidler som kan anvendes ved overtredelse av reindriftsloven. Det kan blant annet ilegges tvangsmulkt, jf. reindriftsloven § 76, avgift til siidaandelsleder, jf. reindriftsloven § 77, forelegg, jf. reindriftsloven § 78 eller bøter, jf. reindriftsloven § 80. Sanksjonene vil bli behandlet i ovennevnte rekkefølge.

For det første gir reindriftsloven § 76 adgang til å anvende tvangsmulkt som sanksjon ved overtredelse av reindriftsloven. Tvangsmulkt er en betalingsforpliktelse som løper fram til den underliggende rettslige forpliktelsen oppfylles. Virkningen av tvangsmulkt er at myndighetene får et rettsgrunnlag for å inndrive sitt krav. Dersom en reindriftsutøver ikke betaler tvangsmulkt kan dette i ytterste konsekvens medføre tvangssalg av utøverens personlige eiendeler, som for eksempel rein, jf. reindriftsloven § 76 tredje ledd, jf.

---

<sup>40</sup> Ibid., s. 1.

<sup>41</sup> Innst. 103 S (2012-2013), punkt 1.2.1.

tvangfullbyrdelsesloven § 7-2. Reaksjonen inneholder grader av tvang og åpner for bruk av makt. Det er imidlertid mange steg før direkte makt anvendes.

Det må tas stilling til om tvangsmulkt er et formålstjenlig virkemiddel for å få bukt med reintallet. Spørsmålet blir i all hovedsak om ileggelse av tvangsmulkt vil føre til at reintallet reduseres. Mulkt vil legge et betydelig press på reindriftsutøverne til å slakte raskt, ettersom tvangsmulkt fastsettes ut i fra hvor mange dager, uker eller måneder reindriftsutøveren går over frist for forholdsmessig reduksjon, jf. § 76. Siidaandelene kan bli skyldig staten store summer dersom reintallet ikke reduseres raskt, og det lønner seg derfor å slakte. At tvangsmulkt virker som et betydelig pressmiddel taler for at mulkt er egnet til å oppnå målet om reduksjon av reintallet. På den annen side vil tvangsmulkt ramme siidaandelene ulikt. Veletablerte siidaandeler med store flokker og god økonomi vil ikke være like avhengig av å slakte som de med dårligere økonomi. På den måten kan tvangsmulkt føre til at de som har små flokker blir «tvunget» til å slakte, mens de med store flokker anser det som lønnsomt å betale tvangsmulkt, i stedet for å slakte.

Det må imidlertid være avgjørende at tvangsmulkt er adferdsregulerende og gir reindriftseierne et insentiv til å overholde reindriftsloven. På bakgrunn av dette konkluderes det med at tvangsmulkt er et formålstjenlig virkemiddel. Tvangsmulkt er dermed et alternativt virkemiddel som bør tas i bruk før Reindriftsstyret vedtar tvangsslaktning.

Videre åpner reindriftsloven § 77 for å ilegge lederen i en siidaandel avgift dersom reindriftsloven er overtrådt. Hvor inngripende avgift er vil avhenge av størrelsen på avgiften sammenholdt med siidaens økonomi. Å ilegge avgift ved overtredelse av vedtaket kan være et adekvat alternativ til tvangsslaktning. Sammenlignet med tvangsslaktning vil ikke avgift ramme reindriftsutøverne like hardt, ettersom det ikke inneholder samme grad av tvang. Bruk av avgift kan dermed medføre at reindriftsutøverne opprettholder tilliten til myndigheten. Avgift vil på samme måte som tvangsmulkt gi et insentiv til å overholde reindriftsloven og derfor kunne være formålstjenlig.

Reindriftsloven § 78 åpner for å ilegge reindriftsutøvere forelegg, dersom de ikke overholder reindriftsloven eller vedtak gitt i medhold av loven. Forelegg er som utgangspunkt bøter eller inndragning. Bøter og inndragning er definert som straff etter straffeloven § 15. Forarbeidene til reindriftsloven klargjør imidlertid forståelsen av § 78 nærmere.

«Det vises til utvalgets redegjørelse under punkt 9.9.3.3 hvor det framgår at forelegg er et påbud om å etterkomme et allerede gitt pålegg innen en nærmere angitt frist. Det sivilrettslige forelegget som det her er tale om, må ikke forveksles med det strafferettslige forelegget, som nyttes i mindre straffesaker.»<sup>42</sup>

Forelegg i reindrifftsloven § 78 betyr derfor ikke at reindrifftsutøveren blir ilagt en strafferettslig sanksjon etter norsk intern rett, og de straffeprosessuelle reglene kommer således ikke til anvendelse. Forelegg etter reindrifftsloven § 78 er kun et sivilrettslig pålegg om å etterkomme et allerede utstedt pålegg. Forelegg etter § 78 kan imidlertid gjelde som rettskraftig dom, og fylkesmannen eller Reindrifftsstyret kan dermed gjennomføre nødvendige tiltak for å få forholdet til opphør på siidaandelens regning. Et slikt forelegg vil legge et betydelig press på utøverne. Viten om at forelegget gjelder som rettskraftig dom, og at forvaltningen har rett til å gjennomføre tiltak for å redusere reintallet i samsvar med forelegget, bør få utøverne til å redusere reintallet. Forelegg kan derfor være egnet som virkemiddel.

Videre åpner reindrifftsloven § 80 for å straffesanksjonere reindrifftsutøvere som ikke overholder reindrifftsloven eller vedtak gitt i medhold av loven med bøter. Bøter er klassifisert som straff etter norsk intern rett, jf. straffeloven § 15. Myndighetene har sendt ut pålegg om forholdsmessig reduksjon med bakgrunn i miljøhensyn, dyrevelferd og kulturhensyn. De ønsker hovedsakelig ikke å straffe. Bøter anses derfor ikke formålstjenlig.

Gjennomgangen viser at det finnes flere alternative sanksjoner som er egnet for å oppnå målet om en bærekraftig reindrift. Tvangsmulkt, avgift og forelegg er alle tiltak som anses formålstjenlig. Myndighetene bør derfor ikke iverksette tvangsslakting uten å ha gjennomført noen av de ovennevnte sanksjonene. Vilkårene for å vedta tvangsslakting vil derfor kun være oppfylt der tvangsmulkt, avgift og forelegg er gjennomført. Slike alternative sanksjoner vil kunne være både ressursbesparende, konfliktdempende og gi ønskede resultater.

---

<sup>42</sup> Ot.prp.nr. 25 (2005-2006), 10 Merknader til de enkelte bestemmelser, Til § 78 Forelegg, andre avsnitt.

### **3 Er tvangsslakting straff etter EMK?**

#### **3.1 Innledning**

Som nevnt i punkt 1.1 oppstiller strl. § 15 en uttømmende liste over sanksjonene som klassifiseres som straff etter norsk intern rett. I norsk intern rett opereres det altså med en kasuistisk oppregning av hva som er straff. En liknende bestemmelse finnes ikke i EMK. Straffebegrepets innhold er utpenslet i praksis fra EMD. I Engel og andre mot Nederland går EMD nærmere inn på innholdet av straffebegrepet i EMK.<sup>43</sup> Hvorvidt en reaksjon klassifiseres som straff avhenger av «the legal classification of the offence under national law», «the nature of the offence» og «nature and degree of severity».<sup>44</sup> Disse kriteriene kalles Engel-kriteriene. EMD poengterer at det ikke kan være avgjørende hva staten klassifiserer reaksjonen som.<sup>45</sup> Til tross for at tvangsslakting ikke er straff etter norsk intern rett, kan det derfor likevel være straff etter EMK.

I kapittel 3 redegjøres det for straffebegrepet i EMK. Først vil det i punkt 3.2 tas stilling til om straffebegrepet i EMK er enhetlig. Begrunnelsen for drøftelsen er at spørsmålet har betydning for hvilket innhold som kan ilegges straffebegrepet, noe som igjen har betydning for hvilke reaksjoner som er straff. I punkt 3.3 gjennomgås og drøftes det hvorvidt kriteriene for å kunne klassifisere tvangsslakting som straff etter EMK er oppfylt. Avslutningsvis i punkt 3.4 foretas en helhetsvurdering der kriteriene ses i sammenheng.

#### **3.2 Er straffebegrepet i EMK enhetlig?**

I det følgende sammenlignes straffebegrepet i artikkel 6, 7 og P7 art. 2. Til sist behandles og sammenlignes straffebegrepet i P7 art. 4 med de ovennevnte artiklene.

Anvendelsesområdet for EMK art. 6, 7 og P7 art. 2 er «criminal offence». At ordlyden er likelydende i artiklene taler for at begrepet skal tolkes enhetlig. Rettstekniske hensyn og

---

<sup>43</sup> Engel and Others v. the Netherlands, application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Judgment 8 June 1976.

<sup>44</sup> Ibid, avsnitt 82.

<sup>45</sup> Ibid.

hensynet til forutberegnelighet taler også for at begrepene må ilegges samme innhold. I Engel mfl. mot Nederland behandles art. 6 og 7 under ett når det tas standpunkt til hva som er å anse som straff.<sup>46</sup> Etter Engel mfl. mot Nederland er det kommet en rekke avgjørelser som alle tar utgangspunkt i at straffebegrepene i art. 6 og 7 sammenfaller.<sup>47</sup> En slik tolkning er også lagt til grunn i den juridiske teori.<sup>48</sup>

Ettersom både ordlyd, praksis og teori taler for at straffebegrepet i art. 6 og 7 er enhetlig kan det ikke være tvil om at begrepet skal ilegges samme innhold. På denne bakgrunn konkluderes det med at straffebegrepet i art. 6 og art. 7 er enhetlig.

Formålet bak P7 art. 2 er å sikre borgernes rettssikkerhet ved å åpne for ankeadgang. Bakgrunnen for ankeadgangen er å sikre borgerne en materielt riktig avgjørelse. Materielt riktige avgjørelser er et argument for at rettergangen har vært rettferdig. Det kan derfor sies at P7 art. 2 har en side til rettferdig rettergang etter art. 6. Videre vil retten til en ankeadgang være en forlengelse av retten til en rettferdig rettergang, og det er derfor naturlig at P7 art. 2 har samme anvendelsesområdet som art. 6. Ettersom både ordlyden og formålet samsvarer med art. 6 og 7, konkluderes det med at straffebegrepet i P7 art. 2 sammenfaller med straffebegrepet i art. 6 og 7.

Vurderingen videre er hvorvidt straffebegrepet i EMK P7 art. 4 sammenfaller med straffebegrepet i EMK art. 6, 7 og P7 art. 2. Anvendelsesområdet for P7 art. 4 er «criminal proceedings». Ordlyden skiller seg fra ordlyden, «criminal offence», som anvendes i art. 6,

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, application no. 10873/84, Judgment of 7 July 1989, para. 46; Welch v. The United Kingdom, application no. 17440/90, Judgment of 9 February 1995, para. 28-34; Jamil v. France, application no. 15917/89, Judgment of 8 June 1995, para. 30-32; Malige v. France, application no. 27812/95, Judgment of 23 September 1998; Brown v. The United Kingdom, application no. 38644/97, Decision of 24 November 1998, «The law», para. 1; Escoubet v. Belgium, application no. 26780/95, Judgment of 28 October 1999, para. 32; Blokker v. The Netherlands, application no. 45282/99, Decision of 7 November 2000, «The law», para. 1 og Inocencio v. Portugal, application no. 43862/98, Decision of 11 January 2001, «The law», 2.

<sup>48</sup> Jon Petter Rui, «Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Nr 03, 2005, side 298 (heretter Rui, «Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen».); Jens Edvin A. Skoghøy, «Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon protokoll 7 art. 4 nr. 1 («ne bis in idem»)», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2003, s. 1–40, på s. 15-17.

art. 7 og P7 art. 2. At ordlyden er forskjellig taler for at straffebegrepet i EMK ikke er enhetlig.

P7 art. 4 har som formål å verne individet mot gjentatt straffeforfølgning mot et forhold som allerede er avgjort. Art. 6 regulerer på den annen side rettergangsgarantier som tilkjennes borgerne i forbindelse med straffesaken. I Nikitin mot Russia uttalte EMD at forbudet mot gjentatt straffeforfølgning er et utslag av prinsippet om rettferdig rettergang.<sup>49</sup> Videre la EMD til grunn at straffebegrepene i EMK er sammenfallende.<sup>50</sup> Dommen er en klar indikator på at straffebegrepet er enhetlig. I ettertid er tolkningen i Nikitin mot Russland lagt til grunn i flere saker.<sup>51</sup> Synspunktet i Nikitin ble imidlertid satt på spissen i avvisningsavgjørelsene Mjelde mot Norge<sup>52</sup> og Storbråten mot Norge<sup>53</sup>. Mjelde og Storbråten bygger på samme faktum og tar for seg samme rettslige spørsmål. Av hensyn til fremstillingen behandles derfor kun Storbråten mot Norge.

