



NOREGS HØGSTERETT

Den 8. november 2006 sa Høgsterett dom i

HR-2006-01885-A, (sak nr. 2006/744), sivil sak, anke,

John Samuel Utsi

(advokat Trond P. Biti)

mot

Staten v/Landbruks- og matdepartementet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Atle J. Skaldebø-Rød – til prøve)

R Ø Y S T I N G :

- (1) Dommar **Utgård**: Spørsmålet i saka er om eit vedtak gjort av Landbruksdepartementet om omgjerding av vedtak om godkjenning av overføring av driftseining etter reindriftslova § 4 i områdestyret, er ugyldig.
- (2) Landbruks- og matdepartementet har det øvste ansvaret for saker etter reindriftslova. Ved reindriftslova § 6 er det oppretta eit reindriftsstyre som dels er fagleg rådgivar for departementet og dels er tillagt forvaltningsansvar og avgjerdsmynde. Etter § 2 er dei delane av landet som er opne for reindrifft med rettar og plikter etter reindriftslova, delte opp i reinbeiteområde, som har eigne styre og har ein reindriftsagronom som dagleg leiar. For Finnmark er det to område: Vest-Finnmark med sete i Kautokeino og Aust-Finnmark med sete i Karasjok. Områda er igjen delte opp i reinbeitedistrikt med distriktsstyre. Innanfor eit distrikt er det igjen siidaer. Ein siida har gjerne fleire driftseiningar. Det vil kunne vere fleire reindriftsutøvarar innanfor ei driftseining.
- (3) I reindriftslova § 4 er det reglar om driftseiningar. For å bli sjølvstendig næringsdrivande i reindrifft i reinbeiteområde, trengst det samtykke frå områdestyret til registrering av driftseining. Det trengst likevel ikkje godkjenning når driftseining blir overført udelt til ektefellen eller til nokon som er i slekt med innehavaren eller ektefellen til denne i rett opp- eller nedstigande linje eller i første sidelinje til og med barn av sysken. Ei driftseining er ei reinhjord som blir eigd og driven av éin ansvarleg leiar eller av ektefellar saman.

- (4) Samuel Per Utsi i Karasjok, som er fødd i 1950, hadde driftseining i Jáhkenjárga-siidaen, som er ein del av reinbeitedistrikt 16B i Aust-Finnmark reinbeiteområde. Han hadde hatt reinhjord frå før ordninga med driftseiningar vart innført 1. juli 1979 ved ikraftsetjing av lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift. Då han fylte kravet i lova § 3 om å vere av samisk ætt, fekk han dermed automatisk rett til å ha driftseining. I driftsåret 1992/1993 hadde han ein reinflokk på 295 dyr. Driftsåret etter var han nede i 56 dyr.
- (5) Samuel Per Utsi søkte 20. november 1998 om innløyising av driftseininga etter ei ordning som har heimel i reindriftsavtalen. Søknaden vart avslått 6. oktober 1999 fordi han ikkje hadde ”levert 800 kg slakt til listeført slakteri i noen av de 6 siste driftsårene”. Vedtaket vart påklaga utan at det førte til endra resultat.
- (6) I melding frå styret i reinbeitedistrikt 16B for driftsåret 1999/2000 vart det opplyst at Samuel Per Utsi hadde selt 12 slaktedyr det året, og at han ikkje hadde dyr ved slutten av driftsåret, som var 31. mars 2000.
- (7) John Samuel Utsi, som er fødd i 1970, har heile sitt yrkesliv vore reindriftsutøvar med dette som hovudyrke og hadde i 2003 ca. 300 reinsdyr. Han høyrer også til Jáhkenjárga-siidaen. Før vedtaka som saka gjeld, var han ikkje registrert med eiga driftseining men hadde dyra sine under broren si driftseining, slik det er høve til etter reindriftslova § 4 andre ledd.
- (8) Ved brev av 3. april 2003 varsla Samuel Per Utsi at han ville overføre driftseininga til syskenbarnet John Samuel Utsi. Sistnemnde sende søknad om dette 7. same månaden der det mellom anna heitte:

”Jeg har foreldre og bror som driver rein i samme distrikt, og har selv rein i deres driftsenhet. Siden 1987 har jeg søkt om egen driftsenhet i distriktet, men har dessverre ikke fått medhold i søknadene. Hele mitt voksne liv har jeg drevet med rein, og har ikke annet yrke ved siden av.

Samuel Per Utsi vil nå overføre driftsenheten sin til meg da han ikke lenger driver aktivt selv på grunn av sykdom. Det er ikke en ny driftsenhet jeg nå søker om å få, men en driftsenhet som allerede er i samme siida som jeg tilhører. Men da han ikke kan overføre driftsenheten i medhold av samme familie jf reindriftslovens § 4, søker jeg områdestyret om å få overta driftsenheten i medhold av reindriftslovens § 4.”

- (9) Styret i reinbeitedistrikt 16B tilrådde søknaden i møte same dag. Områdestyret for reindrift i Aust-Finnmark godkjende 15. mai 2003 overføringa. Vedtaket var i samsvar med tilrådinga frå reindriftsagronomen for Aust-Finnmark og var grunnigitt slik:

”Det er en eksisterende driftsenhet, og ikke en ny. Reinbeitedistrikt 16B tilrår søknaden innvilget.

Vedtaket er gjort med hjemmel i Reindriftslovens § 4, første setning.”

- (10) Reindriftsforvaltninga varsla i brev 24. juli 2003 til John Samuel Utsi om at vedtaket i områdestyret ville bli overprøvd i medhald av forvaltningslova § 35 andre ledd. Reindriftsstyret omgjorde deretter godkjenninga 10. september 2003 med slik grunniving:

”For omsøkte driftsenhet er det ikke gitt melding om reindrift de 4 siste årene. For driftsåret 1997/98 var det registrert 19 rein i driftsenheten og for 1998/99 9 rein.

Det må konstateres at driftsenheten ikke lenger har noe innhold. Melding om reindrift er heller ikke sendt de 4 siste årene. Dette må anses som en konkludent adferd som betyr at Samuel Per Utsi ikke opprettholder retten til driftsenheten. Reindriftsloven § 20 fastsetter en driveplikt for reineier. Ved sykdom gis det rett til å drive med fullmektig i 2 år med mulighet for forlengelse, før innehaver av driftsenheten plikter å overføre den eller avvikle, jfr. 3. ledd fjerde setning. Denne retten er ikke brukt. Driftsenheten må derfor anses som faktisk avviklet etter to år. Når en driftsenhet bortfaller på en slik måte, må også krav til et eget avviklingsvedtak bortfalle, idet det jo ikke er noe å avvikle og hensynet til reineieren jo er ivaretatt da hun/han selv har hatt full styring.

På denne bakgrunn blir det galt av områdestyret å tillate en overføring av driftsenhet til John Samuel Utsi.

...

Samuel Per Utsi sin driftsenhet er bortfalt da det ikke er rein i driftsenheten og det ikke er levert melding om reindrift siste 4 år som viser at han opprettholder retten til driftsenhet. Det vises også til § 20 i reindriftsloven som pålegger den som ikke lenger kan oppfylle driveplikten å avvikle eller overføre driftsenheten innen to år. Denne fristen er klart oversittet.”

- (11) Etter klage frå John Samuel Utsi over omgjeringsvedtaket vurderte reindriftsstyret saka på ny. Vedtaket vart fasthalde. I merknadene la styret til:

” Videre må også trekkes fram at Jähkenjargga-siida har 5 driftsenheter. Uten å foregripe den prosessen som pågår med fastsettelse av høyeste reintall, må påpekes at det neppe er plass til flere driftsenheter dersom man skal legge til grunn at man ønsker selvstendige driftsenheter som er økonomisk bærekraftig.”

- (12) Departementet gjorde vedtak 26. april 2004 om ikkje å ta klagen til følge. I grunngevinga heitte det:

”Av det som framgår av utskriftene fra Reindriftsstyrets møtebøker, synes det klart at det i dette tilfellet ikke har vært en driftsenhet i samsvar med reindriftsloven sine krav til opprettholdelse av driftsenhet. En driftsenhet forutsetter at det er rein i den, samt at det utøves aktiv drift. Hvert år plikter den ansvarlige driftsenhetsinnehaveren å sende inn melding om reindrift i samsvar med kravet i reindriftsloven § 19.