Storbråten måtte legge ned sin restaurant som følge av at han gikk konkurs. I forbindelse med konkursen ble Storbråten ilagt konkurskarantene og deretter straffedømt for samme overtredelser som hadde ført til konkurskarantenen. Storbråten tok saken inn til EMD og anførte krenkelse av P7 art. 4. EMD kom til at P7 art. 4 var krenket som følge av at konkurskarantene måtte klassifiseres som straff etter EMK og at det var tale om en gjentatt straffeforfølgning. Om straffebegrepet fremgår følgende:

«This notion must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words “criminal charge” and “penalty” respectively in Articles 6 and 7 of the Convention (see Rosenquist v. Sweden (dec.), no. 60619/00, 14 September 2004; Manasson v. Sweden (dec.), no. 41265/98, 8 April 2003; Göktan v. France, no. 33402/96, § 48, ECHR 2002-V; Malige v. France, 23 September 1998, § 35, Reports of Judgments

---

<sup>49</sup> Nikitin v. Russia, application no. 36410/02, *Judgment 9 October 2008, para. 48 og 54.*

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Göktan v. France, application no. 33402/96, Judgment 2 July 2002; Rosenquist v. Sweden, application no. 60619/00, Judgment 14 September 2004; Manasson v. Sweden, application no. 41265/98, Judgment 8 April 2003, para. 5; Nilsson v. Sweden, application no. 73661/01, Judgment 13 December 2005.

<sup>52</sup> Mjelde v. Norway, application no. 11143/04, Judgment 1 February 2007.

<sup>53</sup> Storbråten v. Norway, application no. 12277/04, Judgment 1 February 2007.

and Decisions 1998-VII; and Nilsson v. Sweden (dec.), no. 73661/01, ECHR 2005-). Hence, the Court will have regard to such factors as the legal classification of the offence under national law; the nature of the offence; the national legal characterisation of the measure; its purpose, nature and degree of severity; whether the measure was imposed following conviction for a criminal offence and the procedures involved in the making and implementation of the measure (see Malige and Nilsson, both cited above). This is a wider range of criteria than the so-called “Engel criteria” formulated with reference to Article 6 of the Convention.»<sup>54</sup>

I dommen tar EMD utgangspunkt i Engel-kriteriene ved vurderingen av om konkursskarantene er straff etter EMK. Engel-kriteriene vil bli nærmere gjennomgått i punkt 3.3. EMD går imidlertid lengre i sin fastsettelse av straffebegrepets innhold. I tillegg til de tradisjonelle Engel-kriteriene anvender retten flere momenter i vurderingen av om forholdet er straff. EMD ser også hen til den nasjonale rettslige karakteristikken av tiltaket, formålet med tiltaket, om tiltaket er ilagt etter domfellelse for et straffbart forhold og den prosess som ligger til grunn for sanksjonsileggelsen.<sup>55</sup> Hvorvidt disse momentene utgjør et nytt sett kriterier for å fastsette innholdet av straffebegrepet, eller om de kun utgjør en presisering av de tradisjonelle Engel-kriteriene, er omdiskutert.<sup>56</sup>

I etterkant av Storbråten og Mjelde avsa EMD dom i Zolotukhin mot Russland.<sup>57</sup> Zoloutkhin mot Russland er den første storkammerdom som omhandler P7 art. 4. Avgjørelsen har derfor stor rettskildemessig vekt. I Zolotukhin var spørsmålet om administrative reaksjoner og straffereaksjon som følge av munnbruk og trusler mot en offentlig tjenestemann var omfattet av vernet mot dobbeltstraff i P7 art. 4. EMD kom til at de administrative sanksjonene var straff og at det var tale om en gjentatt straffeforfølgning. Ved vurderingen av om sanksjonene var straff tok EMD utgangspunkt i følgende:

---

<sup>54</sup> Storbråten v. Norway, op. cit., para. 3.

<sup>55</sup> Jon Petter Rui, *Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning*, Oslo 2009, s. 164 (heretter Rui, *Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning*).

<sup>56</sup> Ibid., s. 171, Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave, Bergen 2011, s. 463 (heretter Aall).

<sup>57</sup> Zolotukhin v. Russia, application no. 14939/03, Judgment 10 February 2009.



«The notion of “penal procedure” in the text of Article 4 of Protocol No. 7 must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words “criminal charge” and “penalty” in Articles 6 and 7 of the Convention respectively [...]. The Court's established case-law sets out three criteria, commonly known as the “Engel criteria” [...], to be considered in determining whether or not there was a “criminal charge”»<sup>58</sup>

Det er imidlertid uenighet om hvordan disse premissene skal tolkes. Høyesterett har tatt avgjørelsen til inntekt for at EMD i dommen har ment å gå tilbake til sin tradisjonelle tolkning av straffebegrepet.<sup>59</sup>

«Vurderingen av om P 7-4 kommer til anvendelse skjer her på grunnlag av Engel-kriteriene, som blir karakterisert som etablert rettsoppfatning, uten noen henvisning til “a wider range of criteria”. Storkammerets drøftelse fremstår som prinsipiell, den er nyere enn Storbråten-, Mjelde- og Haarvig-avgjørelsene, og den er fulgt i senere konvensjonspraksis, jf. for eksempel dom 16. juni 2009 i saken *Ruotsalainen v. Finland* (avsnitt 41-47).»

Ut i fra Høyesteretts standpunkt skal det derfor ses bort fra vurderingstemaet som er utpenslet i Mjelde og Storbråten mot Norge. Hvorvidt dette er tilfellet er omdiskutert i den juridiske teori.<sup>60</sup>

Som vi ser er det uenighet om innholdet av straffebegrepet i P7 art. 4. I etterkant av Zolotukhin er det uklart om dommen har gått tilbake til en anvendelse av det tradisjonelle straffebegrepet. Det er imidlertid enighet om at utgangspunktet for fastsettelsen av innholdet i straffebegrepet er kriteriene oppstilt i Engel m.fl. mot Nederland. I det følgende tas det derfor utgangspunkt i kriteriene oppstilt i Engel m.fl. mot Nederland.

---

<sup>58</sup> Ibid, para 52-53.

<sup>59</sup> Rt. 2010 s. 1211, avsnitt 41.

<sup>60</sup> Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 171; Aall, s. 463.

### 3.3 Engel-kriteriene

#### 3.3.1 Innledning

Under punkt 3.3 redegjøres det for og drøftes hvorvidt tvangsslakting oppfyller kriteriene oppstilt i Engel mfl. mot Nederland<sup>61</sup>, og således kan klassifiseres som straff etter EMK. Det subsumeres hovedsakelig under hvert kriterium oppstilt i engel-saken.<sup>62</sup>

#### 3.3.2 Engel and Other v. The Netherlands

Vurderingen av hva som inngår i straffebegrepet tar utgangspunkt i Engel m.fl. mot Nederland<sup>63</sup> fra 1976, som behandles i det følgende. Først gis en kort fremstilling av sakens faktum, deretter redegjøres det for Engel-kriteriene som oppstilles i dommen.

Fem nederlandske statsborgere klaget inn staten Nederland for krenkelse av EMK art. 5 og 6. De fem klagerne var alle ansatt i den Nederlandske hæren. Alle fem ble med bakgrunn i ulike overtredelser av interne regler ilagt vaktarrest. Klagerne klaget saken inn til EMD som tok saken opp til doms. Klagerne anførte at reaksjonen ilagt dem var frihetsberøvelse etter art. 5 og straff etter art. 6. Den Nederlandske stat bestred dette. EMD kom til at det forelå krenkelse av både art. 5 og 6.

Ved vurderingen av om en reaksjon er straff uttalte EMD at det skal ses hen til tre kriterierier; «the legal classification of the offence under national law», «the nature of the offence» og «nature and degree of severity».<sup>64</sup> I juridisk teori er kriteriene oversatt noe forskjellig. Aall betegner kriteriene som nasjonale myndigheters syn, normens karakter, forholdets karakter og reaksjonens karakter og alvor.<sup>65</sup> Rui, Holmboe og Jahre bruker en litt annen terminologi; nasjonal klassifikasjon, normens/lovbruddets karakter og sanksjonens innhold og alvor.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit.

<sup>62</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit., para. 82.

<sup>63</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Aall, s. 375-378.

<sup>66</sup> Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 156; Morten Holmboe og Hans-Petter Jahre, "Dobbelstraff er ikke enkelt. Gjentatt straffefølgning etter Den europeiske menneskerettskonvensjons protokoll 7 artikkel 4 – en oppdatering", *Lov og Rett*, 2011, s. 191-212.

Møse har igjen en annen benevnelse av kriteriene, han kaller de internrettslig klassifisering, handlingens art og sanksjonens strenghet.<sup>67</sup> Høstmælingen omtaler kriteriene som nasjonal benevning, formålet med eller karakteren til den påberopte bestemmelsen og sanksjonens art og innhold.<sup>68</sup> Til tross for at teoretikerne har ulik oversettelse av kriteriene, legger de til grunn tilnærmet samme meningsinnhold. I denne oppgaven tas det utgangspunkt i EMDs benevnelse av Engel-kriteriene.

Som utgangspunkt er kriteriene alternative og kan hver for seg danne grunnlag for at en reaksjon klassifiseres som straff etter EMK.<sup>69</sup> EMD har imidlertid ved flere anledninger stadfestet at der kriteriene isolert ikke medfører at det er tale om straff, skal det foretas en helhetsvurdering hvor kriteriene ses i sammenheng.<sup>70</sup> Dette synspunkt er også lagt til grunn av Høyesterett og i juridisk teori.<sup>71</sup>

I det følgende vurderes hvert kriterium for seg, før det til slutt foretas en samlet helhetsvurdering. Til tross for at de tre kriteriene drøftes separert vil innholdet i kriteriene kunne gli noe over i hverandre. Begrunnelsen for dette er at EMD i sine avgjørelser ofte sammenblander kriteriene og derfor eksisterer det nødvendigvis ingen klare avgrensinger for hvilke momenter som skal vurderes under hvert enkelt kriterium. Det viktigste er likevel at momentene, som skal inngå i vurderingen, drøftes.

### **3.3.3 «The legal classification of the offence under national law»**

I Engel mfl. mot Nederland tok EMD utgangspunkt i kriteriet «the legal classification of the offence under national law».<sup>72</sup> En naturlig forståelse er at det skal ses hen til hva den nasjonale stat rubriserer reaksjonen som. Ved vurderingen ser EMD hen til bestemmelsens

---

<sup>67</sup> Erik Møse, *Menneskerettigheter*, 1. utgave, Oslo 2002, s. 308-209 (heretter Møse).

<sup>68</sup> Njål Høstmælingen, *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo 2006, s. 193 (heretter Høstmælingen).

<sup>69</sup> Rui, «Det materielle straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon», s. 314-319.

<sup>70</sup> Garyfallou AEBE v. Hellas, application no. 18996/91, Judgment 24 September 1997, para. 29-35 og Jussila v. Finland, application no. 73053/01, Judgment 23 November 2006, para. 30-31.

<sup>71</sup> Rt. 2007 s. 1217 avsnitt 40; Rt. 2002 s. 1007 og Rui, «Det materielle straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon», s. 319-320.

<sup>72</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit., avsnitt 82.

plassering, lovgivers synspunkt vedrørende bestemmelsen og hvordan nasjonale domstoler vurderer bestemmelsen.<sup>73</sup>

Straffeloven § 15 oppstiller en uttømmende liste over de strafferettslige sanksjonene i norsk intern rett. Tvangsslakting er som nevnt i punkt 1.1 ikke regnet som straff etter straffeloven § 15. Hjemmelsgrunlaget for tvangsslakting er nedfelt i reindrifftsloven § 79 og defineres som tvangstiltak. Reindrifftsloven er videre en forvaltningsrettslig lov, noe som taler for at tvangsslakting ikke er en strafferettslig sanksjon. I tillegg oppstiller lovgiver de strafferettslige sanksjonene, herunder bøter, i en egen bestemmelse i reindrifftsloven § 80. Dette kan anses som et signal fra lovgiver om at det blant reindrifftslovens sanksjoner kun er bøter som anses som en straffesanksjon.

Av argumentasjonen over er det dermed klare holdepunkter for å slå fast at tvangsslakting ikke klassifiseres som straff etter norsk intern rett. Tvangsslakting oppfyller derfor ikke engelkriteriet «the legal classification of the offence under national law». Etersom tvangsslakting ikke er straff etter norsk intern rett taler kriteriet «the legal classification of the offence under national law» for at tvangsslakting ikke er straff etter EMK.

### **3.3.4 «The nature of the offence»**

#### **3.3.4.1 *Generelt***

En naturlig forståelse av hva som ligger i kriteriet «the nature of the offence» er at det dreier seg om arten av lovbruddet. For å klarlegge nærmere hva som ligger i kriteriet er det hensiktsmessig å se hen til EMDs begrunnelse for kriteriet.