Når forholdet i dette tilfellet framstår som å ha vært slik det er beskrevet i utskrifter av Reindriftsstyrets møtebøker ved behandling av sak og klage, er departementet enig med Reindriftsstyret i at det her ikke kan sies å være noen driftsenhet å overføre i samsvar med § 4 i reindriftsloven.”

- (13) John Samuel Utsi reiste deretter sak mot staten v/Landbruksdepartementet med påstand om at omgjeringsvedtaket er ugyldig. Indre Finnmark tingrett – Sis-Finnmárkku Diggegoddi – sa 24. juni 2005 dom med slik slutning:

”1. Landbruksdepartementets vedtak av 26. april 2004 er ugyldig.

2. Staten dømmes til å betale John Samuel Utsi/det offentlige 78 942 – syttiåttetusennihundreogfjoritto – kroner i saksomkostninger med forfall 14 dager etter dommens forkynnelse med tillegg av renter etter forsinkelsesrenteloven § 3 fra forfall og til betaling skjer.”

- (14) Etter anke frå staten sa Hålogaland lagmannsrett dom 13. februar 2006 med slik slutning:

- ”1. Staten ved Landbruks- og matdepartementet frifinnes.
2. Hver av partene bærer sine omkostninger både for tingretten og lagmannsretten.”

- (15) John Samuel Utsi har anka dommen til Høgsterett. Anken gjeld rettsbruk og bevisvurdering. Det er lagt fram nokre nye dokument, men saka står i same stilling for Høgsterett som for dei tidlegare rettane.
- (16) Ankeparten, *John Samuel Utsi*, har særleg halde fram:
- (17) Det avgjerande spørsmålet er om driftseininga til Samuel Per Utsi hadde falle bort 3. april 2003. Spørsmålet er om driftseininga fall bort ved frivillig avvikling av reinhaldet.
- (18) Lova og førearbeida avklarar ikkje når ei driftseining fell bort. Reindriftslova § 20 fjerde ledd gjeld tilhøve der omsynet til næringa elles og dei andre rettshavarane tilseier at det er grunnlag for å avvikle ei driftseining. Elles har reindriftslova ingen uttrykkelege reglar om bortfall. Det kan ikkje stillast krav om at det er rein i driftseininga og heller ikkje om meldingar der det ikkje er drift.
- (19) Forvaltningspraksis gjeld ikkje mange saker. Den syner også at det har vore ulike oppfatningar om følgjene av manglande drift. Det er også spesielt når styresmaktene har godkjent ei ordning med omstillingsløn i opp til fem år, og der innehavar av driftseining kan vere borte frå næringa utan at det har medført tap av rett til driftseining.
- (20) Det er tale om vedtak med avgjerande konsekvensar for personar som har det einaste yrket i reindriften. Ut frå det trengst det rimeleg tid til endeleg avgjerd om å slutte. Dette har også kome til uttrykk i omstillingsforskrifta.
- (21) Samiske rettsoppfatningar må også kome inn. Det blir vist til det tingretten har uttala om at det er mindre plass enn elles til passivitet som rettsstiftande kjensgjerning.
- (22) Det må i dette tilfellet visast til grunnleggjande krav til behandling. For det første kan det då visast til artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar. Denne artikkelen gir vern av retten til å dyrke kultur. Inn under det vernar artikkelen også næringsutøving som er berar av kultur, og det må også verne mot å bli fråteken rett til driftseining. For det andre kan det visast til det tradisjonelle norske legalitetsprinsippet, som må innebere eit krav om klar heimel der det er tale om eit inngrep med store konsekvensar. For det tredje kan det visast til Tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen, som gjeld vern av eigedom. Denne stiller krav til formell lov med tydeleg innhald, som dessutan er tilgjengeleg. Her var det aldri klart for verken John Samuel Utsi eller Samuel Per Utsi at retten til driftseining fall bort på slikt grunnlag som staten hevdar.
- (23) Det er her også tale om misbruk av mynde og om eit sterkt urimeleg resultat, noko som også gir grunnlag for å kjenne departementets vedtak ugyldig.
- (24) John Samuel Utsi har sett fram slik påstand:

- ”1. Landbruks- og matdepartementets vedtak av 26 april 2004 er ugyldig.