«The very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening

---

<sup>73</sup> Minelli v. Switzerland, application no. 8660/79, Judgment 25 March 1983, para. 28; Campbell and Fell v. the United Kingdom, application no. 7819/77; 7878/77, Judgment 28 June 1984, para. 70 (heretter Campbell and Fell v. the United Kingdom); Weber v. Switzerland, application no. 11034/84, Judgment 22 May 1990, para. 31. Se også Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 156 med videre henvisninger.

a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law.»<sup>74</sup>

Av dette kan det utledes at det skal ses hen til realiteten og ikke hvorvidt forholdet betegnes som straff. På denne måten kan ikke statene unngå å sikre borgerne vernet oppstilt i EMK ved å betegne forholdet som noe annet enn straff. Vurderingstemaet blir således om reaksjonen i realiteten er en straff.

Campbell og Fell mot Storbritannia belyser vurderingstemaet nærmere.<sup>75</sup> I dommen var det spørsmål om tap av privilegier, eksklusjon fra arbeid, stans av inntjening, mobilsperring og forlengelse av straff grunnet overtredelse av disiplinærregler i et fengsel var straff etter EMK. I dommen stilte EMD spørsmål ved om handlingen hadde «a certain criminal colouring».<sup>76</sup> EMD konkluderte ikke alene på bakgrunn av lovbruddets art, men kom etter en helhetsvurdering til at reaksjonen var straff etter EMK. Av dommen kan det utledes at det skal legges vekt på om handlingen bærer preg av å være en kriminell handling.

Hvorvidt en handling bærer preg av å være et straffbart forhold kan ifølge praksis fra EMD besvares ved å se hen til om bestemmelsen legger opp til en skyld-vurdering.<sup>77</sup> Skyldvurderinger er vanlig for å kunne ilegge straff og gir normen et straffepreg. I følge Rui kan det også ses hen til om handlingen er strafferettslig i andre europeiske land, om den tidligere har vært kriminalisert, eller om den har samme gjerningsinnhold som andre strafferettslige bestemmelser.<sup>78</sup> Andre momenter som kan være av betydning er om anvendelse av reaksjonen forutsetter etterforskning og om overtredelsen registreres i et strafferegister.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit., avsnitt 82.

<sup>75</sup> Campbell and Fell v. The United Kingdom, op. cit.

<sup>76</sup> Ibid., para. 71

<sup>77</sup> Benham v. the United Kingdom, application no. 19380/92, Judgment 10 June 1996, para. 56; Ezeh and Connors v. the United Kingdom, application no. 39665/98; 40086/98, Judgment 09 October 2003, para. 105. Se også Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 156.

<sup>78</sup> Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 157.

<sup>79</sup> Ibid., s. 158.

I følge EMD skal det under kriteriet «the nature of the offence» også ses hen til om reaksjonen har et pønalt formål og om reaksjonen har et bredt nedslagsfelt.<sup>80</sup> Disse to momentene vil behandles nærmere før det foretas en samlet subsumsjon av alle momentene under kriteriet «the nature of the offence».

### **3.3.4.2 Reaksjonens pønale formål**

Med pønalt formål forstås at det skal vurderes om hensikten bak reaksjonen er å straffe. Det må således ses hen til hva staten har som begrunnelse for ileggelse av reaksjonen. For å kunne besvare hvorvidt statens bakteppe er å straffe, må det imidlertid klargjøres hva som er det generelle formålet bak straff.

EMD har ved flere anledninger i vurderingen av om formålet er pønalt lagt vekt på om sanksjonen er adferdsregulerende.<sup>81</sup> Dersom reaksjon er adferdsregulerende taler det for at sanksjonen har et pønalt formål, og således er straff. I Van Marle uttalte EMD at saker som inneholder forvaltningsskjønn som regel vil falle utenfor straffebegrepet i art. 6.<sup>82</sup>

Begrunnelsen for dette var at saker av forvaltningsrettslig karakter ikke ville inneholde nok strafferettslige elementer, og dermed ikke ha et pønalt formål.

Høyesterett har sluttet seg til Andenæs' definisjon av straff.<sup>83</sup> Andenæs definerer straff som:

«[...] et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertreddelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde.»<sup>84</sup>

Som utgangspunkt har Høyesterettspraksis og juridisk teori vedrørende det intern norske straffebegrepet lav rettskildemessig vekt ved tolkningen av EMK. Dommen gir imidlertid

---

<sup>80</sup> Zolotukhin v. Russia, op. cit., para. 55; Agosi v. The United Kingdom application no. 9118/80, Judgment 24 October 1986; Air Canada v. The United Kingdom, application no. 18465/91, Judgment 5 May 1995; Inocencio v. Portugal, op. cit.; C.M v. France, application no. 28078/95, Judgment 26 June 2001; Bendenoun v. France, op. cit.; Benham v. the United Kingdom, op. cit., para. 105; Öztürk v. Germany, application no. 8544/79, Judgment 21 February 1984, para. 53.

<sup>81</sup> Ezeh and Connors, op. cit., para. 105; Öztürk v. Germany, op. cit., para. 53; Bendenoun v. France, op. cit., para. 47.

<sup>82</sup> Van Marle and Others v. The Netherlands, application no. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, Judgment 26 June 1986.

<sup>83</sup> Rt. 1977 s. 1207, på s. 1209.

<sup>84</sup> Johs Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 8. utgave, Oslo 1998, side 348 (heretter Andenæs).

uttrykk for hva som er formålet bak straff, og kan således anvendes som argument for at sanksjoner som er ilagt med den hensikt at den skal føles som et onde, har et pønalt formål. Dersom staten anvender tvangsslakting i den hensikt at tvangsslakting skal føles som et onde for de aktuelle siidaandelene, taler dette for at tvangsslakting har et pønalt formål.

Ved vurderingen av om staten har et pønalt formål bak en eventuell anvendelse av tvangsslakting, må det derfor drøftes hvorvidt sanksjonen vil virke adferdsregulerende og om tvangsslakting vedtas med det formål at det skal føles som et onde.

### **3.3.4.3 Reaksjonens nedslagsfelt**

En naturlig forståelse av reaksjonens nedslagsfelt er at det knytter seg til reaksjonens anvendelsesområdet, herunder hvem som kan rammes av sanksjonen. For å belyse hva som ligger i vurderingen av reaksjonens nedslagsfelt vil det i det følgende oppstilles noen eksempler. Det første eksemplet er EMD dommene Öztürk og Lutz begge mot Tyskland.<sup>85</sup> I dommene var det spørsmål om det kunne ilegges gebyr for overtredelser av tysk vegtrafikklovgivning som ikke var klassifisert som straff i tysk intern rett. EMD viste til at regelen om gebyr var rettet mot enhver ettersom den gjaldt alle som overtrådte vegtrafikklovgivningen. På bakgrunn av at reaksjonen knyttet seg til enhver konkluderte EMD med at reaksjonen hadde et bredt nedslagsfelt og at gebyret dermed var straff.

Lauko mot Slovakia<sup>86</sup> er et eksempel på at også små reaksjoner kan anses som strafferettslig så fremt nedslagsfeltet er bredt. I saken var det tale om et gebyr på 300 slovakiske kroner. Til tross for at det ikke var strid om en stor sum, konkluderte EMD med at reaksjonen rettet seg mot enhver, og at den dermed var straff. Av dommen kan det utledes at reaksjonens alvorlighet har liten betydning der reaksjonen rammer bredt blant borgerne.

I følge Rui er nedslagsfeltet bredt der reaksjonen kan ramme hele befolkningen i landet. Der reaksjonen er rettet mot en bestemt gruppe med en spesiell status mener Rui at det er tale om

---

<sup>85</sup> Öztürk v. Germany, op. cit. og Lutz v. Germany, *application no.* 9912/82, Judgment 25 August 1987.

<sup>86</sup> Lauko v. Slovakia, *application no.* 26138/95, Judgment 2 September 1998.

disiplinærregler, ikke strafferegler.<sup>87</sup> Det blir således et moment om reaksjonen rammer «enhver» eller om den rammer spesifikke grupper.

Ut i fra gjennomgangen over er det flere momenter som er relevant ved drøftelsen av «the nature of the offence»; hovedsakelig skal det tas stilling til om reaksjonen har «a criminal colouring» eller et kriminelt preg, et pønalt formål og om reaksjonen har et bredt nedslagsfelt.

#### **3.3.4.4 *Har tvangsslakting et kriminelt preg?***

Reindrifftsloven § 79 legger ikke opp til en skyld-vurdering. Loven operer med siidaandelen og siidaen som rettssubjekt. Dersom siidaens reintall overstiger lovens begrensninger, må alle siidaandeler i den aktuelle siida redusere reintallet forholdsmessig. Ettersom loven operer med siidaen som en helhet, trenger ikke de enkelte siidaandelene å ha utvist skyld for å bli ilagt tvangsslakting. De kan således sanksjoneres for overtredelser begått av andre siidaandeler. At reindrifftsloven § 79 ikke legger opp til en skyld-vurdering taler for at formålet bak tvangsslakting ikke er pønalt.

Overtredelsen, herunder handling i strid med loven eller vedtak gitt i medhold av loven, blir heller ikke registrert i strafferegisteret og det kreves ingen etterforskning for å beslutte tvangsslakting. Tvangsslakting har ikke vært kriminalisert på et tidligere tidspunkt, og er heller ikke ansett som straffesanksjon i andre europeiske land. Alle disse momentene trekker i retning av at tvangsslakting ikke inneholder strafferettslige elementer, og taler derfor for at tvangsslakting ikke er straff etter EMK.

På den annen side er gjerningsinnholdet i reindrifftsloven § 79 likelydende med gjerningsinnholdet i reindrifftsloven § 80. Det fremgår av reindrifftsloven § 80 at den som overtrer loven eller vedtak og pålegg gitt i medhold av loven kan bli straffet med bøter. Bøter er klassifisert som straff, jf. strl. § 15. Reindrifftsloven åpner derfor for å anvendes straff for nøyaktig samme overtredelser som kan sanksjoneres med tvangsslakting. Det vil si at siidaandeler som ikke overholder pålegg om forholdsmessig reduksjon også kan bli

---

<sup>87</sup> Rui, *Forbudet mot gjentatt straffefølgning*, s. 157 med videre henvisninger.



sanksjonert med bøter. Det faktum at overtredelsen også kan sanksjoneres med straff tilsier at tvangsslakting har et kriminelt preg, og taler derfor for at tvangsslakting er straff etter EMK.

For å ta stilling til om tvangsslakting oppfyller kriteriet «the nature of the offence» er det videre nødvendig å avgjøre hvorvidt tvangsslakting har et pønalt formål.

#### **3.3.4.5 *Har tvangsslakting som reaksjon et pønalt formål?***

Bakgrunnen for at debatten om tvangsslakting har blusset opp er det høye reintallet i Finnmark.<sup>88</sup> Et høyt reintall vil ha negativ innvirkning på beiteressursene. I ytterste konsekvens kan dette føre til at flokkene i de aktuelle siidaene ikke får nok mat. Naturlig nok fører mindre mat til at reinens slaktevekt går ned, som igjen vil ha innvirkning på inntjeningsgrunnlaget. Konsekvensene av lavere inntjening kan blant annet være at reindriftsutøvere må trå ut av reindriften. Videre kan konsekvensene av høyt reintall være at beiteressursene brukes opp. På denne måten kan et høyt reintall i ytterste konsekvens føre til at samiske reindriftsutøvere ikke kan utøve sin kultur. Begrunnelsen for en eventuell anvendelse av tvangsslakting er således hensynet til miljø, dyrevelferd og kultur. Som utgangspunkt har tvangsslakting derfor ikke et pønalt formål, og fremstår derfor ikke som et onde staten vedtar i den hensikt at den skal føles som et onde. Statens begrunnelse for anvendelse av tvangsslakting taler derfor for at tvangsslakting ikke har et pønalt formål, og at tvangsslakting ikke er straff etter EMK.

Det kan imidlertid ikke bare ses hen til statens begrunnelse, det må også ses hen til de faktiske forhold. I denne vurderingen er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i straffens begrunnelse, og se om den gir seg utslag ved en eventuell anvendelse av tvangsslakting som sanksjon.

Anvendelse av tvangsslakting forutsetter bruk av tvang. Bruken av tvang vil virke avskrekkende både for allmennheten, samt den enkelte reindriftsutøver, og på den måten virke adferdsregulerende. Dette gjelder særlig ettersom reindriftsretten er et område som har vært tilnærmet selvregulert. Videre har landbruksministeren, som nevnt i punkt 1.2, uttalt at tvangsslakting kan aktualiseres dersom reindriftsutøverne ikke reduserer i henhold til

---

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 44-45; Innst. 103 S (2012-2013) og Dokument 3:14 (2011-2012).

påleggene.<sup>89</sup> Uttalelsen fremstår ikke bare som en oppfordring, men kan også fremstå som en trussel. Det faktum at tvangsslakting anvendes som en trussel taler for at tvangsslakting som sanksjon er adferdsregulerende. At tvangsslakting er adferdsregulerende taler for at sanksjonen har pønale trekk, og derfor er straff etter EMK.

Handlingen som ønskes sanksjonert ved tvangsslakting er unnlattelse av å overholde et forvaltningsrettslig vedtak om forholdsmessig reduksjon av reintallet i distriktet.<sup>90</sup> Reindrifftsloven § 79 anvender begrepet «kan» og legger således opp til at forvaltningen kan utvise skjønn ved vurderingen av om tvangsslakting skal ilegges. Dette taler for at tvangsslakting er en forvaltningsrettslig sanksjon som ikke har et pønalt formål. I denne sak kan det imidlertid ikke tillegges avgjørende vekt at tvangsslakting anvendes på bakgrunn av forvaltningsrettslig skjønn. En slik tolkning åpner for at statene kan omgå reglene i EMK vedrørende straff ved å åpne for forvaltningsskjønn. Hensynet til reindrifftsutøvernes rettssikkerhet tilsier at det må ses hen til realiteten bak sanksjonen, ikke betegnelsen.

Likevel kan det vanskelig argumenteres for at tvangsslakting har et pønalt formål når reguleringen er begrunnet i viktige allmenne hensyn som miljø, dyrevelferd og kultur.<sup>91</sup> At hensynene er relevant, og ikke noe myndighetene bruker for å ilegge sanksjoner som egentlig er straff, underbygges av undersøkelser vedrørende reintallet i Finnmark.<sup>92</sup> Til tross for at tvangsslakting har noen pønale trekk er ikke formålet pønalt, og dette taler for at tvangsslakting ikke er straff etter EMK.

#### **3.3.4.6 *Har tvangsslakting som reaksjon et bredt nedslagsfelt?***

I det konkrete belyste tilfellet i punkt 1.2 retter tvangsslakting seg mot de siidaandeler i Finnmark som ikke har overholdt pålegg om forholdsmessig reduksjon.<sup>93</sup> Reaksjonen er

---

<sup>89</sup> Vedlegg.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Vedlegg, s. 1.

<sup>92</sup> Dokument 3:14 (2011-2012); Innst. 103 S (2012-2013) og Sak nr. 1 [10:00:52].

<sup>93</sup> Vedlegg.

derfor i denne konkrete sak rettet mot en bestemt gruppe, noe som taler for at tvangsslakting ikke har et bredt nedslagsfelt.

Tvangsslakting kan imidlertid pålegges «enhver» som ikke overholder bestemmelser eller vedtak gitt i medhold av reindriftsloven, jf. reindriftsloven § 74. Tvangsslakting kan derfor være rettet mot alle som ikke overholder reindriftsloven, og gjelder på denne måten hele befolkningen. Tvangsslakting har dermed et bredt nedslagsfelt, noe som taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

Nedslagsfeltet er imidlertid kun et element i en større vurdering. Det er derfor nødvendig å vurdere hvorvidt reaksjonens karakter og alvor tilsier at tvangsslakting er straff etter EMK.

### **3.3.5 «Nature and degree of severity»**

#### **3.3.5.1 *Generelt***

I Engel og andre mot Nederland gjennomgår EMD straffebegrepet nærmere. Av dommen kan det utledes at det i tillegg skal ses hen til «[the] nature and degree of severity». <sup>94</sup> En naturlig forståelse av kriteriet «nature and degree of severity» er at det skal ses hen til sanksjonens art og alvor. Under art vil det være naturlig å drøfte om sanksjonen utgjør et inngrep og hvilket type inngrep sanksjonen utgjør. For å besvare hvilken art sanksjonen har kan det være hensiktsmessig å sammenligne den med andre sanksjoner. Under alvorlighetsgrad vil det være naturlig å drøfte hvordan sanksjonen rammer overtrederen.

I Campbell og Fell mot Storbritannia la EMD avgjørende vekt på reaksjonens art og alvor.<sup>95</sup> Reaksjonen var nektelse av prøveløslatelse etter ordinær soningstid. Reaksjonen medførte at klager ble ilagt en ekstra frihetsberøvelse på 2 år. Denne reaksjonen ble av EMD oppfattet som en ny straff. Av dommen kan det utledes at frihetsberøvelse er ansett som en alvorlig reaksjon. Dette ser vi også i Engel-saken<sup>96</sup> der noen av klagerne kun var ilagt tolv dager skjerpet arrest. Til tross for at frihetsberøvelsen ikke foregikk over lang tid, var

---

<sup>94</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit., avsnitt 82.

<sup>95</sup> Campbell and Fell v. The United Kingdom, op. cit.

<sup>96</sup> Engel and Others v. the Netherlands, op. cit.

frihetsberøvelse i seg selv så alvorlig at det måtte føre til at reaksjonen var å anse som straff. På den annen side har EMD konkludert med at økonomiske reaksjoner ikke er like alvorlig og faller som regel utenfor vernet, se for eksempel Ravensborg mot Sverige<sup>97</sup> og Brown mot Storbritannia.<sup>98</sup>

Ved vurderingen av kriteriet «nature and degree of the severity» er det således relevant å se hen til hvilken type reaksjon det dreier seg om og hvordan reaksjonen rammer overtrederen.

### **3.3.5.2      *Arten og alvorligheten av tvangsslakting***

Tvangsslakting er hverken en frihetsberøvelse eller en økonomisk forpliktelse, men kan utgjøre et inngrep i eiendom. Eiendom er vernet i Grl. § 105 og EMK P1-1. Ekspropriasjon er ikke ansett å være straff. Forskjellen mellom tvangsslakting og ekspropriasjon er imidlertid at reindriftsutøverne ikke har krav på erstatning ved en eventuell tvangsslakting. Dette taler for at tvangsslakting rammer hardere og dermed har en mer alvorlig karakter enn ekspropriasjon. At ekspropriasjon ikke er straff etter EMK kan derfor ikke være avgjørende. Høyesterett har slått fast at tap av driftsenhet er et inngrep i EMK P1-1.<sup>99</sup> Videre har Øyvind Ravna drøftet eksplisitt hvorvidt tvangsslakting er et inngrep i eiendomsvernet i EMK P1-1.<sup>100</sup> Ravnas konklusjon er at tvangsslakting som utgangspunkt er et inngrep i eiendomsvernet, men at det kan gjøres unntak fra vernet. P1-1 åpner for unntak dersom inngrepet har hjemmel i lov, er begrunnet i et av formålene oppstilt i artikkelen og er forholdsmessig. At tvangsslakting utgjør et inngrep i eiendomsvernet kan derfor ikke tillegges avgjørende vekt.

Reindriftskulturen er vernet både i Grl. § 110 a og SP art. 27, og samiske reindriftsutøvere har dermed rett til å utøve kulturen.<sup>101</sup> Resultatet av en tvangsslakting er at inntjeningsgrunnlaget vil kunne minke. I ytterste konsekvens kan dette medføre at utøvere må tre ut av næringen som følge av at inntekten ikke dekker livsoppholdet. Utøvere blir da fratatt sitt livsgrunnlag

---

<sup>97</sup> Ravensborg v. Sweden, application no. 14220/88, Judgment 19 February 1993.

<sup>98</sup> Brown v. The United Kingdom, application no. 38644/97, Judgment 24 November 1998.

<sup>99</sup> Rt. 2006 s. 1382, avsnitt 54.

<sup>100</sup> Ravna, s. 42-44.

<sup>101</sup> Kitok v. Sweeden (Comm. No. 19/1985); SOM 1996 s. 30 og Susann F. Skogvang, *Samerett*, 2. utgave, Oslo 2009, s. 281-282.

og muligheten til å dyrke den samiske reindrifskultur. En tvangsslakting kan dermed i ytterste konsekvens være brudd på vernet oppstilt i Grunnloven og i Norges folkerettslige forpliktelser. Et slikt brudd utgjør et alvorlig inngrep. Dette taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

Inngrep i reindriften kan også være et brudd på SP art. 17 og EMK art. 8 som verner om retten til privatliv, familieliv og hjem. Artiklene gir et vern om individets private rettssfære og skal verne mot vilkårlig inngrep.<sup>102</sup> Ved tvangsslakting går staten inn i en sfære som gjennom mange år har vært, og til en viss grad er, selvregulert. At reindriftnæringen er selvregulert viser at næringen er et privat anliggende og det kan derfor stilles spørsmål ved om myndighetene tar seg inn på et område som er vernet i art. 17 og 8. Dersom tvangsslakting utgjør et brudd på vernet om privatliv, familieliv og hjem taler dette for at tvangsslakting utgjør et alvorlig inngrep, noe som tilsier at tvangsslakting er straff etter EMK.

Det kan være til hjelp å sammenligne tvangsslakting med andre reaksjoner som er straff. Et eksempel på straff er bøter, jf. strl. § 15. Til tross for at bøter er klassifisert som straff, kan det i mange tilfeller tenkes at bøter vil ramme mildere enn en eventuell tvangsslakting. I motsetning til bøter anvender myndighetene fysisk makt ved gjennomføringen av en tvangsslakting. Dette er momenter som taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

Det er viktig å merke seg at en eventuell tvangsslakting vil ramme reindriftsutøverne ulikt. Dersom en siidas reintall ikke er i samsvar med reindriftsloven blir alle siidaandelene i siidaen pålagt å redusere forholdsmessig, jf. reindriftsloven § 60 tredje ledd. Dersom siidaandelen ikke overholder pålegget kan myndigheten vedta tvangsslakting, jf. reindriftsloven § 79 nr. 2. I praksis kan dermed en siidaandels reintall som utgangspunkt være i samsvar med reindriftsloven, men likevel bli gjenstand for reduksjon, og i verste fall tvangsslakting. I tillegg kan siidaandeler i en siida ha svært ulikt reintall. Ettersom siidaen som en enhet er pliktsubjekt etter reindriftsloven § 60 tredje ledd, skiller ikke myndighetene mellom størrelsene på flokkene i de ulike siidaandelene ved beslutning om bruk av tvangsslakting. I reindriftsloven § 16 fjerde ledd stadfestes det at siidaandeler med et reintall på under 50 i fem

---

<sup>102</sup> Møse, s. 400.

år må avvikle driften. Nettopp dette kan være resultatet av tvangsslakting, noe som taler for at tvangsslakting er en alvorlig reaksjon.

Det er videre viktig å bemerke at flere av reindriftsutøverne har «posisjonert» seg siden den nye reindrifftsloven ble innført i 2007. Med posisjonering menes at reindriftsutøverne øker reintallet i flokken. Begrunnelsen for posisjoneringen var at en økning ville lønne seg i et eventuelt møte med sanksjonene i reindrifftsloven kapittel 11. En slik posisjonering er ikke tatt hensyn til ved stadfestelsen av hvilke siidaandeler som må redusere. Mye av grunnen til at reduksjoner er blitt aktuelt kan nettopp ha bakgrunn i denne posisjoneringen, ettersom posisjonering har medført et økt reintall. Tvangsslakting kan dermed ramme vilkårlig og noen vil således rammes hardere enn andre.

Ved gjennomføring av en eventuell tvangsslakting må stor grad av tvang benyttes.

Myndighetene må ta seg inn på reindriftseiernes område å slakte dyr mot utøvernes vilje.

Anvendelsen av tvang taler for at tvangsslakting er en alvorlig sanksjon. At tvangsslakting er et alvorlig inngrep i reindriftsnæringen kan underbygges av vilkårene som må være oppfylt for å vedta tvangsslakting. For det første må det som nevnt i punkt 2.4.2 være utstedt pålegg og for det andre må som nevnt i punkt 2.4.3 andre tiltak ikke anses «formålstjenlig».