2. Staten plikter å betale John Samuel Utsi/det offentlige sakens omkostninger for Høyesterett med forfall 14 dager etter dommens forkynnelse med tillegg av lovens høyeste rente frem til betaling skjer.”

- (25) Ankemotparten, *Staten v/Landbruks- og matdepartementet*, har særleg halde fram:
- (26) Det sentrale spørsmålet er om vedtaket i områdestyret var ugyldig slik at det låg føre omgjeringsrett. Ettersom det var avgjerande for vedtaket at det var ei eksisterande driftseining, må det vere resultatet dersom føresetnaden sviktar.
- (27) Samuel Per Utsi hadde avvikla reindrifta før 3. april 2003. Han slakta dei siste reinane i 1999 til 2000. Den siste meldinga om reindrift vart sendt for driftsåret 1998–1999. Og i 1998 hadde han søkt om innløysing av driftseininga.
- (28) Når innehavaren på dette viset avviklar frivillig, fell driftseininga bort. Det er ikkje nødvendig med noko særskilt vedtak om det. Lova krev ikkje meir enn frivillig avvikling. Det følgjer av ei naturleg tolking av systemet i lova at driftseininga fell bort når innehavaren avviklar frivillig. Dette kan særleg utviklast av reindriftslova § 20 tredje ledd. Avviklinga skjedde her straks Samuel Per Utsi hadde slakta den siste reinen. Dette gjeld i alle fall når han samtidig slutta å sende pliktige meldingar om reindrift.
- (29) Det går fram av reindriftslova § 4 andre ledd at omgrepet driftseining er uløyseleg knytt til at ein har reinhjord. Det er også eit støtteargument at ei reinhjord skal overførast ”udelt”, og det viser at ein ikkje har sett føre seg ei driftseining utan dyr. Her kjem det også inn at tomme rettar er vanskeleg å sameine med kravet til aktiv drift, som kjem fram i lova ved eit krav om at drivaren skal ha reindrift som hovudnæring, jf. reindriftslova § 20 andre ledd. Det er eit særskilt grunnlag for å rekne eininga bortfallen når innehavaren i tillegg til å mangle dyr heller ikkje har sendt inn årlege meldingar slik det er klar plikt til å gjere i reindriftslova § 19 andre ledd. I eit tilfelle der dette er situasjonen, er det heller ikkje grunn for styresmaktene til å gjere vedtak om opphøyr etter reindriftslova § 20 fjerde ledd.
- (30) Praksis hos reindriftsstyresmaktene støttar opp under det staten gjer gjeldande.
- (31) Gjennom ei forskrift av 3. mai 1993, som har heimel i den årlege reindriftsavtalen, er det etablert ei ordning med omstillingslønn for reindriftsutøvarar som avviklar reindrifta. Dette er ei særleg ordning, som skil seg frå situasjonen for Samuel Per Utsi ved at desse gir årlege 0-meldingar for dyretal.
- (32) Det er ikkje dokumentert noka særleg samisk rettsoppfatning.
- (33) Det er sterke reelle omsyn som talar for statens syn. Løysinga inneber at det er opp til reindriftsutøvaren sjølv å velje når drifta skal avsluttast. Er han usikker, kan han berre behalde eit mindre tal dyr. Ei motsett løysing vil gjere det vanskeleg å styre næringa. Det er svært uheldig dersom det skulle vere slik at eit stort tal reindriftsutøvarar som har vore lenge ute av næringa, utan vidare skulle kunne starte opp på ny.
- (34) Omgjeringsvedtaket er ikkje i strid med legalitetsprinsippet eller reglar av folkerettsleg opphav. For artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar følgjer dette av at det her ikkje er inngrep mot den samiske kulturen, men om ei regulering innanfor

næringa. Lovheimelen er tilstrekkeleg etter det tradisjonelle legalitetsprinsippet. Tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen kjem ikkje inn. Samuel Per Utsi som eventuelt er verna, ønskjer ikkje å ta del i saka. Det er her dessutan tale om ei nytildeling, slik at det ikkje er inngrep i eksisterande rettar.

- (35) Det ligg ikkje føre misbruk av mynde, og resultatet er heller ikkje sterkt urimeleg. John Samuel Utsi og Samuel Per Utsi har krav på å bli behandla slik det er alminneleg, men kan ikkje byggje på dei gunstigaste enkeltavgjerdene. Det er ein høg terskel for krav på desse grunnlaga.
- (36) Subsidiært blir det gjort gjeldande at det låg føre omgjeringsrett fordi områdestyrets vedtak også lir av saksbehandlingsfeil som fører til at det er ugyldig på to andre grunnlag. Områdestyret skulle ha vurdert ressursituasjonen i siidaen før John Samuel Utsi vart tildelt driftseining. Derneft skulle områdestyret ha lyst ut driftseininga slik at også andre hadde fått høve til å melde interesse.
- (37) Staten v/Landbruks- og matdepartementet har sett fram slik påstand:
- ” 1. **Lagmannsrettens dom stadfestes.**
2. **John Samuel Utsi dømmes til å betale Staten v/Landbruks- og matdepartementet saksomkostninger for Høyesterett med tillegg av renter etter forsinkelsesloven § 3 første ledd fra forfall til betaling skjer. ”**
- (38) *Eg går så over* til å gjere greie for mitt syn på saka.
- (39) Innleiingsvis minner eg om at vedtaket i områdestyret om godkjenning av overføring av driftseining vart omgjort fordi Landbruksdepartementet kom til at vedtaket var ugyldig, jf. forvaltningslova § 35 andre ledd, jf. første ledd. Grunnlaget for omgjeringsretta var at departementet la til grunn at det ”ikke har vært en driftsenhet” eller med andre ord at Samuel Per Utsi ikkje hadde noka driftseining 3. april 2003. Slik eg ser det, er dette det sentrale spørsmålet i saka for Høgsterett.
- (40) Heilt innleiingsvis sa eg litt om organiseringa av reindriftsforvaltninga og om retten til driftseining. Eg minner om det og vil no seie litt om korleis eg ser på karakteren av retten til driftseining. Retten til reindrift byggjer på bruk i alders tid, jf. det som er sagt om dette i plenumsdommen i Rt. 2001 side 769. Reindriftsretten har vern ved inngrep i næringsutøvinga, jf. gjennomgangen av praksis i Rt. 2000 side 1578.
- (41) Tvisten no gjeld ikkje denne kollektive sida ved reindriftsretten, men vernet for den enkelte innehavaren av driftseining. Som det vart omtala innleiingsvis, er det krav om godkjenning frå områdestyret for å etablere driftseining. Ordninga med driftseining vart etablert gjennom reindriftslova av 1978. Då fekk alle vaksne reindriftsutøvarar som fylte krava i § 3, tildelt driftseining.
- (42) Å ha driftseining gir såleis rett til yrkesutøving i ei næring som er etablert gjennom bruk av fast eigedom, og som har vern i samsvar med det. Også den enkelte innehavaren av driftseining har som oftast utøvd bruk frå gammalt. I Rt. 2000 side 1578 er det bygd på – noko som var uomtvista mellom partane – at når eit inngrep berre råka ei gruppe av reindriftsutøvarane i distriktet, måtte denne gruppa ha høve til å fremje skadebotkrav. Det er også ei viktig side ved ordninga at ho byggjer på ein rett for familien, noko som kjem

til uttrykk både ved at andre nære slektningar kan drive under same driftseininga og ved at driftseininga fritt kan overførast til ein annan i den nære familien.

- (43) Som det har gått fram av det eg har sagt til no, ligg det ikkje føre noko vedtak om bortfall. Ved vurderinga av lovgrunnlaget er det heller ikkje frå staten si side vist til nokon særskilt paragraf som medfører at retten til driftseining hadde falle bort for Samuel Per Utsi. Det er gjort gjeldande at ”en naturlig tolkning av reindriftsloven tilsier at en driftsenhet bortfaller ved frivillig avvikling uten at det er nødvendig å treffe noe offentlig vedtak om dette”, slik lagmannsretten har uttrykt det. Det er reglane sett i samanheng som er gjorde gjeldande som er grunnlag. Innanfor ei slik samla vurdering, er det likevel nokre omstende som særleg er vektlagde av departementet ved omgjeringa og som er framheva i skranken.
- (44) For det første er det vist til at Samuel Per Utsi slakta dei siste reinsdyra i 1999–2000, og at han deretter ikkje hadde drift. Dette skjedde ikkje lenge etter at han hadde fått avslag på søknad om støtte til innløyning av driftseininga. I søknaden om overtaking frå John Samuel Utsi er det opplyst at grunnen til overføringa var sjukdom. Eg meiner det er grunn til å vere varsam med slutningar frå desse omstenda til at Samuel Per Utsi endeleg og definitivt hadde avvika, og det på ein slik måte at det må likestillast med ei uttrykkeleg erklæring om avvikling. Som tingretten skriv har lova