Tvangsslakting fremstår som en siste løsning og bør i størst mulig grad unngås. Disse forholdene taler for at tvangsslakting er en alvorlig reaksjon. Myndighetenes adgang til å anvende tvang, samt at tvangsslakting fremstår som en siste løsning taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

Det kan argumenteres med at utøverne vil bli sittende igjen med inntjening på kjøttet etter en tvangsslakting. På denne måten vil ikke tvangsslakting ramme reindriftsutøverne hardt og derfor ikke ha en alvorlig karakter. Argumentet kan imidlertid ikke tillegges stor vekt. For det første har reindriftsutøverne ingen garanti for at inntjeningen tilfaller siidaandelen. Hvem som har krav på inntjeningen er ikke regulert og inntjeningen kan derfor tilfalle staten. For det andre vil en massiv tvangsslakting ha betydning for markedet. Dersom alle utøvere skal sanksjoneres med tvangsslakting medfører dette store mengder kjøtt på markedet. Slakterier kan nekte å ta imot reinene utøvere leverer inn ettersom de ikke vil ta risikoen ved å få solgt kjøttet. Mye kjøtt fører til at markedsverdien synker. Inntjeningen blir på denne måten dårligere og mange utøvere kan risikere å bli sittende igjen med lite. En tvangsslakting kan derfor ramme reindriftsutøverne hardt, noe som taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

Av argumentasjonen over kan det utledes at tvangsslakting kan utgjøre et inngrep i flere menneskerettigheter som er vernet i både Grunnloven, EMK og SP. Det faktum at tvangsslakting er et inngrep i menneskerettigheter taler for at tvangsslakting utgjør et alvorlig inngrep og derfor er straff etter EMK. Bruken av tvang tilsier også at tvangsslakting er en alvorlig sanksjon som i størst mulig grad bør anvendes med forsiktighet.

Gjennomgangen viser at det er argumenter både for og mot at tvangsslakting er straff etter EMK. Det er dermed nødvendig å ta stilling til hva kriteriene sett i sammenheng tilsier. Som nevnt i punkt 3.3.2 kan spørsmålet om tvangsslakting er straff avgjøres på bakgrunn av den samlede effekt av Engel-kriteriene. I det følgende må det derfor tas stilling til om tvangsslakting etter en helhetsvurdering er straff etter EMK.

### **3.4 Helhetsvurdering**

Høyesterett har siden inkorporasjonen av EMK i 1999 avsagt flere dommer som omhandler straffebegrepet i EMK, da særlig etter art. 6 og P7 art. 4. Av de reaksjoner som er straff etter EMK kan nevnes utestenging fra rett til dagpenger,<sup>103</sup> forhøyet tilleggsatt etter ligningsloven,<sup>104</sup> tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven,<sup>105</sup> nektelse av prøveløslatelse grunnet straffbart forhold<sup>106</sup> og inndragning av førerkort<sup>107</sup>. I det følgende behandles to dommer som har særlig interesse for helhetsvurderingen.

I 2003 kom Høyesterett<sup>108</sup> til at institusjonsplassering etter barnevernloven er straff etter EMK. Mindretallet anså det som avgjørende at formålet ikke var pønalt og kom til at det ikke var tale om straff.<sup>109</sup> Flertallet mente imidlertid at kriteriet ikke kunne tillegges avgjørende vekt, særlig ikke i et tilfelle hvor det var tale om et så inngripende vedtak.<sup>110</sup> Av dommen kan

---

<sup>103</sup> Rt. 2003 s. 264.

<sup>104</sup> Rt. 2000 s. 996; Rt. 2002 s. 497; Rt. 2002 s. 509; Rt. 2002 s. 557 og Rt. 2006 s. 1409.

<sup>105</sup> Rt. 2003 s. 1376.

<sup>106</sup> Rt. 2004 s. 927; Rt. 2004 s. 939; Rt. 2004 s. 943 og Rt. 2004 s. 948.

<sup>107</sup> Rt. 2002 s. 1216; Rt. 2003 s. 20.

<sup>108</sup> Rt. 2003 s. 1827

<sup>109</sup> Ibid., avsnitt 33 og 51

<sup>110</sup> Ibid., avsnitt 67 og 80

det utledes at det til tross for at formålet ikke er pønalt, likevel kan være straff på bakgrunn av reaksjonens inngripende karakter og alvorlighetsgrad.

I 2004 kom Høyesterett til at vedtak om midlertidig bortfall av kjøperregistrering var straff etter P7 art. 4.<sup>111</sup> Høyesterett anvendte Engel-kriteriene for å ta stilling til om forholdet var omfattet av straffebegrepet i EMK. Dommen er interessant fordi den dreier seg om reaksjoner innen fiskerinæringen, som på grunn av likhetstrekk bør kunne sammenlignes med reindriftsnæringen.

Først og fremst vektlegger retten at:

«Reglene retter seg mot utøverne av en bestemt næring, og kjøperregistrering har karakter av en offentlig tillatelse for å drive med førstehåndskjøp av råfisk. Og slik reglene er utformet, er vedtak om bortfall ikke betinget av at det konstateres skyld hos den som bryter vilkårene. Så langt har reglene likhetstrekk med en type forvaltningsvirksomhet hvor sanksjoner mot brudd ikke er blitt ansett for å ha karakter av straffeforfølgning etter EMDs og norsk rettspraksis.»<sup>112</sup>

Disse forholdene ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt. Avgjørende for retten var at reaksjonen hadde klare pønale trekk.

«Men når grunnlaget for vedtaket om midlertidig bortfall er at plikten til å utstede sluttседler er grovt tilsidesatt, er det for alle praktiske formål vanskelig å se det annerledes enn at det sanksjoneres mot en handling eller unnlattelse som samtidig vil være straffbar. Jeg viser til at også uaktsom overtredelse av bestemmelser fastsatt i medhold av loven kan straffes med bøter etter kjøperregistreringsloven § 6.»<sup>113</sup>

Høyesterett la altså vekt på at det også kunne gis bøter for overtredelsen, noe som etter rettens mening tilsa at den aktuelle reaksjonen måtte være straff etter EMK. På lik

---

<sup>111</sup> Rt. 2004 s. 1500.

<sup>112</sup> Ibid., avsnitt 45.

<sup>113</sup> Rt. 2004 s. 1500, avsnitt 48.



linje med vedtak om midlertidig bortfall kan straff, herunder bøter, anvendes som alternativ reaksjon til tvangsslakting, se punkt 3.3.4.4. At bøter kan anvendes som sanksjon for overtredelse av pålegg om forholdsmessig reduksjon er et forhold som taler for at tvangsslakting er straff etter EMK.

De reaksjoner som ikke er klassifisert som straff etter EMK av Høyesterett er konkursskarantene,<sup>114</sup> forsinkelsesgebyr etter regnskapsloven,<sup>115</sup> suspensasjon av legelicens,<sup>116</sup> gebyr for sniking på trikken<sup>117</sup> og disiplinærreaksjoner i fengsel<sup>118</sup>. Ingen av sakene kan sies å ha store likhetstrekk med tvangsslakting, men kan utgjøre en referanseramme for hvilke sanksjoner som faller utenfor straffebegrepet.

Gjennomgangen over viser at det må foretas en konkret vurdering der flere momenter inngår. At kriteriene ikke er absolutte, og at en reaksjon kan anses som straff etter en samlet vurdering, viser at det er et bredt spekter av momenter som kan få betydning. Det faktum at det per i dag er uenighet om innholdet av straffebegrepet taler også for at andre momenter vil kunne få betydning og at noen av kriteriene vil ha mindre betydning ved vurderingen. Uenigheten åpner for at det kan stilles spørsmål ved om Engel-kriteriene kan kulturrelativeres. Med dette mener jeg at det kan stilles spørsmål ved om Engel-kriteriene bør tilpasses det rettsområde vi befinner oss på. Jeg skal illustrere dette nærmere ved å knytte spørsmålet opp mot tematikken i oppgaven.

Tvangsslakting er en reaksjon mot siidaandeler som ikke har overholdt reindriftsloven, eksempelvis med grunnlag i at siidaen har for høyt reintall i forhold til beitegrunnet. Et eventuelt vedtak om tvangsslakting vil medføre at reintallet blir redusert ved tvang. Samene har en særstilling i norsk rett og internasjonal folkerett ved at deres «kultur» er beskyttet i blant annet Grl. § 110 a og SP art. 27. Art. 27 er en absolutt skranke mot nekting av retten til

---

<sup>114</sup> Rt. 2003 s. 1221, Rt. 2004 s. 1241 og Rt. 2004 s. 1243.

<sup>115</sup> Rt. 2005 s. 1269.

<sup>116</sup> Rt. 2004 s. 1343.

<sup>117</sup> Rt. 2002 s. 1007.

<sup>118</sup> Rt. 2003 s. 1100.

kulturutøvelse. Reindrift er beskyttet av kulturvernet i bestemmelsene.<sup>119</sup> Reindriften har således et særskilt Grunnlovs- og folkerettsligvern. Hvilken betydning dette vil ha knyttet opp mot Engel-kriteriene kan diskuteres. Det kan stilles spørsmål ved om kriteriet vedrørende inngrepets alvorlighetsgrad bør kulturelatiseres. Det kan muligens åpnes for at det på slike områder tas særlig hensyn til vernet og ses hen til at inngrep i slike rettigheter er av alvorlig karakter. Spørsmål om kriteriene kan kulturelatiseres har ikke tidligere vært oppe for EMD eller for domstolene i konvensjonsstatene. Det er derfor vanskelig å ta stilling til om det er adgang til en slik relativisering av straffebegrepet i EMK. Likevel vil det faktum at det er et inngrep i kultur være et moment i vurderingen av reaksjonens alvorlighetsgrad og vil derfor uansett tillegges vekt.

Videre må det tillegges vekt at det er uenighet om reintallet faktisk er for høyt. Noen mener at den lave slaktevekten er et resultat av naturlige svingninger i naturen. En eventuell tvangsslakting gjennomføres dermed i strid med hva mange mener er nødvendig for å bevare kulturen og miljøet. Det kan stilles spørsmål ved om det ikke er de samiske reindriftsutøverne selv som står nærmest til å avgjøre om reindriften drives bærekraftig og hvordan forholdene på Finnmarksvidda er, slik de har gjort i århundrer. Argumentet kan imidlertid ikke tillegges avgjørende betydning da det virker som et flertall, også blant reindriftsutøverne, mener at reintallet er for høyt.

I dag er det imidlertid liten kunnskap om en eventuell tvangsslakting faktisk vil bedre forholdene i Finnmark. Ikke bare mangler myndighetene kompetanse til å gjennomføre en slik undersøkelse, i tillegg finnes det ingen forskning på hva som må til for å bedre forholdene. At tvangsslakting vil bedre forholdene fremstår kun som en antakelse. Reindriftsutøverne bør i det minste kunne vente at sanksjoner bare ilegges når det er høyst nødvendig, og gjort på bakgrunn av en grundig undersøkelse vedrørende virkningen av slike sanksjoner.

---

<sup>119</sup> Kitok v. Sweden, op. cit., SOM 1996 s. 30 og Susann F. Skogvang, *Samerett*, 2. utgave, Oslo 2009, s. 281-282.

## 4 Konklusjon og vurdering

Gjennomgangen i kapittel 3 viser at tvangsslakting ikke har et pønalt formål og at arten av tvangsslakting som sanksjon ikke er strafferettslig, men forvaltningsrettslig. Begge disse forhold taler for at tvangsslakting ikke er straff etter EMK. På den annen side viser gjennomgangen at tvangsslakting har et bredt nedslagsfelt, samt er et alvorlig inngrep i flere rettigheter. Begge disse forhold taler for at tvangsslakting er straff etter EMK. Det er således momenter både for og mot.

Rettskildematerialet rundt bruk av sanksjoner i reindriftsloven er snevert. Liknende tilfeller har ikke vært oppe for EMD og det er skrevet lite om temaet i litteraturen. Fram til en sak om tvangsslakting har vært oppe for EMD eller i konvensjonstatene, er det vanskelig å konkludere, ettersom gode grunner taler for begge løsninger. Det avgjørende vil være hvordan de ulike Engel-kriteriene avveies mot hverandre, noe som er usikkert og som av EMD avgjøres etter en konkret vurdering. Videre er begrepet vidt, men det er vanskelig å fastslå hvor vidt, ettersom EMD kan ha innsnevret begrepet i Mjelde og Storbråten samt Zolotukhin, se punkt 3.2.

Et uavklart straffebegrep, kriterier med uklart innhold og usikkerhet rundt vektleggingen av kriteriene gjør at det er problematisk å ta et klart standpunkt til problemstillingen. Med bakgrunn i det rettskildematerialet som foreligger kan det derfor ikke på nåværende tidspunkt konkluderes.

Som oppgaven gjennomgående viser er det behov for en avklaring av problemstillingene rundt tvangsslakting. Forutberegnelighet er et av grunnhensynene i det norske rettssystem og står særlig sterkt innenfor strafferettens og forvaltningsrettens område. Til tross for at det er vanskelig å konkludere ønsker jeg å fremstille mine synspunkter vedrørende temaet og konkludere på bakgrunn av mine egne vurderinger. Drøftelsen vil i all hovedsak knytte seg til hvorvidt jeg mener tvangsslakting bør være straff etter EMK.

Etter min mening kan det ikke legges avgjørende vekt på at formålet bak tvangsslakting ikke er pønalt. Høyesterett har som tidligere nevnt kommet til at en reaksjon kan være straff til

tross for at det ikke har et pønalt formål, så fremt reaksjonen er alvorlig.<sup>120</sup> For det første mener jeg at det bør vektlegges at tvangsslakting inneholder pønale elementer ettersom den vil virke avskrekkende og dermed virke adferdsregulerende. For det andre har reindriftsloven § 79 et bredt nedslagsfelt og for det tredje er tvangsslakting en alvorlig reaksjon.

Alvorligheten og måten tvangsslakting vil ramme, taler for at det bør stilles strenge krav til prosessen og det materielle grunnlag for vedtak om tvangsslakting. Gjennom lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) er reindriftsutøverne beskyttet til en viss grad. Det stilles krav til habilitet, rett til forhåndsvarsling, kontradiksjon, rett til begrunnelse, rett til klageadgang og innsynsrett, jf. forvaltningsloven §§ 6, 16, 17, 18, 24 og 28. Spørsmålet blir imidlertid om disse rettighetene sikrer reindriftsutøverne tilstrekkelig.

I saker om tvangsslakting mener jeg det er et større behov for veiledning enn hva rettighetene etter forvaltningsloven gir. Min oppfatning er at reindriftsutøverne ikke har kjennskap til hvilke rettigheter de har ved en eventuell anvendelse av tvangsslakting, og mange er utilfreds med den oppfølgingen de har fått fra forvaltningen. Den offentlige forvaltning har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, men det kan virke som denne veiledningsplikten ikke er tilstrekkelig ved alvorlige inngrep som tvangsslakting. Jeg stiller derfor spørsmål ved om det er behov for bistand fra en forsvarer som har større et ansvar og er nærmere tilknyttet den enkelte utøver, samt får betalt for å sørge for at utøvernes rettigheter overholdes. Etter EMK art. 6 nr. 3 bokstav c har siidaandelene rett til å forsvare seg med rettslig bistand. På denne måten blir utøvernes rettigheter sikret i større grad enn etter forvaltningsloven.

Videre mener jeg det er nødvendig å stille strenge krav til bevisbyrden i saker om tvangsslakting. Ettersom tvangsslakting er en alvorlig sanksjon bør det være på det rene at vilkårene i reindriftsloven § 79 er oppfylt før en eventuell vedtakelse. Gjennom uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 stilles det et strengt beviskrav og i tillegg har myndighetene bevisbyrden.<sup>121</sup> Myndighetene må således innhente beviser og klargjøre at det ikke foreligger tvil om at reindriftsloven er overtrådt og at andre tiltak ikke anses

---

<sup>120</sup> Rt. 2004 s. 1500.

<sup>121</sup> Barberà, Messegue and Jabardo v. Spain, application no. 10588/83, 10589/83, 10590/83, Judgment 06 December 1988; Møse, s. 366; Aall s. 420.

formålstjenlig. I forvaltningsretten oppstilles ikke en slik rettighet. Reindrifstutøvernes rettssikkerhet styrkes dersom tvangsslakting er straff etter EMK.

Ettersom reindrifstloven oppstiller flere alternative sanksjoner og tvangsmidler ved overtredelse av reindrifstloven, mener jeg at det er viktig at reindrifstutøverne er beskyttet mot ytterlige straffeforfølgninger. Reindrifstutøverne kan eksempelvis ilegges bøter dersom de ikke overholder reindrifstloven eller vedtak gitt i medhold av reindrifstloven, jf. reindrifstloven § 80. Gjerningsinnholdet i reindrifstloven § 79 nr. 3 om tvangsslakting er likelydende som i reindrifstloven § 80. Det er derfor viktig å beskytte reindrifstutøverne mot at begge sanksjonene blir anvendt for overtredelse av samme forhold. Reindrifstutøverne vil være vernet av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK P7 art. 4 dersom tvangsslakting er straff etter EMK. Et slikt vern har reindrifstutøverne ikke etter forvaltningsloven eller reindrifstloven, noe som taler for at reindrifstutøverne har behov for de rettigheter som oppstilles i EMK.

Tvangsslakting er etter min mening en alvorlig reaksjon som utgjør et sterkt inngrep i den samiske reindrifstkultur. Dette bør etter mitt syn tillegges avgjørende vekt. Min vurdering er derfor at tvangsslakting bør klassifiseres som straff etter EMK.

## 5 Betydningen av at tvangsslakting er straff etter EMK

### 5.1 Innledning

Jeg har nå konkludert med at tvangsslakting bør klassifiseres som straff etter EMK art. 6, 7, P7 art. 2 og P7 art. 4. Det er dermed relevant å se hvilken betydningen dette får. I det følgende skal det kort redegjøres for artiklene som kommer til anvendelse.

### 5.2 Retten til en rettferdig rettergang, jf. EMK art. 6

I EMK art. 6 stadfestes borgernes rett til en rettferdig rettergang. Artikkelen oppstiller rettigheter for tvister vedrørende «civil rights» og «criminal charge». Artikkelens første ledd gjelder både for saker om «civil rights» og «criminal charge», mens andre og tredje ledd kun kommer til anvendelse ved en «criminal charge». Art. 6 oppstiller flere rettigheter. For det første regulerer artikkelen borgernes adgang til domstolene. Denne rettigheten kan tolkes ut av ordlyden «rett til en [...] domstol opprettet ved lov». Dersom tvangsslakting defineres som straff har dermed samiske reindrifstutøvere krav på behandling i en domstol som oppfyller kravene art. 6 fastsetter. For det andre regulerer artikkelen prosessen ved selve rettergangen. Utgangspunktet for rettergangen er at den skal være «fair». Ordlyden «fair» er vid og det er innfortolket flere rettssikkerhetsgarantier. Eksempler på hva som ligger i kravet til fairness er kontradiksjon, likestilling og vern mot selvinkriminering.<sup>122</sup> Et forbud mot selvinkriminering betyr blant annet at tiltalte ikke skal bidra til egen domfellelse.<sup>123</sup> Vernet kan eksempelvis medføre at reindrifstutøvere ikke plikter å innrapportere slaktevekt og reintall. Et slikt vern har ikke reindrifstutøvere etter forvaltningsloven og kravet til fairness er således en styrking av utøvernes rettssikkerhet.

Innholdet i kravet til fairness i straffesaker presiseres nærmere i artikkelens andre og tredje ledd.<sup>124</sup> Artikkelens andre ledd hjemler tiltaltes rett til å bli ansett som uskyldig frem til det motsatte er bevist. Rettigheten omtales som uskyldspresumsjonen og innebærer at tiltalte skal ses på som uskyldig frem til skyld er bevist etter loven. Videre stiller uskyldspresumsjonen

---

<sup>122</sup> Aall, s. 401-403.

<sup>123</sup> Ibid., s. 403.

<sup>124</sup> Aall, s. 401; Møse, s. 339 og Høstmælingen, s. 189.

krav til bevisbyrden i straffesaker. Som nevnt i kapittel 4 oppstiller uskyldspresumsjonen et strengt beviskrav, i tillegg har påtalemyndigheten bevisbyrden.<sup>125</sup> Myndighetene må således legge frem beviser for at siidaandelene ikke har overholdt vedtaket om forholdsmessig reduksjon og at andre tiltak ikke anses formålstjenlig og det må ikke foreligge tvil om at vilkårene er oppfylt.

Av artikkelens tredje ledd fremgår det at siktede har rett til å bli underrettet straks på et språk vedkommende forstår om innholdet og grunnen til siktelsen, få tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar, forsvare seg personlig eller med rettslig bistand, avhøre vitner og innkalle vitner på egne vegne og få vederlagsfri bistand av tolk. For reindriftsutøverne vil det i enkelte tilfeller være nødvendig å bli informert på samisk, noe de vil ha rett til etter art. 6. En annen viktig rettighet er retten til forsvarer. Reindriftsutøverne har som nevnt i kapittel 4 ikke rett til forsvarer etter forvaltningsloven og rettsstillingen deres vil bli ytterligere styrket dersom art. 6 nr. 3 kommer til anvendelse.

I art. 6 nr. 1 stilles det krav til at rettergangen må være «offentlig». Videre stilles det krav til at domstolen er «uavhengig» og «upartisk». Artikkelen stiller også krav til tidsmomentet, og klargjør at siktede har rett til å få saken avgjort for en domstol innen «rimelig tid». Saken må dermed behandles innen et visst tidsrom avhengig av sakens kompleksitet. For reindriftsutøverne vil det være en fordel å få saken avgjort raskt, slik at de kan fortsette normal drift, eventuelt forholde seg til og forberede seg på tvangsslakting.

Rettighetene etter art. 6 er alle viktige grunnrettigheter for å sikre kontradiksjon og en materielt riktig avgjørelse. Rettighetene vil være en styrking av reindriftsutøvernes rettssikkerhet.

### **5.3 Lovskravet, jf. EMK art. 7**

Av EMK art. 7 fremgår det at ingen skal straffes uten at det foreligger hjemmel i lov og ingen skal få en strengere straff enn det som er fastsatt i loven på tidspunktet den straffbare handling ble begått. Artikkelen nedfeller det strafferettslige legalitetsprinsipp og er begrunnet i

---

<sup>125</sup> Barberà, Messegue and Jabardo v. Spain, application no. 10588/83, 10589/83, 10590/83, Judgment 06 December 1988; Møse, s. 366; Aall s. 420.

hensynet til forutberegnelighet. Dersom tvangsslakting skal iverksettes må det derfor ha hjemmel i lov.

I det følgende vil det først tas stilling til hvilke krav EMK art. 7 stiller til hjemmelsgrunnlaget. Ettersom tvangsslakting er hjemlet i reindriftsloven § 79 foreligger det et hjemmelsgrunnlag for å ilegge tvangsslakting som reaksjon. Avslutningsvis vil det derfor drøftes hvorvidt reindriftsloven § 79 oppfyller lovskravet i EMK art. 7.

### 5.3.1 Hvilke krav stiller EMK til hjemmelsgrunnlaget?

Av art. 7 fremgår det at anvendelsen av straff må ha hjemmel i «law». En naturlig forståelse av «law» er at grunnlaget må være forankret i nasjonal rett. Artikkelen stadfester ikke innholdet av lovskravet nærmere. EMD har ved flere anledninger slått fast at lov, forskrift, rettspraksis og andre offentlige vedtak kan etablere hjemmel for å ilegge straff.<sup>126</sup> Etter norsk intern rett stiller GrL § 96 krav om hjemmel i formell norsk lov for å iverksette straff. Videre stiller det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp krav til formell norsk lov for å innskrenke borgernes rettigheter.<sup>127</sup> Lovskravet i EMK er således mildere enn etter norsk intern rett.

Det stilles videre krav til hjemmelens kvalitet. EMD klargjør vurderingstemaet ytterligere i *Sunday Times mot Storbritannia*.<sup>128</sup> Domstolen fastslår at hjemmelen må være presis for at den skal oppfylle lovskravet i art. 7. Hva som ligger i presis er søkt klargjort i *Kokkinakis mot Hellas*.<sup>129</sup> I dommen uttaler EMD at det må være mulig å forstå innholdet av den relevante bestemmelsen og den rettspraksisen som eventuelt klargjør denne.<sup>130</sup> Det stilles således et krav til forutberegnelighet. Synspunktet videreføres og utvikles i *Cantoni mot Frankrike*.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> *Sunday Times v. The United Kingdom*, application no. 6538/74, Judgment 26 April 1976, para. 47; *Kafkaris v. Cyprus*, application no. 21906/04, Judgment 12 February 2008 para. 139; *Kruslin v. France*, application no. 11801/85, Judgment 24 April 1990; *Huvig v. France*, application no. 11105/84, Judgment 24 April 1990 og *Valenzuela Contreras v. Spain*, application no. 58/1997/842/1048, Judgment 30 July 1998.

<sup>127</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Oslo 2010, s. 362-363

<sup>128</sup> *Sunday Times v. The United Kingdom*, op. cit.

<sup>129</sup> *Kokkinakis v. Greece*, application no. 14307/88, Judgment 25 May 1993.

<sup>130</sup> *Kokkinakis v. Greece*, op. cit., para. 40.

<sup>131</sup> *Cantoni v. France*, application no. 17862/91, Judgment 11 November 1996 para. 29.



Av dommen fremgår det at en lovbestemmelse vil være tilstrekkelig presis selv om borgeren må søke juridisk veiledning for å få klargjort hva en regel konkret innebærer.

Norge har aldri blitt dømt for krenkelse alene grunnet straffebestemmelers vaghet. Dette sett i sammenheng med *Cantoni*-saken taler for at EMD stiller forholdsvis lave krav til hjemmelens kvalitet. Begrunnelsen er at samfunnet endrer seg og det er derfor viktig å åpne for skjønnsmessige hjemler, som legger til rette for en dynamisk tolkning.

I 2014 avgjorde Høyesterett spørsmålet om felling av en fredet hønehawk måtte anses straffri grunnet nødverge.<sup>132</sup> Problemstillingen i saken var hvorvidt det kunne innfortolkes et krav i loven om at felling «må anses påkrevd» for å verne dyr som er nevnt i naturmangfoldsloven § 75, jf. § 15. Hvorvidt et slikt krav kunne innfortolkes ble avgjort på bakgrunn av blant annet EMK art. 7. Høyesterett påpekte at de siste års praksis har vist en tendens til å stramme inn kravet til presis gjengivelse av gjerningsinnholdet i bestemmelsen. Høyesterett kom til at det ikke kunne innfortolkes et krav om at felling «må anses påkrevd» ettersom dette ikke var angitt som et vilkår i bestemmelsen. Høyesterett opprettholder således tendensen til å stramme inn kravet til presis gjengivelse av gjerningsinnholdet.

### **5.3.2 Oppfyller reindriftsloven § 79 lovskravet i EMK?**

Til tross for at det i forvaltningsretten oppstilles et legalitetsprinsipp som fastsetter et strengere lovskrav enn i EMK art. 7, må det tas stilling til om reindriftsloven § 79 oppfyller minstevilkårene i EMK art. 7.

Reindriftsloven § 79 er formell norsk lov og kan derfor i samsvar med EMK hjemle straffesanksjoner. Det avgjørende vil være om bestemmelsen oppfyller kravet til forutsigbarhet, herunder kvalitetskravet.

Reindriftsloven § 79 hjemler tvangstiltak som reaksjon for enhver overtredelse av reindriftsloven eller vedtak gitt i medhold av reindriftsloven. Bestemmelsen er videre en kanbestemmelse som overlater til forvaltningen å avgjøre om tvangsslakting skal anvendes. Alle

---

<sup>132</sup> Rt. 2014 s. 238.

disse momentene taler for at reindrifftsloven § 79 ikke oppfyller kvalitetskravet som oppstilles i art. 7.

Terskelen er imidlertid lav, og art. 7 kan ikke tolkes slik at den setter forbud for bruk av vage bestemmelser som åpner for skjønn. Slike bestemmelser vil være nødvendig i et dynamisk samfunn. Reindrifftsloven § 79 klargjør tydelig hvilken type sanksjon som kan bli anvendbar, «Vedtak om tvangstiltak kan gå ut på [...] reduksjon av antallet rein i en siidaandel». Ordlyden i bestemmelsen er presis og klargjørende. Videre går det klart frem at enhver overtredelse av reindrifftsloven og vedtak gitt i medhold av loven kan sanksjoneres med tvangsslakting. Ved overtredelse av reindrifftsloven er det derfor på det rene at reindrifftsloven § 79 kan komme til anvendelse og at tvangsslakting kan bli en realitet. På denne bakgrunn må lovskravet være oppfylt. Reindrifftsloven § 79 oppfyller hjemmelskravet i EMK.

#### **5.4 Ankeadgang, jf. EMK P7 art. 2**

EMK P7 art. 2 knesetter tiltaltes rett til å anke i straffesaker. Artikkelen pålegger staten å åpne for adgang til anke, samt regulere ankeadgangen i lov. Etter artikkelen er det opp til statene å avgjøre om borgerne har adgang til å anke skyldspørsmålet, utmålingsspørsmålet eller begge deler. Dette kan leses ut av ordlyden «or». Artikkelen stiller ingen ytterligere krav til ankeadgangen. I artikkelens andre ledd oppstilles det imidlertid tre unntak fra retten til å anke. Unntakene er begrunnet i prosessøkonomiske hensyn og gjelder ved mindre straffesaker, som for eksempel forseelser.<sup>133</sup> Dersom tvangsslakting anses som en mindre straffesak kan det stilles spørsmål ved om unntakene i andre ledd kommer til anvendelse. Utgangspunktet er imidlertid at reindrifftsutøverne har rett til å anke.

#### **5.5 Vern mot gjentatt straffeforfølgning, jf. EMK P7 art. 4**

EMK P7 art. 4 fastsetter at staten ikke kan straffeforfølge samme person mer enn en gang for samme forhold. Vernet gjelder både i tilfeller der en person er frifunnet og der vedkommende er dømt. I all hovedsak oppstiller artikkelen et forbud mot dobbeltbehandling.<sup>134</sup> Prinsippet

---

<sup>133</sup> Høstmælingen, s. 208.

<sup>134</sup> Ibid, s. 211.

som knesettes i bestemmelsen kalles ofte for forbudet mot dobbelstraff, og innebærer at det ikke kan straffes flere ganger for samme forhold under samme lands jurisdiksjon.

Som nevnt i kapittel 4 vil artikkelen begrense myndighetenes adgang til å iverksette flere straffesanksjoner. Et slikt vern oppstilles ikke i forvaltningsloven og reindrifstutøverne vil derfor være ytterligere beskyttet etter P7 art. 4.

## 6 Avslutning

### 6.1 Om tvangsslakting i Finnmark

I denne oppgaven har jeg søkt å klargjøre hva tvangsslakting er, vilkårene for å iverksette tvangsslakting, hvorvidt tvangsslakting er straff etter EMK og betydningen av at tvangsslakting er straff etter EMK. Redegjørelsen for tvangsslakting som sanksjon viste at Reindriftsstyret har hjemmel i lov til å fatte vedtak om tvangsslakting. En eventuell gjennomførelse vil imidlertid skape mange utfordringer og kan i verste fall utgjøre et alvorlig inngrep i den samiske reindriftskultur. Denne bakgrunnsinformasjonen dannet utgangspunktet for drøftelsen av hvorvidt tvangsslakting er straff etter EMK.

Redegjørelsen for straffebegrepet i kapittel 3 viser at det hersker tvil rundt begrepets innhold. Det er imidlertid enighet om at Engel-kriteriene danner utgangspunktet for vurderingen og kriteriene måtte således også danne utgangspunktet for oppgaven. Gjennomgangen av de aktuelle rettskilder på området viser imidlertid at det finnes få sammenlignbare saker og lite forskning på Norges folkerettslige forpliktelsers betydning for anvendelse av tvangsslakting. Likevel valgte jeg på bakgrunn av tvangsslaktings alvorlighetsgrad å argumentere for at tvangsslakting oppfyller kriteriene oppstilt i Engel-saken og bør dermed være straff etter EMK. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette er min vurdering.

Som gjennomgått i kapittel 5 er betydningen av at tvangsslakting klassifiseres som straff etter EMK at siidaandelene vil få rett til en rettferdig rettergang, ankeadgang, vern mot gjentatt straffeforfølgning samt krav om hjemmel i lov.<sup>135</sup> Drøftelsen i kapittel 5 punkt 5.3.2 viser at reindriftsloven § 79 oppfyller hjemmelskravet i EMK art. 7. Således gjenstår det å gjennomføre de prosessuelle rettighetene. Det vil være viktig å gjennomføre retten til å anses uskyldig inntil det motsatte er bevist og beviskravet som oppstilles under uskyldspresumsjonen. Videre bør myndighetene sikre alle siidaandeler, som blir utsatt for en eventuell tvangsslakting, forsvarer og tolk.

---

<sup>135</sup> EMK art. 6, tilleggsprotokoll 7 art. 2, tilleggsprotokoll 7 art. 4 og art. 7.

Å gjennomføre rettighetene nevnt i avsnittet over kan bli tid- og ressurskrevende både for den norske stat og for reindriftsutøverne. Det er likevel viktig at rettighetene gjennomføres ettersom de vil ha stor betydning for reindriftsutøvernes rettssikkerhet.

## **6.2 Andre virkemidler for å redusere reintallet i Finnmark**

I dette underkapittelet skal jeg søke å belyse hvorvidt det finnes andre virkemidler, utover de alternativene som oppstilles i reindriftsloven, som kan anvendes for å oppnå målet om en bærekraftig reindrift. Begrunnelsen for denne drøftelsen er at tvangsslakting kan ramme reindriftsutøverne hardt, og mildere inngrep bør derfor prøves gjennomført før tvangsslakting blir aktuelt. Sanksjonene oppstilt i reindriftsloven kapittel 11 er alle negative sanksjoner som reindriftsutøverne er pliktig å gjennomføre. I det følgende skal det drøftes hvorvidt det finnes andre virkemidler, og da særlig positive sanksjoner.

Et alternativ er å innføre lavere pensjonsalder for reindriftsutøverne. Staten må selvsagt stille som vilkår at reindriftsutøveren slakter sin andel rein ved tilbaketredelse fra driften. Tidlig pensjonsalder kan virke som et gode for reindriftsutøverne og derfor utgjøre et godt alternativ til bruk av tvang. Det kan argumenteres for at en slik ordning vil bli kostbar. Alternativet må imidlertid vurderes i et bredt perspektiv. Dersom tvangsslakting innføres og tvangsslakting klassifiseres som straff etter EMK, stiller EMK krav til rettergangen som kan medføre langvarige og kostbare rettssaker.

I fiskerinæringen har myndighetene innført kondemneringstiltak.<sup>136</sup> I dette ligger at fiskerne får penger fra staten for å oppgi konsesjoner og ta fartøyet permanent ut av næringen gjennom destruksjon.<sup>137</sup> Tiltaket har vært med å hindre overfiske og har medført at fiskerinæringen i Norge er blitt bærekraftig. Slike tiltak har fungert i fiskerinæringen og bør således være gjennomførbart også i reindriftnæringen. Reindriftsutøverne vil da få et valg om å trekke seg

---

<sup>136</sup>Se eksempelvis FOR-2002-05-16-472: Forskrift om kondemneringstilskudd, fiskefartøy, § 1-1 og J 89/79: Forskrifter for tilskott til kondemnering av eldre, uhensiktsmessige ringnotsnurpere (Fastsatt av Fiskeridepartementet den 28. mai 1979), § 1.

<sup>137</sup> Se eksempelvis FOR-2002-05-16-472: Forskrift om kondemneringstilskudd, fiskefartøy, § 2-1 og J 89/79: Forskrifter for tilskott til kondemnering av eldre, uhensiktsmessige ringnotsnurpere (Fastsatt av Fiskeridepartementet den 28. mai 1979), § 4.

ut og vil ikke gå tomhendt ut av næringen. Kondemneringstiltak kan derfor være et virkemiddel for å oppnå målet om bærekraftig reindrift i Finnmark.

Et annet alternativ til sanksjonene oppstilt i reindriftsloven kapittel 11 er rådgivning og veiledning fra det offentlige. Rådgivning og veiledning kan eksempelvis bestå i å utforme standard bruksregler som distriktene kan anvende som mal ved utformingen av egne bruksregler. Forvaltningen kan også påta seg en mer aktiv rolle som meklingsinstans. På denne måten skaper forvaltningen et tillitsbånd mellom forvaltning og reindriftsutøvere, og bruk av makt og tvang unngås.

Som vi ser over finnes det flere alternativer til sanksjonene i reindriftsloven. Undersøkelser innenfor retts sosiologien viser at positive sanksjoner gir bedre resultater enn bruk av negative sanksjoner og straff.<sup>138</sup> Kanskje bør bruk av positive sanksjoner også være løsningen innenfor reindriftsretten. Skal først tvangsslakting anvendes må det settes av tid og ressurser til å forske på om tvangsslakting vil bedre forholdene og dermed være et egnet virkemiddel eller om andre virkemiddel vil være bedre alternativer.

---

<sup>138</sup> Jørgen Dalberg-Larsen, *Lovene og livet En retts sosiologisk grundbog*, 5. udgave. København 2005, s. 270-271.

## **7 Kilder**

### **Internasjonale konvensjoner**

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as Amended by Protocol No. 11, Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, vedtatt 20. mars 1952.

International Covenant on Civil and Political Rights, Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) vedtatt 16. desember 1966.

Vienna Convention on the Law of Treaties av 23. mai 1969.

### **Lover**

Lov 17. mai 1814 Norges Grundlov (Grunnloven).

Lov 22. mai 1902 nr. 10 om almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven).

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).

### **Forskrifter**

J 89/79 Forskrifter for tilskott til kondemnering av eldre, uhensiktsmessige ringnotsnurpere (Fastsatt av Fiskeridepartementet den 28. mai 1979).

FOR-2002-05-16-472 Forskrift om kondemneringstilskudd, fiskefartøy.

### **Vedtak**

Vedlegg 1: «Forhåndsvarsel om vedtak – Pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall», Reindriftsforvaltningen vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall.

## **Forarbeider og utredninger med videre**

NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven.

NOU 2002: 4 Ny straffelov.

NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

Ot.prp. nr. 99 (2004-2005) Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift.

Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven).

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

Innst. 103 S (2012-2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.

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

## **Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen**

Sunday Times v. The United Kingdom, application no. 6538/74, Judgment 26 April 1976.

Engel and Others v. The Netherlands, application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Judgment 8 June 1976.

Minelli v. Switzerland, application no. 8660/79, Judgment 25 March 1983.

Campbell and Fell v. the United Kingdom, application no. 7819/77; 7878/ 77, Judgment 28 June 1984.

Van Marle and Others v. The Netherlands, application no. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, Judgment 26 June 1986.

Lutz v. Germany, application no. 9912/82, Judgment 25 August 1987.



Barberà, Messegue and Jabardo v. Spain, application no. 10588/83, 10589/83, 10590/83, Judgment 06 December 1988.

Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, Application no. 10873/84, Judgment of 7 July 1989.

Kruslin v. France, application no. 11801/85, Judgment 24 April 1990.

Huvig v. France, application no. 11105/84, Judgment 24 April 1990.

Weber v. Switzerland, application no. 11034/84, Judgment 22 May 1990.

Ravnsborg v. Sweden, application no. 14220/88, Judgment 19 February 1993.

Kokkinakis v. Greece, application no. 14307/88, Judgment 25 May 1993.

Bendenoun v. France, application no. 12547/86, Judgment 24 February 1994.

Welch v. The United Kingdom, Application no. 17440/90, Judgment of 9 February 1995.

Air Canada v. The United Kingdom, application no. 18465/91, Judgment 5 May 1995.

Jamil v. France, Application no. 15917/89, Judgment of 8 June 1995.

Benham v. the United Kingdom, application no. 19380/92, Judgment 10 June 1996.

Cantoni v. France, application no. 17862/91, Judgment 11 November 1996.

Garyfallou AEBE v. Hellas, application no. 18996/91, Judgment 24 September 1997.

Valenzuela Contreras v. Spain, application no. 58/1997/842/1048, Judgment 30 July 1998.

Lauko v. Slovakia, application no. 26138/95, Judgment 2 September 1998.

Malige v. France, Application no. 27812/95, Judgment of 23 September 1998.

Brown v. The United Kingdom, Application no. 38644/97, Decision of 24 November 1998.

Escoubet v. Belgium, Application no. 26780/95, Judgment of 28 October 1999.

Blokker v. The Netherlands, Application no. 45282/99, Decision of 7 November 2000.

Inocencio v. Portugal, Application no. 43862/98, Decision of 11 January 2001.

C.M v. France, application no. 28078/95, Judgment 26 June 2001.

Göktan v. France, application no. 33402/96, Judgment 2 July 2002.

Janosevic v. Sweden, application no. 34619/97, Judgment 23 July 2002.

Manasson v. Sweden, application no. 41265/98, Judgment 8 April 2003.

Ezeh and Connors v. the United Kingdom, application no. 39665/98; 40086/98, Judgment 9 October 2003.

Rosenquist v. Sweden, application no. 60619/00, Judgment 14 September 2004.

Nilsson v. Sweden, application no. 73661/01, Judgment 13 December 2005.

Jussila v. Finland, application no. 73053/01, Judgment 23 November 2006.

Mjelde v. Norway, application no. 11143/04, Judgment 1 February 2007.

Storbråten v. Norway, application no. 12277/04, Judgment 1 February 2007.

Kafkaris v. Cyprus, application no. 21906/04, Judgment 12 February 2008.

Nikitin v. Russia, application no. 36410/02, Judgment 9 October 2008.

Zolotukhin v. Russia, application no. 14939/03, Judgment 10 February 2009.

## **Praksis fra Menneskerettighetskomiteen**

Kitok v. Sweden (Comm. No. 19/1985).

## **Høyesterettspraksis**

Rt. 1977 s. 1207.

Rt. 1995 s. 530.

Rt. 2000 s. 996.

Rt. 2000 s. 1578.

Rt. 2001 s. 769.

Rt. 2002 s. 497.

Rt. 2002 s. 509.

Rt. 2002 s. 557.

Rt. 2002 s. 1007.

Rt. 2003 s. 20.

Rt. 2003 s. 264.

Rt. 2003 s. 804.

Rt. 2003 s. 1100.

Rt. 2003 s. 1221.

Rt. 2003 s. 1376.

Rt. 2003 s. 1827.

Rt. 2004 s. 927.

Rt. 2004 s. 939.

Rt. 2004 s. 943.

Rt. 2004 s. 948.

Rt. 2004 s. 1241.

Rt. 2004 s. 1243.

Rt. 2004 s. 1343.

Rt. 2004 s. 1500.

Rt. 2005 s. 1269.

Rt. 2006 s. 1382.

Rt. 2006 s. 1409.

Rt. 2007 side 1217.

Rt. 2010 s. 1211.

Rt. 2011 s. 513.

Rt. 2014 s. 238.

## **Praksis fra Sivilombudsmannen**

SOM 1996 s. 30.

## **Internettider**

<http://www.sagat.no/hovednyheter/2014/01/28/listhaug-i-lakselv-%E2%80%93-40.000-rein-m%C3%A5-bort/n>.

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044).

[http://www.nrk.no/nordnytt/\\_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110](http://www.nrk.no/nordnytt/_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110).

<http://www.nrk.no/nordnytt/frp-krever-nodslakting-av-rein-1.7989580> Frp krever at 50.000.

<http://www.sagat.no/hovednyheter/2014/01/28/listhaug-i-lakselv-%E2%80%93-40.000-rein-m%C3%A5-bort/>.

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7405119](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7405119).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7382888](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7382888).

<http://www.nrk.no/nordnytt/reineier-frykter-a-miste-levebrodet-1.10927425>.

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10895750](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10895750).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10917001](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10917001).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7382888](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7382888).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7884183](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7884183).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044).

[http://www.nrk.no/nordnytt/\\_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110](http://www.nrk.no/nordnytt/_-aktuelt-med-nodslakting-pa-vidda-1.7409110).

<http://www.nrk.no/nordnytt/frp-krever-nodslakting-av-rein-1.7989580> Frp krever at 50.000.

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10893374](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10893374).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10886044](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10886044).

[http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10893374](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10893374).

[http://nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7401834](http://nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7401834).

<http://www.reindrif.no/?id=300&subid=0>.

<http://www.reindrif.no/?id=304&subid=0>.

<http://www.reindrif.no/?id=914&subid=0>.

## **Andre dokumenter**

Finnmarken, 28. november 2013.

## **Litteratur**

### **Bøker**

Aall Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave, Bergen 2011.

Andenæs Johs, *Statsforfatningen i Norge*, 8. utgave, Oslo 1998.

Dalberg-Larsen Jørgen, *Lovene og livet En rettsociologisk grundbog*, 5. utgave. København 2005.

Eckhoff Torstein og Smith Eivind, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Oslo 2010.

Høstmålingen Njål, *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo 2006.

Møse Erik, *Menneskerettigheter*, 1. utgave, Oslo 2002.

Ravna Øyvind, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*, 1. utgave, Oslo 2008.

Rui Jon Petter, *Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning*, Oslo 2009.

Skogvang Susann F., *Samerett*, 2. utgave, Oslo 2009.

## **Artikler**

Holmboe Morten og Jahre Hans-Petter, “Dobbelstraff er ikke enkelt. Gjentatt straffeforfølgning etter Den europeiske menneskerettskonvensjons protokoll 7 artikkel 4 – en oppdatering”, *Lov og Rett*, 2011, s. 191-212.

Ravlo Line, «EMKs betydning for norsk prosessrett – en introduksjon», *Jussens Venner*, nr. 05 og 06.

Ravna Øyvind, «I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?», *Retfærd årgang 32* 2009 nr. 2/125, s. 24-45.

Rui Jon Petter, «Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Nr 03, 2005.

Skoghøy Jens Edvin A., «Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 art. 4 nr. 1», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2003, s. 1–40.

## Vedlegg



# Boazodoallohálddahus • Reindrifstforvaltningen Báatsoe-burriej reereme

Unntatt offentlighet

Din čuj./Deres ref.:

Min čuj./Vår ref.:  
2012/1940 /17576/2012/TFS/625

Dáhton/Dato:  
02.10.2012

### FORHÅNDSVARSEL OM VEDTAK - PÅLEGG OM FORHOLDSMESSIG REDUKSJON AV REINTALL

Med dette forhåndsvarsles det om at Reindrifststyret vil fatte vedtak om forholdsmessig reduksjon av reintall for siidaandelene i reinbeitedistrikt [redacted] med hjemmel i reindrifstloven § 60 tredje ledd.

Reindrifstloven § 60 tredje ledd lyder:

«Overstiger reintallet i siidaen det reintall som er fastsatt etter første eller annet ledd, skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan. Dersom siidaen ikke gjør dette, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Reindrifststyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres. Det skal settes frister for utarbeidelse av plan og gjennomføring av reintallsreduksjon.»

Reinbeitedistrikt [redacted] har i Reindrifststyrets sak 46/11 den 11.08.2011 godkjent et høyeste reintall på 6900 rein i vårflokk. Per 31.03.12 var reintallet på 9833 dyr i vårflokk. Det var satt en frist til 10. september for siidaen til å utarbeide reduksjonsplan (vedtak av 06.08.2012).

Vi har mottatt reduksjonsplan fra Deres siida. Den er ikke underskrevet av samtlige siidaandeler og inneholder ikke en fordeling av reintall pr siidaandel pr reduksjons år. Reduksjonsplanen er derfor ikke tilfredsstillende etter reindrifstloven § 60 tredje ledd, og det legges derfor til grunn at siidaen ikke har utarbeidet reduksjonsplan innen fristen.

Reindrifststyret skal ut fra sitt overordnede ansvar for at bærekraftig reintall oppnås, fatte vedtak om at det skal gjennomføres forholdsmessig reduksjon av reintallet i deres siida.

Forholdsmessig reduksjon innebærer at alle siidaandelene reduserer en lik prosentvis andel av eget reintall i henhold til fristene for reduksjon som reindrifststyret fastsetter. For eksempel hvis en sommersiida skal redusere reintallet med 10 %, og en siidaandel har et reintall på 300 rein, så skal det reduseres ned til 270 rein. Likeledes, dersom en siidaandel har et reintall på 1000 rein, så skal det reduseres ned til 900 rein.

Når Reindrifststyret vedtar forholdsmessig reduksjon for deres siida, så betyr det at den enkelte siidaandel i siidaen er forpliktet til å redusere sitt reintall ned til det reintallet som følger av vedtaket. Hvis siidaandelen ikke reduserer ned til dette reintallet, må Reindrifststyret følge opp dette ved å fatte vedtak om pålegg etter

reindrifstlovens § 75 om at siidaandelen skal følge vedtaket om forholdsmessig reduksjon. Det kan sammen med et slikt pålegg også fattes sanksjoner i henhold til reindrifstlovens kapittel 11, deriblant tvangsmulkt etter reindrifstloven § 76.

Deres siida skal redusere fra 9833 rein til 6900 rein, dette innebærer 29,8 prosent. Reintallene er hentet fra godkjent melding om reindrift for driftsåret 2011/12 til siidaandelene i deres siida.

Saken vil fremmes for Reindrifststyret til behandling på møte 20. november d.å.

Forholdsmessig reduksjon for deres siidaandel forslås gjort forholdsmessig med 29,8 % med grunnlag i det antall rein som er over øver reintall pr 31.03.2012. I deres siida er det registrert 13 siidaandeler. Det er vurdert at fristen for reduksjon fordeles over to år. Etter dette forslaget til vedtak skal forholdsmessig reduksjon være gjennomført per 31.03.14.

Dette innebærer for deres siidaandel følgende:

Reduksjons-år:	Reintall i vårflokk:
Pr 31.03.2012	348
Pr 31.03.2013	296
Pr 31.03.2014	244

Tidsfristen på to år er vurdert tilstrekkelig med grunnlag i at reduksjonen på 29,8 % vil ut fra en rimelighetsvurdering kunne gjennomføres innen fristen.

Reindrifststyret vil i sin behandling av vedtaket om forholdsmessig reduksjon vurdere endelig frist for når reduksjonen skal være gjennomført.

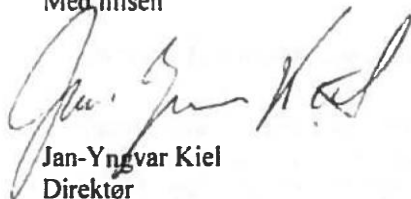
**De gis med dette mulighet til å komme med uttalelse til dette forhåndsvarselet, og med opplysninger som vil kunne være relevante for vurderingen om forholdsmessig reduksjon for deres siidaandel.**

Uttalelsen må gis innen 31. oktober 2012 til Reindrifstforvaltningen, Postboks 1104, 9504 Alta.

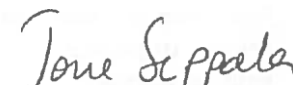
Vi gjør oppmerksom på at etter forvaltningslovens bestemmelser §§ 18-19 har de rett til å gjøre dem kjent med sakens dokumenter.

Ved henvendelse, vennligst oppgi referanse.

Med hilsen



Jan-Yngvar Kiel  
Direktør



Tone Frantzen Seppola  
Ass. direktør