”enkelte bestemmelser om hva det å ha driftsenhet innebærer, hvor driftsenhet beskrives som det å eie en reinhjord og at innehaveren skal ha reindrift som hovedyrke. Retten kan imidlertid ikke se at man isolert sett ut fra dette kan trekke noen slutninger om hvordan avvikling av en driftsenhet lovlig kan skje. En slik avvikling av en rett til å drive et yrke vil kunne ha så store konsekvenser for de berørte at regler om dette normalt sett vil reise egne problemstillinger ut over de plikter det å inneha en slik rett innebærer, ...”.

- (45) Eg viser også til det tingretten uttalar om behovet for å kunne kome attende til næringa:

”Normalt sett vil en reieneier som selger eller slakter alle sine reinsdyr, ha tatt en endelig beslutning om å forlate reindriften. Dersom en reieneier er usikker på fremtida vil de fleste beholde noen reinsdyr i driftsenheten, eventuelt sørge for å få andre til å stå for driften i en periode. Det kan likevel ikke utelukkes at situasjonen også for de som tilsynelatende har truffet et endelig valg ved full avvikling, av forskjellige årsaker blir slik at de vil tilbake til næringen igjen. Det kan i denne sammenheng vises til erfaringene fra omstillingsprogrammet, hvor det viste seg nødvendig å godta muligheten for gjenopptakelse av driftsenheten. For disse personene og deres eventuelle familier vil en avstengning av muligheten for å komme tilbake til næringen igjen ha store konsekvenser. Dersom vedkommende ikke har nære slektninger med driftsenhet, vil man også kunne bli avstengt fra muligheten til å eie reinsdyr.”

- (46) Tingretten omtalar her eit omstillingsprogram. Ei ordning med omstillingslønn, fastsett i forskrift av 3. mai 1993 med heimel i statsbudsjettet og reindriftsavtalen, har som vilkår at ”[d]riftsenheten avvikles og reinbestanden slaktes” samtidig som ”vedkommende etter omstillingsperiodens utløp enten selv kan gjenoppta reindriften eller overdra driftsenheten til en av livsarvingane”, sjå forskrifta § 3. Omstillingslønn kan bli gitt i opp til 5 år. Frå først av vart ordninga søkt gjennomført utan rett til ny start, men det var ikkje mogeleg å få tilslutning på eit slikt grunnlag. Ordninga er ikkje heimla i reindriftslova, og ho viser klart at det frå departementet har vore lagt til grunn at sjølv eit rimeleg langvarig opphør i drifta ikkje ville føre til bortfall av retten til driftseining. Noka uttrykkeleg forankring for at manglande aktivitet fører til bortfall av retten til driftseining, er det ikkje i lova.

- (47) Det andre hovudargumentet går på at Samuel Per Utsi ikkje sende årlege meldingar om drifta, etter at han slakta dyra. Frå John Samuel Utsi er det gjort gjeldande at den manglande aktiviteten gjekk fram av meldingar som distriktet sende til området, i alle fall dei første par åra. Eg går ikkje inn på dette, då det i lova med tilhøyrande forskrift er stilt nærare krav til meldingane. Eg viser her til reindriftslova § 19 andre ledd første punktum som krev at det ” så lenge driften fortsetter gis melding hvert år til distriktsstyret v/lederen i det distrikt hvor driften foregår”, jf. også forskrift om melding om reindrift av 7. oktober 1999 nr. 1119 § 7 første ledd. Det går ikkje fram av lova at manglande melding får slike konsekvensar, tvert om er det i forskrifta vist til at manglande melding gir grunnlag for vedtak om avvikling av eininga, jf. § 20 fjerde ledd.
- (48) Det er endeleg vist til at reindriftslova § 20 tredje ledd inneheld reglar om at driftseining i visse tilfelle kan varetakast ved fullmektig i opp til to år. Vidare heiter det der at innehavaren innan to år må ”enten selv overta driftsenheten eller overføre den til noen som fyller vilkårene i § 4 første ledd, eller avvikle driftsenheten”. Føresegna er problematisk. Ho høver ikkje for driftseiningar utan dyr, og ho er også kasuistisk utforma til å gjelde den som går over i anna yrke eller anna hovudverksemd, eller som utøver reindrift i anna reinbeitedistrikt eller i utlandet. Noko grunnlag for eit automatisk bortfall av driftseiningar utan dyr, kan eg ikkje sjå at reglane inneheld.
- (49) Begge partar har gått gjennom forvaltningspraksis i saker der driftseininga har vore utan dyr og der det ikkje har vore gitt årlege meldingar. Eg går ikkje gjennom sakene, som ikkje er mange og som er løyste litt ulikt. Saka no viser såleis at både reindriftsagronomen og områdestyret for Aust-Finnmark har lagt til grunn at manglande drift og meldingar i nokre år ikkje fører til bortfall av driftseining. Også den sentrale ordninga med omstillingsstøtte byggjer på det same synet. Ved ordninga kan drifta avviklast, liggje nede i fem år og deretter takast opp att. Det er litt uklart kva meldingar som har vore sende etter § 19 i desse tilfella, men det kan ikkje i noko tilfelle vere avgjerande. Ordninga må ha vore allment kjend i reindriftnæringa, og ho viser etter mitt syn det problematiske med å leggje til grunn at manglande drift eller manglande meldingar skal føre til bortfall av retten til driftseining.
- (50) Eg viser samtidig til at det er heimel i § 20 fjerde ledd for fråtaking av retten til driftseining. Ein slik heimel vil i seg sjølv måtte tale mot at det vil skje tap på annan måte eller på andre grunnlag enn det som er fastsett der.
- (51) Kravet til lovheimel vil kunne variere. I Rt. 1995 side 530 er det uttala at ”kravet til lovheimel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes”. Min gjennomgang har vist at saka her gjeld viktige interesser, knytt til næringsdrift. I tillegg kjem at det er tale om ei næring som er kulturberande for den samiske kulturen. Etter mitt syn talar dette for eit krav om klar lovheimel. Lova inneheld ikkje føresegner som resultatet kan byggjast direkte på. Det er lite tilfredsstillande her å måtte søkje støtte i systemvurderingar, som vil vere vanskeleg tilgjengelege både for den enkelte næringsutøveren og for profesjonelle rådgivarar. Reint faktisk har eg ikkje kunne finne grunnlag for slik forståing. For min del er eg også litt i tvil om det vil vere rett å opne for ein heimel ut frå systemvurderingar, innanfor området til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

(52) Ankeparten har såleis gjort gjeldande at også artikkel 1 i tilleggsprotokoll 1 (P1-1) til EMK kjem inn, og at lovskravet der ikkje er oppfylt.

(53) P1-1 er bindande som norsk lov, jf. menneskerettslova § 2 nr. 1 a). Protokollen har følgjande ordlyd i norsk omsetjing:

”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”

(54) Eg går inn på den såkalla fråtakingsregelen i første ledd andre punktum. Det første spørsmålet er då om retten til driftseining er 'eigedom'. Omgrepet eigedom er autonomt i EMK, og det omfattar meir enn det vi oppfattar som eigedom etter vanleg norsk rett. Grensa mellom delar av tradisjonell eigedomsrett og rettar bygde på offentlegrettslege løyve er unødvendig å trekkje, jf. EMDs dom av 7. juli 1989 i saka Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige som døme på sistnemnde gruppe. Eg har alt omtala at retten til driftseining må reknast å ha vern etter norsk rett. Karakteren av eigedom etter P1-1 er etter dette ikkje tvilsam. Det andre spørsmålet er om det har skjedd eit inngrep. Heller ikkje det er tvilsamt. Å bli fråteken retten til driftseining, ville vere eit inngrep i retten til driftseining for Samuel Per Utsi. Det tredje spørsmålet er om fråtakinga har skjedd på ”de betingelser som er hjemlet ved lov”. Dette gir uttrykk for eit krav om lovheimel for fråtaking. Innhaldet i lovskravet er uttrykt i mange ulike saker. Eg nøyer meg å vise til to dommar. Den første er ein grunnleggjande dom av 8. juli 1986, Lithgow og andre mot UK, der det heiter i premiss 110:

” ... provided for by law”, it requires in the first place the existence of and compliance with adequately accessible and sufficiently precise domestic legal provisions”

(55) Den andre er dom av 9. november 1999 Spacek s.r.o. mot Tsjekkia der kravet er formulert slik i premiss 54:

”The Court considers that when speaking of “law”, Article 1 of Protocol No. 1 alludes to the same concept to be found elsewhere in the Convention, a concept which comprises statutory law as well as case-law. It implies qualitative requirements, notably those of accessibility and foreseeability”

(56) Innanfor dei rettane konvensjonen regulerer, er det såleis eit krav om at eit inngrep må ha heimel i ei lov som fyller kvalitetskrav, som er presis, tilgjengeleg og kan gi grunnlag for å vurdere eiga rettsstilling.

(57) Berre ei lov som fyller desse kvalitetskrava ville kunne gi grunnlag for fråtaking av retten til driftseining. Eg kan ikkje sjå at ein systemsynsmåte som den staten gjer gjeldande, fyller dette kravet. Eg treng då ikkje gå inn på andre vilkår etter P1-1.

(58) Det er ikkje grunn til å gå inn på under kva omstende ein innehavar av driftseining må reknast å ha sagt frå seg retten til driftseininga. At Samuel Per Utsi søkte om innløyning av driftseining, kan ikkje sjåast på som avkall når søknaden ikkje vart godteken.

- (59) Landbruksdepartementets vedtak om omgjerung, som tok opp i seg vedtaket til reindriftsstyret, kan då ikkje oppretthaldast på dette grunnlaget.
- (60) Staten har subsidiært gjort gjeldande at områdestyret sitt vedtak er ugyldig også på to andre grunnlag. Verken omsynet til ressurstilgangen eller kravet om utlysning var vurdert. Landbruksdepartementet tok ikkje opp om områdestyret sitt vedtak skulle omgjerast som ugyldig på desse grunnlaga. Forvaltningslova § 35 andre ledd jf. første ledd gir høve til omgjerung av ugyldige vedtak, men fastset inga plikt til det. Om domstolane i slike tilfelle la til grunn omgjerung, ville det vere å gå inn i plassen til forvaltninga og vurdere kva som er tenleg eller nødvendig som omgjeringsgrunnlag. Det verken bør eller kan domstolane gjere. Ut frå dette kan statens subsidiære synsmåtar ikkje føre fram.
- (61) Det er etter resultatet ikkje nødvendig å gå inn på dei andre synsmåtane til ankeparten.
- (62) Anken har ført fram. John Samuel Utsi har sett fram påstand om sakskostnader for Høgsterett. Han har fri sakførsel og skal ikkje betale eigendel. Det går fram av Rundskriv G-12/05 om fri rettshjelp side 44 at det i tilfelle der ein part har fri rettshjelp, og motparten er eit departement eller ein annan etat som blir finansiert over statsbudsjettet, skal det ikkje setjast fram påstand om sakskostnader til det offentlege. Sakskostnader for Høgsterett blir etter dette ikkje tilkjende. John Samuel Utsi har elles ikkje påstått sakskostnader for tingrett og lagmannsrett, der han også hadde fri sakførsel.
- (63) Eg røystar etter dette for slik

D O M :

Tingrettens dom, domsslutninga punkt 1, blir stadfesta.

- (64) Kst. dommer **Sverdrup:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (65) Dommer **Endresen:** Likeså.
- (66) Dommer **Matningsdal:** Likeså.
- (67) Justitiarius **Schei:** Likeså.
- (68) Etter røystinga sa Høgsterett slik

D O M :

Tingrettens dom, domsslutninga punkt 1, blir stadfesta.

Rett utskrift:

