



NORGES HØYESTERETT

Den 21. desember 2017 avsa Høyesterett dom i

HR-2017-2428-A, (sak nr. 2017/981), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Landbruks- og matdepartementet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Stein-Erik Jahr Dahl – til prøve)
Rettslig medhjelper: advokat Marius
Emberland)

mot

Jovsset Ante Iversen Sara (advokat Trond Pedersen Biti)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Bergsjø**: Saken gjelder gyldigheten av et vedtak som påla en siidaandel å redusere reintallet. Det er spørsmål om bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon av reintallet i reindriftsloven § 60 tredje ledd, anvendt på denne siidaandelen, strider mot FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og/eller Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1.
- (2) Ankemotparten Jovsset Ante Iversen Sara er 25 år gammel. Han er leder for en siidaandel i reinbeitedistrikt 20 Fálá. En siida er etter reindriftsloven § 51 en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer. I dette tilfellet sammenfaller reinbeitedistriktet med siidaen. Med siidaandel menes en familiegruppe eller enkeltperson som er del av en slik siida, og som driver reindrift under en siidaandelsleder, jf. reindriftsloven § 10. Reinbeitedistrikt 20 Fálá har sommerbeite på Fálá/Kvaløya i Finnmark.
- (3) Saras farfar og far drev reindrift i samme reinbeitedistrikt frem til de avviklet driften i henholdsvis 2001/2002 og 2003/2004. Da farfaren avviklet driften, overførte han rein til sin datter Marit Ravna Sara. Hun overførte sin siidaandel til nevøen Jovsset Ante Iversen Sara i 2010. Ved overføringen var det 71 rein i andelen.

- (4) Reindriftsloven ble vedtatt 15. juni 2007 og trådte i kraft 1. juli samme år. I § 60 er det gitt bestemmelser om reintall. Etter første ledd skal det i bruksregler fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida ut fra det beitegrunnlaget som siidaen disponerer. Tredje ledd inneholder bestemmelser om reintallsreduksjon i tilfeller hvor det faktiske antallet rein i siidaen overstiger det som er fastsatt etter første ledd. Her fremgår at siidaen skal utarbeide en reduksjonsplan. Dersom siidaen ikke gjør dette eller ikke lykkes med å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antallet forholdsmessig.
- (5) Etter vedtakelsen av reindriftsloven startet en prosess for fastsetting av reintall. Bruksregler for reinbeitedistrikt 20 Fálá ble vedtatt av distriktets årsmøte 2. juli 2011, hvor distriktet søkte om å få fastsatt reintallet til 2 000 rein som øvre grense. Reindriftsstyret vedtok 8. desember 2011 et øvre reintall for reinbeitedistriktet på 1 700 dyr i vårflokk. Etter klage fastsatte Landbruks- og matdepartementet 23. januar 2013 det øvre reintallet til 2 000 dyr i vårflokk.
- (6) Ved utgangen av 2011 var det fattet vedtak om høyeste reintall for alle reinbeitedistrikter. Etter dette sendte reindriftsforvaltningen forhåndsvarsel til reinbeitedistrikter og siidaer om pålegg om utarbeidelse av reduksjonsplaner. Slikt forhåndsvarsel ble 2. juli 2012 sendt til Jovsset Ante Iversen Sara. I brevet tok reindriftsforvaltningen utgangspunkt i at reindriftsstyret – før klagebehandlingen – hadde fastsatt det øvre reintallet for reinbeitedistrikt 20 Fálá til 1 700 i vårflokk, mens distriktet per 31. mars 2012 hadde et reintall på 3 105. Reindriftsforvaltningen viste videre til bestemmelsene om reduksjon i reindriftsloven § 60 tredje ledd. Den påpekte at siidaen hadde plikt til å utarbeide en reduksjonsplan, og antydte 1. september 2012 som frist for en slik plan. Sara ble varslet om at reindriftsstyret ville foreta en forholdsmessig reduksjon av reintallet i medhold av reindriftsloven § 60 tredje ledd dersom reduksjonsplan ikke ble utarbeidet. Ved reindriftsforvaltningens vedtak 6. august 2012 fikk distriktet frist til 10. september 2012 for å utarbeide en plan for reduksjonen.
- (7) Reinbeitedistriktet lyktes ikke med å komme til enighet om en reduksjonsplan. Fire av de seks siidaandelslederne i distriktet inngikk imidlertid en avtale 8. september 2012. Avtalen bygde på at disse fire til sammen skulle ha 4/6 av det totale reintallet i reinbeitedistriktet. I avtalen fremgår at "ikke alle siidaandelene i distriktet kom til enighet om en felles reduksjonsplan som ville skjerme Jovsset Ante Sara og Ragnhild J.A. Buljo fra en forholdsmessig reduksjon". Reindriftsforvaltningen godkjente ikke avtalen som en reduksjonsplan og sendte 1. oktober 2012 forhåndsvarsel til Sara om at reindriftsstyret ville fatte vedtak om forholdsmessig reduksjon av reintall for siidaandelene i reinbeitedistriktet.
- (8) Reindriftsstyret behandlet i møte 7. februar 2013 spørsmålet om forholdsmessig reduksjon av reintallet for Jovsset Ante Iversen Saras siidaandel, men utsatte i første omgang avgjørelsen. I møte 26. februar 2013 vedtok reindriftsstyret å pålegge Sara å redusere antallet rein i vårflokk i siidaandelen. Representantene oppnevnt av Sametinget stemte imot. Vedtaket har følgende ordlyd:

"Med hjemmel i reindriftsloven § 60, 3. ledd pålegges siidaandelen til Jovsset Ante I. Sara å redusere antall rein i vårflokk i siidaandelen fra 116 til 114 dyr innen 31.03.13, fra 114 til 94 dyr innen 31.03.14 og fra 94 til 75 dyr innen 31.03.15.

Begrunnelse:

Øvre reintall for Reinbeitedistrikt 20 Fala er blitt fastsatt i vedtak av Landbruks- og matdepartementet av 14.12.12 til 2000 rein i vårflokk. På bakgrunn av tallene fra offentlig godkjent melding om reindrift per 31.03.12 er ikke vedtaket blitt overholdt. Reinbeitedistriktet fikk mulighet til å utarbeide reduksjonsplan innen vedtatt frist, noe som ikke var blitt gjennomført. På bakgrunn av dette blir siidaandelen pålagt å redusere reintallet med 35,6 % ned til det lovlige reintallet i samsvar med vedtak av 14.12.12. Reindrifststyret anser reduksjonsfrist over tre år, slik at hele reduksjonen skal være gjennomført innen 31.03.15 som tilstrekkelig for å gjennomføre reduksjonen og samtidig ivareta siidaandelens interesser. For øvrig vises det til vurdering av fristen i saksframstillingen. Reindrifststyret har også vurdert forholdet til Grunnloven § 110a og de folkerettslige bestemmelser, og det vises til saksframstillingen om dette."

- (9) Sara påklaget vedtaket, og saken ble på nytt behandlet av reindrifststyret i møte 20. november 2013. Klagen ble ikke tatt til følge, men sendt videre til Landbruks- og matdepartementet for behandling der.
- (10) I forbindelse med departementets klagebehandling fikk distriktet ny frist til 20. februar 2014 for selv å fastsette en reduksjonsplan. Slik plan ble ikke fastsatt. Landbruks- og matdepartementet vedtok 10. mars 2014 ikke å ta klagen til følge.
- (11) Reindrifststyret vedtok 16. september 2015 et pålegg til Jovsset Ante Iversen Sara om å redusere reintallet i henhold til vedtaket 10. mars 2014. Samtidig ble det fastsatt tvangsmulkt etter reindrifstloven § 76 på to kroner per rein per dag for rein som oversteg det fastsatte reintallet. Saras klage ble ved departementets vedtak 15. desember 2015 ikke tatt til følge.
- (12) Ved stevning 22. mai 2015 til Indre Finnmark tingrett reiste Sara søksmål mot staten ved Landbruks- og matdepartementet med påstand om at departementets vedtak 10. mars 2014 om reintallsreduksjon var ugyldig. Tingretten avsa 18. mars 2016 dom med slik domsslutning:

"Landbruks- og matdepartementets vedtak av 10. mars 2014 om redusert reintall i siidaandelen til Jovsset Ante I. Sara, er ugyldig."

- (13) Tingretten fant at vedtaket om forholdsmessig reduksjon innebar en krenkelse av eiendomsvernet i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1). Ved vurderingen la tingretten blant annet vekt på at Sara er én av et fåtall reineiere som berøres sterkt av reduksjonen, på at formålet kunne vært oppnådd med andre midler, og på at reguleringen særlig rammer unge reindrifstutøvere i etableringsfasen.
- (14) Staten ved Landbruks- og matdepartementet anket dommen til Hålogaland lagmannsrett. Anken gjaldt bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. Lagmannsretten avsa 17. mars 2017 dom med slik domsslutning:

"Anken forkastes."

- (15) Lagmannsretten la til grunn at vedtaket om reintallsreduksjon innebærer en krenkelse av bestemmelsen om minoritetsvern i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. På den bakgrunn drøftet ikke lagmannsretten forholdet til EMK P1-1. Ved vurderingen av om SP artikkel 27 er krenket, bygde lagmannsretten på at det med et reintall på 75, ikke er mulig å drive med overskudd. Etter lagmannsrettens syn var

vedtaket videre ikke legitimt begrunnet, fordi myndighetene under lovgivningsprosessen ikke fulgte henstillingen fra Sametinget om å skjerme de minste enhetene.

- (16) Staten ved Landbruks- og matdepartementet har anket til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. Saken står i det vesentlige i samme stilling for Høyesterett som for de tidligere instansene.
- (17) Den ankende part – *staten ved Landbruks- og matdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (18) Det hefter ingen feil ved vedtaket 10. mars 2014 som kan medføre ugyldighet. Reindriftsloven § 60 tredje ledd andre punktum er forenlig både med SP artikkel 27 og EMK P1-1, og det er dermed ikke grunnlag for en innskrenkende fortolkning av bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon av reintallet.
- (19) Den forholdsmessige reduksjonen innebærer ikke at Sara "nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur", jf. SP artikkel 27. I dette tilfellet er det individuelle og kollektive minoritetsrettigheter som står mot hverandre. Spørsmålet om krenkelse beror da på om reguleringen er i hele gruppens interesse, og om den er saklig og fornuftig begrunnet. SP artikkel 27 gir ikke Sara krav på å kunne drive reindrift med overskudd.
- (20) Ved den konkrete vurderingen må det legges vekt på at Sara ikke er fratatt retten til reindrift. Han overtok en andel på 71 dyr i 2010 og står i noenlunde samme posisjon etter reduksjonen. Reintallsreduksjonen var i siidaens interesse – det var nødvendig å treffe tiltak mot overbeite. Pålegget om reduksjon har også en fornuftig og saklig begrunnelse. Forholdsmessighetsregelen er rimelig, fordi den pålegger alle reineiere å redusere. Den innebærer videre at de største enhetene må redusere med flest dyr. Skjerming av de minste enhetene ville bidratt til en uheldig næringsstruktur. Det må legges vekt på at siidaandelene selv kunne bestemt hvordan reintallet skulle fordeles mellom dem. Konsultasjonsplikten er overholdt gjennom at Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund har blitt hørt under lovgivningsprosessen.
- (21) Pålegget om reduksjon innebærer heller ikke en krenkelse av EMK P1-1. Lovkravet er oppfylt, og tiltaket ivaretar et legitimt hensyn. Det er kontrollregelen som får anvendelse i et tilfelle som dette. Reduksjonspålegget er forholdsmessig, idet det ikke innebærer en "individual and excessive burden". Ved vurderingen har det særlig betydning at Sara behandles på samme måte som andre i tilsvarende posisjon, samtidig som det indre selvstyret og formålet med reguleringen må trekkes inn.
- (22) Staten ved Landbruks- og matdepartementet har lagt ned slik påstand:
- "1. Staten v/Landbruks- og matdepartementet frifinnes.**
 - 2. Staten v/Landbruks- og matdepartementet tilkjennes sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett."**
- (23) Ankemotparten – *Jovsset Ante Iversen Sara* – har i korte trekk gjort gjeldende:

- (24) Lagmannsretten har korrekt kommet til at pålegget om forholdsmessig reduksjon av reintallet innebærer en krenkelse av SP artikkel 27, og dommen bygger på alle punkter på riktig rettsanvendelse.
- (25) Ved vurderingen av om minoritetsvernet i artikkel 27 er krenket, må man forholde seg konkret til den enkelte kulturutøveren. Når et urfolksindivid først har etablert seg innenfor den aktuelle kulturutøvelsen, kan ikke myndighetenes reguleringer utelukke individet fra denne utøvelsen. Artikkel 27 krenkes hvis individet fratras muligheten for fortsatt økonomisk bærekraftig kulturutøvelse. Bestemmelsen omfatter ikke bare totale nektelser, men også "violations" – krenkelser. Inngrep i den enkeltes kulturutøvelse kan bare skje dersom dette er nødvendig for å ivareta minoritetsgruppen som helhet.
- (26) Artikkel 27 oppstiller krav om at minoriteten skal gis en reell og effektiv deltakelse i beslutningsprosessen. I dette ligger at deltakelsesretten har virket inn på avgjørelsens innhold – det er ikke nok at minoriteten er konsultert. SP artikkel 1, ILO- konvensjon nr. 169 artikkel 6 og 7 og FNs urfolkserklæring artikkel 3 inngår som viktige tolkningsmomenter.
- (27) I den konkrete vurderingen har det avgjørende vekt at det ikke er mulig å drive en økonomisk bærekraftig virksomhet med 75 rein, og at det er en reell fare for tvangsavvikling. Reguleringen tar ikke tilstrekkelig hensyn til unge reindriftsutøvere i etableringsfasen. Formålet om å unngå overbeite kunne vært nådd ved andre midler, og tiltaket er derfor ikke nødvendig. Myndighetene har videre sett bort fra klare og entydige råd fra Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund om at siidaandeler med reintall under 200 må skjermes fra reduksjon. Kravet om effektiv deltakelse er dermed ikke oppfylt.
- (28) Tingretten har korrekt kommet til at pålegget om forholdsmessig reduksjon krenker EMK P1-1, og dommen bygger på riktig rettsanvendelse. Lovkravet og formålkravet er oppfylt, men tiltaket er uforholdsmessig. Sara tilhører en liten gruppe med reindriftsutøvere som rammes urimelig hardt – han er påført en "individual and excessive burden". Etter å ha satset på en fremtid i reindriftnæringen, fratras han gjennom reguleringen muligheter for å drive videre. Det må i vurderingen legges vekt på at myndighetene ikke har utredet konsekvensene av reduksjonen.
- (29) Jovsset Ante Iversen Sara har lagt ned slik påstand:
- "Anken forkastes."**
- (30) *Mitt syn på saken*
- (31) Vedtaket om forholdsmessig reduksjon av reintallet er truffet i medhold av reindriftsloven § 60 tredje ledd andre punktum. Spørsmålet om vedtakets gyldighet avhenger av om denne bestemmelsen strider mot minoritetsvernet i SP artikkel 27 og/eller eiendomsvernet i EMK P1-1. Begge bestemmelser er inkorporert gjennom menneskerettsloven § 2, og de går i medhold av lovens § 3 foran annen lovgivning i tilfelle motstrid. Når det gjelder SP artikkel 27, viser jeg også til reindriftsloven § 3.

- (32) For å kunne vurdere om Saras rettigheter etter disse bestemmelsene er krenket, er det nødvendig først å se nærmere på bestemmelsene om reintallsreduksjon i reindriftsloven og lovgivningsprosessen frem til vedtakelsen av loven i 2007.
- (33) *Reindriftslovens bestemmelser om reintallsreduksjon*
- (34) Reindriftsloven skal i henhold til § 1 første ledd første punktum "legge til rette 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". Som jeg allerede har vært inne på, skal det etter reindriftsloven § 57 første ledd fastsettes bruksregler for forvaltningen og bruken av reinbeitedistriktets ressurser. Bruksreglene skal "sikre en økologisk bærekraftig utnyttning av distriktets beiteressurser", jf. andre ledd. Myndigheten til å utarbeide bruksregler er i § 58 lagt til distriktsstyret, som etter §§ 43 flg. er valgt av og blant reindriftsutøverne selv. Reglene skal i henhold til § 58 første ledd første punktum godkjennes av fylkesmannen.
- (35) Reindriftsloven § 60 gir regler om fastsetting av reintall for siidaene. Første til fjerde ledd har denne ordlyden:

"I bruksreglene, jf. § 57, skal det fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida. Reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer. Det skal i bruksreglene gjøres nærmere rede for de drifts- og beitemessige vurderinger som ligger til grunn for det fastsatte reintallet. Der det er påkrevet for å få en forsvarlig bruk av vinterbeitene, kan det også fastsettes et reintall for de forskjellige vintersiidaene.

En vintersiida eller annen gruppering kan be om at det fastsettes et eget reintall for dem.

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. Reindriftsstyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres. Det skal settes frister for utarbeidelse av plan og gjennomføring av reintallsreduksjon.

Det kan fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel. En reduksjon av siidaens reintall i henhold til tredje ledd skal i så fall skje ved at de siidaandeler som har et reintall som overstiger det fastsatte reintall for siidaandelen, først reduserer ned til det fastsatte reintallet."

- (36) Når reintallet i siidaen overstiger det øvre antall som er fastsatt etter første ledd, er altså utgangspunktet at siidaen selv skal utarbeide en reduksjonsplan, se tredje ledd første punktum. Loven legger på denne måten opp til et lokalt selvstyre. Vedtak om reduksjon krever imidlertid enstemmighet, og i dette tilfellet klarte som nevnt ikke siidaandelene å komme til enighet. Bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon i tredje ledd andre punktum kommer først til anvendelse i tilfeller hvor siidaene ikke utarbeider reduksjonsplan, eller hvor den ikke gjennomføres.
- (37) Etter fjerde ledd kan det fastsettes et øvre reintall per siidaandel. Jeg forstår bestemmelsen slik at myndigheten ligger til distriktsstyret, og at fastsettelse av et øvre reintall per andel skjer gjennom endring av bruksreglene, jf. lovens §§ 57 og 58. Etter § 58 jf. § 43 treffer distriktsstyret vedtak ved simpelt flertall, men bruksreglene skal godkjennes av fylkesmannen. Fjerde ledd gir følgelig en mulighet til å skjerme de minste siidaandelene, noe jeg kommer tilbake til senere.

(38) *Lovgivningsprosessen*

(39) Også lovgivningsprosessen har som nevnt interesse for vurderingen av om bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon i § 60 tredje ledd andre punktum krenker rettigheter etter SP artikkel 27 og/eller EMK P1-1. Jeg tar utgangspunkt i Reindriftslovutvalgets utredning NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*. Utvalgets forslag til bestemmelser om reintallsreduksjon var inntatt i utkastet § 9-4. Fjerde ledd hadde denne ordlyden, se utredningen side 202:

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

(40) Etter forslaget skulle det skje en forholdsmessig reduksjon, likevel slik at enheter med mindre enn 200 rein ble skjermet. Utvalget la ikke opp til at siidaen selv skulle kunne bestemme hvordan reduksjonen skulle fordeles mellom enhetene.

(41) I utkastet § 9-4 femte ledd foreslo flertallet i utvalget også en regel om fastsettelse av et øvre reintall per siidaandel. I den forbindelse heter det i utredningen på side 110:

"Bakgrunnen for regelen er å hindre at distriktets reindrift alene utøves av noen få siidaandeler med mange rein, og hvor de som arbeider i reindriften først og fremst blir innleid arbeidskraft. En fastsettelse av et øvre reintall pr. siidaandel kan åpne for etablering av flere siidaandeler, og dermed gi de unge mulighet til å få ansvar for egen siidaandel. Dette vil igjen sikre rekrutteringen til reindriften. Skal reindriften bestå som næringsvei med alt den innebærer av kultur og samiske tradisjoner, er det nødvendig at det er mange mennesker som har en tilknytning til reindriften. En reindrift som kun utøves av noen få, vil ha vanskelig for å hevde sine interesser i konkurranse med andre brukerinteresser, og vil i seg selv svekke grunnlaget for en livskraftig samisk kultur."

(42) Landbruks- og matdepartementet ønsket en bredere utredning av spørsmålet om siidaens plass i reindriftsloven. I påvente av denne fremmet departementet i Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) forslag til et nytt femte ledd i reindriftsloven 1978 § 2. Forslagets to første punktum var materielt sett i samsvar med Reindriftslovutvalgets utkast § 9-4 fjerde ledd, og det innebar dermed at enheter med mindre enn 200 rein i første omgang ble skjermet fra forholdsmessig reduksjon.

(43) I proposisjonen begrunnet departementet forslaget med at den ressursmessige situasjonen for deler av reindriften i Finnmark var vanskelig. Dette tilsa etter departementets syn at det måtte gjennomføres "lovbaserte tiltak som på kort sikt kan bidra til å legge et grunnlag for en økologisk bærekraftig reindrift, som igjen er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft", se side 1. Proposisjonen falt imidlertid bort på grunn av stortingsvalget.

(44) Den 11. mai 2005 ble det inngått avtale mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget om prosedyrer for konsultasjoner i saker som "vil kunne påvirke samiske interesser direkte". I det videre arbeidet med reindriftsloven ble det avholdt sju konsultasjoner mellom myndighetene og Sametinget, samtidig som det var tett kontakt på administrativt nivå, se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 9–10.

(45) Sametinget utarbeidet såkalte posisjonsnotater i forbindelse med konsultasjonene. I "Posisjonsnotat 2" 10. februar 2006 støttet Sametinget tanken om et vern for de minste enhetene ved reintallsreduksjon, men ønsket større fleksibilitet enn grensen på 200 rein kunne gi. Sametinget ville ha en regel som muliggjorde "konkrete helhetsvurderinger som åpner for forskjeller mellom reinflokkers sammensetning, geografiske forhold og andre forhold som det er naturlig å tillegge betydning".

(46) Etter at konsultasjonene var avsluttet, utarbeidet departementet et nytt lovutkast. I dette utkastet var det ikke inntatt noen bestemmelse om skjerming av de minste enhetene ved reintallsreduksjon. Forslaget ble oversendt til Sametinget, som behandlet det i plenum 26.–28. september 2006. Sametinget vedtok 27. september følgende formulering:

"I samsvar med lovutvalgets forslag, må det inntas en bestemmelse om vern for de med gjennomsnittlig reintall eller et mindre reintall, ved pålagt reduksjon etter utkastet § 64. Siidaene må fastsette et minste fastsatt reintall. Det skal skje ved enstemmighet i siidaen. Hver ansvarlig enhet som har mer enn et minste reintall, fastsatt av siidaen, reduserer det overskytende antall forholdsmessig. Dersom det ikke er enstemmighet i siidaen om et minste fastsatt reintall, skal lovutvalgets forslag på 200 rein gjelde. Dette vil bidra til å sikre unge reindriftsutøvere i etableringsfasen samt sikre økonomisk bærekraftig reindrift for alle reindriftsutøvere."

(47) Departementet fastholdt likevel at det ikke var ønskelig med en regel som skjermet de minste enhetene mot reduksjon. I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) fremla departementet et lovutkast hvor § 60 samsvarer med det endelige lovvedtaket. På side 43–44 i proposisjonen fremhever departementet at tilpasning av reintallet til ressursgrunnlaget hadde vært en utfordring i mange år. Departementet gir videre uttrykk for at reintallet i mange områder i Finnmark var "betraktelig høyere enn det myndighetene anser som bærekraftig i forhold til ressursgrunnlaget".

(48) I proposisjonen drøfter departementet også strukturen i reindriftnæringen. Departementet viser i den forbindelse blant annet til uttalelser i St.meld. nr. 13 (1974–75) om at det har skjedd en "uheldig opphopning av reineiere i Finnmark", og at "det er for mange bruksenheter i forhold til naturlige ressurser".

(49) På side 45 i proposisjonen fremhever departementet som en hovedutfordring å "utforme regler som kombinerer næringsmessig selvstyre med kontrollordninger og sanksjonsmuligheter som gjør at myndighetene kan ivareta sitt ansvar både for en bærekraftig reindrift og andre samfunnshensyn". Departementet gir på side 46 sin tilslutning til reindriftslovutvalgets forslag om å innta i loven en bestemmelse om forholdsmessig reduksjon av reintallet. Deretter uttaler departementet:

"Departementet støtter utvalgets forslag om å innføre en slik modell, men foreslår at siidaen selv gis anledning til å gjennomføre nødvendig reintallstilpasning innen en nærmere fastsatt frist. Reduksjonsmodellen får dermed bare anvendelse der hvor siidaen ikke vil gjennomføre eller lykkes med reintallsreduksjonen. Dette forslaget er nytt i forhold til utvalgets forslag, og ble foreslått av gruppen som foretok siidautredningen, jf. kapittel 8.7. Departementet går imidlertid ikke inn for utvalgets forslag om at reduksjonen kun skal gjelde for de som har mer enn 200 rein. Utvalget foreslo denne grensen fordi mindre driftsenheter i første omgang skulle skjermes. Departementet ser av flere grunner betenkeligheter med å fastsette en slik nedre grense. For det første vil lovens utgangspunkt om en forholdsmessig reduksjon innebære at de største enhetene må ta den største andelen av den vedtatte reduksjonen. Dersom det i tillegg til dette settes en nedre grense for når en siidaandel skal bidra til reduksjonen, vil det på sikt kunne føre til en uheldig næringsstruktur som både svekker den totale og

den gjennomsnittlige lønnsomheten i siidaen. Med andre ord kan mulighetene til å drive en økonomisk forsvarlig reindrift bli undergravd. Dette er et annet standpunkt enn det som framkommer i Ot.prp. nr. 99 (2004–2005), men er et resultat av en fornyet vurdering av dette spørsmålet."

- (50) Av proposisjonen fremgår for øvrig at ikke bare Sametinget, men også Norske Reindriftssamers Landsforbund gikk inn for lovutvalgets forslag om å skjerme siidaandelene med lavest reintall fra reduksjon, se side 46.
- (51) Stortingets næringskomité sluttet seg i Innst. O. nr. 72 (2006–2007) til departementets forslag. På side 11 i innstillingen uttaler komiteen at de foreslåtte endringene må "ses i sammenheng med Regjeringens og Stortingets målsettinger for reindriftspolitikken om en økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig reindrift". Videre heter det samme sted at reindriften er avhengig av biologiske ressurser, og at "bruken av disse må være bærekraftige i et langsiktig perspektiv".
- (52) *SP artikkel 27 – generelt om forståelsen*
- (53) Jovsset Ante Iversen Sara har for det første gjort gjeldende at pålegget om forholdsmessig reintallsreduksjon strider mot SP artikkel 27. Han har ikke anført at Grunnloven § 108 gir et mer vidtrekkende vern enn konvensjonen, noe jeg er enig i.
- (54) Jeg vurderer først hvilke krav SP artikkel 27 oppstiller i et tilfelle som vårt, og jeg tar utgangspunkt i ordlyden i den engelske originalteksten:
- "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language."**
- (55) Artikkelen verner etter ordlyden enkeltindivider. Vernet har likevel et visst kollektivt preg, jf. passusen om at individene skal kunne utøve sin kultur mv. "in community with the other members of their group". Det er på det rene at samene er en minoritet i bestemmelsens forstand, og at reindrift er en form for vernet kulturutøvelse, jf. HR-2017-2247-A avsnitt 120. Selv om uttrykket "denied" er brukt i ordlyden, er bestemmelsen forstått slik at også inngrep som ikke utgjør en total nektelse, kan krenke retten til kulturutøvelse, se NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* side 203.
- (56) Høyesterett har vurdert SP artikkel 27 i tidligere avgjørelser. Disse gjelder imidlertid inngrep mot reindriftsinteressene ut fra storsamfunnets behov, nærmere bestemt vannkraftutbygging, fredning og bygging av vei mv., se Rt-1982-241, Rt-2004-1092 og HR-2017-2247-A. Dermed har de etter mitt syn begrenset interesse i en sak som denne, hvor reguleringen er ment å sikre reindriftens ressursgrunnlag og næringens bærekraft. Jeg nevner likevel førstvoterendes uttalelse i sistnevnte dom avsnitt 128 om at det "skal en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket".
- (57) Ved tolkningen av SP står uttalelser fra FNs menneskerettskomité sentralt. I storkammeravgjørelsen i Rt-2008-1764 avsnitt 81 uttaler førstvoterende at en "konvensjonstolking foretatt av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt som rettskilde". På denne bakgrunn er det naturlig å hente holdepunkter for forståelsen i komiteens generelle kommentarer og dens praksis i individklagesaker.

- (58) Menneskerettskomiteen behandler SP artikkel 27 i General Comment nr. 23. Av punkt 6.1 og 6.2 fremgår at statene plikter å iverksette positive tiltak når dette er nødvendig for å beskytte minoriteten. I punkt 6.2 uttaler komiteen videre om dette:

"In this connection, it has to be observed that such positive measures must respect the provisions of articles 2.1 and 26 of the Covenant both as regards the treatment between different minorities and the treatment between the persons belonging to them and the remaining part of the population. However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27, they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria."

- (59) Jeg forstår dette slik at tiltak til vern om minoriteten må respektere konvensjonens bestemmelser om vern mot diskriminering. Så lenge tiltakene har som mål å forbedre minoritetens muligheter til å utøve sin kultur mv., vil de kunne anses legitime, forutsatt at de er basert på fornuftige og objektive kriterier.
- (60) I punkt 7 presiserer komiteen at kulturbegrepet også omfatter levemåter og tradisjonelle aktiviteter som fiske og fangst. Komiteen uttaler i denne forbindelse at "[t]he enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them". Her påpeker komiteen igjen at statene ikke bare har plikt til passivt å akseptere minoritetene – de kan også ha plikt til aktivt å treffe tiltak for å beskytte dem. Minoritetsgruppen har videre rett til å bli konsultert. Jeg kommer tilbake til det nærmere innholdet i denne retten.
- (61) Som nevnt vil også menneskerettskomiteens praksis i individklagesaker kunne gi holdepunkter for forståelsen av artikkel 27. Foreliggende sak gjelder ikke inngrep i reindriftsinteressene ut fra andre behov, men en regulering som er ment å ivareta reindriften. Det er naturlig å knytte vurderingen opp mot komiteens praksis i saker som har reist tilsvarende problemstillinger, og jeg ser først på spørsmålet om hvilke *vurderingskriterier* som må oppstilles.
- (62) Jeg nevner her først komiteens uttalelse 30. juli 1981 i saken *Lovelace mot Canada*. Klageren var en "Maliseet Indian" som hadde mistet sine rettigheter i minoritetsgruppen, fordi hun hadde giftet seg med en mann som ikke tilhørte gruppen. Hun ble nektet å flytte tilbake til reservatet som følge av canadisk lovgivning. Lovgivningen hadde som formål å begrense tilgangen til reservatet ut fra et ønske om "protection of its resources and preservation of the identity of its people", se punkt 15. Om dette uttaler komiteen i punkt 16:
- "In this respect, the Committee is of the view that statutory restrictions affecting the right to residence on a reserve of a person belonging to the minority concerned, must have both a reasonable and objective justification and be consistent with the other provisions of the Covenant, read as a whole."**
- (63) I den konkrete vurderingen uttaler komiteen videre at reguleringen ikke var "necessary to preserve the identity of the tribe", se punkt 17.
- (64) Komitéuttalelsen i saken *Kitok mot Sverige* 27. juli 1988 har også betydelig interesse. Saken gjaldt en same som i tråd med svensk lovgivning hadde mistet retten til medlemskap i en "sameby" etter å ha arbeidet utenfor reindriften i mer enn tre år.

Formålet med den aktuelle lovgivningen synes å ha vært å begrense antallet reindriftsutøvere "for economic and ecological reasons and to secure the preservation and well-being of the Sami minority", se punkt 9.5. Menneskerettskomiteen aksepterte formålet som fornuftig og i samsvar med artikkel 27, men var på grunn av fraværet av etniske kriterier i lovgivningen likevel i tvil om artikkelen var krenket, se punkt 9.6 og 9.7. I punkt 9.8 uttaler komiteen:

"In resolving this problem, in which there is an apparent conflict between the legislation, which seems to protect the rights of the minority as a whole, and its application to a single member of that minority, the Committee has been guided by the ratio decidendi in the Lovelace case (No. 24/1977, Lovelace v. Canada), namely, that a restriction upon the right of an individual member of a minority must be shown to have a reasonable and objective justification and to be necessary for the continued viability and welfare of the minority as a whole."

- (65) Menneskerettskomiteen fant altså veiledning i Lovelace-avgjørelsen, men fremhevet klarere at restriksjonen måtte være nødvendig av hensyn til minoriteten. Komiteens konklusjon var at Kitoks rettigheter etter artikkel 27 ikke var krenket. I den forbindelse synes komiteen å ha lagt særlig vekt på at Kitok – selv om han var nektet medlemskap i samebyen – hadde fått adgang til reinbeite, fiske og fangst, se punkt 9.8.
- (66) Jeg finner også grunn til å trekke frem uttalelsen 27. oktober 2000 i saken *Mahuika mfl. mot New Zealand*. Saken gjaldt en fiskeriregulering som berørte maori-folket. Representanter for maoriene hadde inngått en avtale med myndighetene som de mente tjente minoritetsgruppens interesser. En mindre gruppe maorier hadde et annet syn og gjorde gjeldende at reguleringen og forliket krenket deres rettigheter etter artikkel 27. Rettighetene til en gruppe maorier sto altså mot rettighetene til en annen eller gruppen som helhet, se punkt 9.6.
- (67) Om dette uttalte komiteen at man i et slikt tilfelle må vurdere om reguleringen er "in the interests of all members of the minority and whether there is reasonable and objective justification for its application to the individuals who claim to be adversely affected". Komiteen oppstilte med dette ikke noe uttrykkelig vilkår om at tiltaket måtte være nødvendig – "necessary" – av hensyn til minoritetsgruppen som helhet.
- (68) Det er altså noen nyanser i hvordan vurderingskriteriene formuleres i de nevnte avgjørelsene, uten at disse forskjellene er nærmere begrunnet. Både Lovelace-saken og Kitok-saken kan tas til inntekt for at det må oppstilles et vilkår om at tiltaket må være nødvendig av hensyn til minoritetsgruppen. Når noe tilsvarende ikke er uttalt i Mahuika-saken, kan det være uttrykk for en rettsutvikling. Normalt vil det i en slik situasjon være naturlig å legge størst vekt på den nyeste uttalelsen. Slik denne saken ligger an, har jeg imidlertid ikke sett behov for å ta endelig stilling til om det må oppstilles et slikt nødvendighetskriterium.
- (69) Lagmannsretten har lagt til grunn at artikkel 27 oppstiller krav om at reindriftsutøverne må sikres et *økonomisk utbytte* fra virksomheten. På dette punktet har lagmannsretten blant annet vist til menneskerettskomiteens uttalelser i sakene *Poma Poma mot Peru* 24. april 2009 og *Länsman mfl. mot Finland* 8. november 1994. I tillegg har lagmannsretten funnet støtte i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* side 198.

- (70) Jeg har et annet syn på dette spørsmålet. I Poma Poma-saken var klageren en gårdbruker som hadde drevet oppdrett av blant annet alpakka og lama. Et statlig vannforsyningsprosjekt førte til at 10 000 hektar beite tørket ut, og til at et stort antall dyr døde. Komiteen la til grunn at prosjektet ødela klagerens livsgrunnlag fullstendig. Tilsvarende var det i Länsmann-saken tale om et naturinngrep, likevel ikke med like ødeleggende effekt for klagerne som i Poma Poma-saken. Også Samerettsutvalgets drøftelse i utredningen på side 198 knytter seg til naturinngrep, se overskriften til punkt 5.5.3.7 på side 197.
- (71) I vår sak er det som nevnt ikke et inngrep fra storsamfunnet mot en minoritetsinteresse som skal holdes opp mot vernet i SP artikkel 27. Det er tale om en regulering som er ment å ivareta reindriftssamenes interesser, og som reiser spørsmål om hvordan belastningen ved reintallsreduksjonen skal fordeles mellom dem. Rettssetninger i saker om naturinngrep kan ikke uten videre overføres på et slikt tilfelle. De sakene som gjelder denne typen interne forhold – Lovelace-saken, Kitok-saken og Mahuika-saken – oppstiller ikke noe krav om at det enkelte individ må være sikret et økonomisk utbytte. I tråd med menneskerettskomiteens uttalelser i disse sakene, finner jeg ikke at artikkel 27 sikrer reindriftssamene rett til utbytte eller overskudd i et tilfelle som dette. En annen sak er at de økonomiske konsekvensene for reindriftsutøveren må trekkes inn i den konkrete vurderingen.
- (72) Det er på det rene at det ved vurderingen av om artikkel 27 er krenket, har betydning om minoriteten "har fått uttale seg og blitt trukket inn i prosessen", jf. HR-2017-2247-A avsnitt 121. Myndighetene har altså en *konsultasjonsplikt*, og spørsmålet er hva som nærmere ligger i denne plikten.
- (73) Lagmannsretten har i sin dom oppstilt krav om at deltakelsen har virket inn på avgjørelsens innhold. Med utgangspunkt i Poma Poma-avgjørelsen kan lagmannsretten også synes å ha gått lenger, idet den har antydnet en plikt til å innhente informert forhåndssamtykke. Heller ikke på dette punkt kan jeg slutte meg til lagmannsrettens vurderinger.
- (74) Poma Poma-saken gjaldt som nevnt et inngrep fra myndighetene som fullstendig rev bort livsgrunnlaget for klageren og de øvrige medlemmene av minoritetssamfunnet hun tilhørte. I et slikt tilfelle synes det klart at krenkelse må konstateres, hvis det ikke er innhentet samtykke fra minoriteten på forhånd. Men dette kan ikke overføres til en sak som vår. Menneskerettskomiteen uttalte i Mahuika-saken at de aktuelle medlemmene i minoriteten må ha fått "the opportunity to participate", se punkt 9.5. I Lovelace-saken og Kitok-saken ble ikke problematikken rundt konsultasjoner berørt, noe som tilsier at det i hvert fall ikke kan oppstilles noe ubetinget krav om at minoritetens deltakelse må ha virket inn på avgjørelsen.
- (75) I General Comment nr. 23 punkt 7 uttaler menneskerettskomiteen at det kreves "measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them". En tilsvarende formulering er som nevnt brukt i Mahuika-saken punkt 9.5. På denne bakgrunn konstaterer jeg at det gjelder et krav til effektiv deltakelse fra minoritetens side. Som Samerettsutvalget uttaler i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* på side 207, vil det variere fra sak til sak hva en slik deltakelsesrett nærmere innebærer. I en sak som først og fremst gjelder interessekonflikter mellom enkeltindivider eller grupper internt i minoriteten, finner jeg ikke grunnlag for å kreve at minoriteten faktisk

har påvirket avgjørelsen. Det må være tilstrekkelig at minoriteten er konsultert ut fra et ønske om å finne en omforent løsning.

- (76) På denne bakgrunn oppsummerer jeg testen etter SP artikkel 27 slik: Det enkelte tilfelle må vurderes konkret ut fra tiltakets innvirkning på enkeltindividet. I en sak som denne må det tas stilling til om tiltaket er i minoritetens interesse som gruppe, og om det har en rimelig og objektiv begrunnelse holdt opp mot enkeltindividet. Enkelte uttalelser kan tyde på at tiltaket må være nødvendig av hensyn til minoritetsgruppen som helhet. Et krav om effektiv deltakelse i beslutningsprosessen inngår i vurderingen.
- (77) *SP artikkel 27 – spørsmålet om Saras rettigheter er krenket*
- (78) Med utgangspunkt i mine generelle betraktninger om forståelsen av SP artikkel 27, går jeg over til den konkrete vurderingen av om Saras rettigheter etter bestemmelsen er krenket. Som det vil ha fremgått av drøftelsen så langt, ser jeg vedtaket først og fremst som et element i en regulering av forholdet mellom reindriftssamer. Jeg har dermed et noe annet utgangspunkt for drøftelsen enn lagmannsretten.
- (79) Spørsmålet blir for det første om pålegget om forholdsmessig reintallsreduksjon i medhold av reindriftsloven § 60 tredje ledd, er gitt i *reindriftsutøvernes interesse*, når disse vurderes som en gruppe.
- (80) Jeg minner på dette punktet om min gjennomgåelse av lovgivningsprosessen. Denne viser at det har vært nødvendig å redusere reintallet ut fra den vanskelige ressursituasjonen. Overbeite har vært en utfordring i flere tiår. I Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 1 uttalte departementet som nevnt at det var nødvendig å gjennomføre lovbaserte tiltak for å legge grunnlag for en "økologisk bærekraftig reindrift, som igjen er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft". Som jeg også har vært inne på tidligere, finnes lignende formuleringer i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007), se side 43–44. Også Sametinget har sagt seg enig i at reintallet må ned. Det kan ikke være tvilsomt at regelverket om reintallsreduksjon generelt er gitt i reindriftssamenes interesse.
- (81) Dette danner bakteppet også når regelen om forholdsmessig reduksjon i § 60 tredje ledd andre punktum vurderes mer konkret. Det var nødvendig å få ned reintallet av hensyn til reindriften. For å oppnå dette, måtte myndighetene innføre en regel som åpnet for en effektiv håndhevelse. Likebehandling i form av forholdsmessig reduksjon var da en nærliggende løsning.
- (82) Løsningen er uttrykkelig begrunnet i hensynet til reindriftnæringen. I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 46 – som jeg allerede har sitert fra – fremhevet departementet at en skjerming av de minste siidaandelene ville kunne gi en uheldig næringsstruktur, og at både den totale og gjennomsnittlige lønnsomheten kunne bli svekket. Departementet mente at mulighetene for å drive en økonomisk forsvarlig reindrift kunne bli undergravd. Jeg mener på denne bakgrunn at bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon er gitt i reindriftsutøvernes interesse.
- (83) Det neste spørsmålet blir om pålegget om reintallsreduksjon har en *rimelig og objektiv begrunnelse*, eventuelt at det også er *nødvendig* av hensyn til reindriftssamene som gruppe. Vurderingen må skje på bakgrunn av de *virkinger* reduksjonen vil ha for Sara, og jeg ser først på disse.

- (84) Da Sara overtok som leder av siidaandelen i 2010, var det som nevnt 71 rein i andelen. Av lagmannsrettens dom fremgår at dette økte til 94 i 2011 og videre til 116 i 2012, da forhåndsvarselet om reduksjon kom. På tidspunktet for vedtaket i 2013 hadde siidaandelen 150 rein, mens tallet senere har vokst gradvis til cirka 350 rein på tidspunktet for lagmannsrettens dom. Driften gikk med et beskjedent overskudd i 2010 og 2011, riktignok uten at det var rom for uttak av lønn av betydning. Fra og med 2012 har driften gått med underskudd.
- (85) Departementets pålegg innebærer at Sara må redusere til 75 rein. Lagmannsretten har under henvisning til sakkyndige vurderinger gitt en grundig redegjørelse for mulighetene for lønnsom drift med et slikt reintall. Konklusjonen er at Sara "ikke vil kunne drive reindrift med økonomisk overskudd". Dette legger jeg til grunn.
- (86) Lagmannsretten har i sin vurdering også lagt vekt på at et så vidt lavt reintall innebærer en reell fare for tvangsavvikling. Dette har sammenheng med reindriftsloven § 16 fjerde ledd, som bestemmer at en siidaandel må avvikles hvis den har hatt et reintall på under 50 i fem år. Slik jeg ser det, er dette en hypotetisk problemstilling. Om tvangsavvikling kan bli resultatet, avhenger av en rekke usikre omstendigheter, blant annet hvilke valg med hensyn til reguleringsløsninger siidaen og myndighetene tar når reintallet har kommet ned på 2 000. Jeg finner det derfor vanskelig å legge særlig vekt på dette i vurderingen av om Saras rettigheter er krenket.
- (87) Uavhengig av en mulig fare for tvangsavvikling, er det likevel på det rene at vedtaket om reintallsreduksjon kan få betydelige konsekvenser for Sara. Men bildet må nyanseres noe. Sara hadde også før vedtaket så få rein at driften vanskelig kunne gå med overskudd. Arbeidsgruppen som ble nedsatt i forbindelse med forhandlinger om reindriftsavtalen i 2012–2013, mente ifølge lagmannsretten at det var "vanskelig å se for seg at det for en familie i dagens samfunn er mulig å ha et akseptabelt inntektsgrunnlag, basert på 200–300 dyr i vårflokk". Effekten av vedtaket om reduksjon er dermed ikke at Sara ble fratatt muligheten til å fortsette med en virksomhet som ga overskudd. Virkningen er snarere at han i hvert fall for en periode ikke får mulighet til å videreutvikle driften, slik at den i fremtiden eventuelt kan gi utbytte. Slik jeg ser det, kunne ikke Sara ha en berettiget forventning om å utvide til en stor flokk: Da han kom inn som andelsleder, var reintallet i distriktet allerede for høyt.
- (88) I vurderingen har det ellers vekt at bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon rammer alle siidaandelene. Siidaandeler med mange rein må ta en større del av belastningen, noe som på sikt kan gi en utjevning. I så måte fremstår reguleringen som saklig og rimelig. Jeg peker også på at en skjerming av de minste reiene kunne ført til at flere av de øvrige kom ned på et kritisk lavt reintall. Ved en slik regulering kunne det bli reist spørsmål om disses rettigheter var krenket. Etter mitt skjønn innebærer dette at også et eventuelt nødvendighetskriterium må anses oppfylt.
- (89) Som nevnt har det i vurderingen også betydning om plikten til *effektiv deltakelse i beslutningsprosessen* er overholdt. Jeg viser til det jeg har sagt om hva som nærmere ligger i dette kravet.
- (90) Jeg har allerede vært inne på at det ble avholdt sju konsultasjoner mellom myndighetene og Sametinget under arbeidet med ny reindriftslov. I tillegg var det tett kontakt på

administrativt nivå. Det er dermed på det rene at samene har blitt hørt og fått anledning til å påvirke utformingen av regelverket.

- (91) Samtidig er det heller ikke tvilsomt at de samiske representantene ikke har fått gjennomslag for sitt ønske om å skjerme de minste siidaandelene fra reduksjon. Jeg minner på dette punktet om Sametingets plenumsvedtak 27. september 2006. Sametinget gikk da inn for en regel om at siidaene skulle fastsette et minste reintall for siidaandelene, og at reindriftslovutvalgets forslag om et "bunnfradrag" på 200 rein skulle gjelde hvis siidaen ikke kom til enighet. Det kan hevdes at sentralmyndighetene her i større grad burde lyttet til de samiske representantene, som må forutsettes å kjenne sin egen næring og kultur best.
- (92) For meg kan dette likevel ikke bli avgjørende i den samlede vurderingen. Her peker jeg for det første på at lovens primære løsning er at siidaen selv skal utarbeide reduksjonsplan. Dette var en løsning som ikke lå inne i reindriftslovutvalgets forslag. Samene har på denne måten fått gjennomslag for sitt ønske om selvstyre. I denne konkrete saken har da også siidaen i to omganger blitt oppfordret til å utarbeide en reduksjonsplan.
- (93) Jeg fremhever videre den mulighet for skjerming av de minste siidaandelene som ligger i reindriftsloven § 60 fjerde ledd. Som jeg har vært inne på, åpner bestemmelsen for at det kan fastsettes et øvre reintall per siidaandel. Hvis det er truffet et slikt vedtak, skal reduksjonen etter tredje ledd i første omgang skje hos de siidaandeler som har et høyere reintall. Dermed oppnås en skjerming av de minste. Ved at distriktsstyret er sammensatt av representanter for reindriftsutøvere, ligger det også her en mulighet for at samene selv kan påvirke hvordan belastningen skal fordeles siidaandelene imellom.
- (94) Oppsummeringsvis ser jeg det slik at den forholdsmessige reintallsreduksjonen ivaretar reindriftssamenes interesse som gruppe. Reguleringen rammer alle og slik at utøvere med størst flokk må redusere med flest dyr. Ordningen fremstår som saklig, rimelig og nødvendig for å ivareta reindriftssamene som gruppe. Den fratar i hvert fall for en periode Saras mulighetene for å utvikle driften, slik at den kan gå med overskudd. Han rammes dermed hardt, men hadde heller ikke før pålegget et reintall som ga et akseptabelt inntektsgrunnlag. Selv om Sametinget ikke har fått gjennomslag for sitt syn på alle punkter, gjennomfører regelverket en betydelig grad av selvstyre. Jeg har på denne bakgrunn kommet til at Saras rettigheter etter SP artikkel 27 ikke er krenket.
- (95) *Spørsmålet om Saras rettigheter etter EMK P1-1 er krenket*
- (96) Jeg går så over til å vurdere om pålegget om reintallsreduksjon strider mot Saras rettigheter etter EMK P1-1. Bestemmelsen har denne ordlyden:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

- (97) Det er på det rene at bestemmelsen får anvendelse i dette tilfellet – reintallsreduksjonen er et inngrep i Saras "possessions". Foranlediget av anførselene særlig for de tidligere instansene og av tingrettens dom, bemerker jeg videre at det først og fremst er eksisterende eiendomsinteresser som er beskyttet av EMK P1-1, se EMDs storkammerdom 28. september 2004 *Kopecký mot Slovakia* avsnitt 35 (b) og Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. utgave 2017, side 1198. Men også såkalte "berettigede forventninger" om fremtidige økonomiske interesser kan ha vern, forutsatt at de vilkår EMD har oppstilt, er oppfylt. I plenumsdommen Rt-2013-1345 avsnitt 144 sammenfattes læren om berettigede forventninger slik:

"I EMDs dom 28. september 2004 [EMD-1998-44912] Kopecký mot Slovakia avsnitt 47 viste EMD til tilfeller hvor kravet til 'legitimate expectation' ble funnet å være oppfylt da forventningen var 'based on a reasonably justified reliance on a legal act which has a sound legal basis and which bears on property rights'. I Rt-2008-1747 Hopen er EMDs praksis sammenfattet slik at 'bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt'."

- (98) Partene er enige om at vedtaket må vurderes ut fra den såkalte kontrollregelen i andre ledd, noe jeg slutter meg til. Det springende punktet er om pålegget om reduksjon er uforholdsmessig. Her finner jeg det naturlig å ta utgangspunkt i oppsummeringen av rettstilstanden i EMDs avvisningsavgjørelse 30. april 2013 *Lohuis med flere mot Nederland* avsnitt 56. EMD oppstiller krav om en "'fair balance' between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights." Domstolen uttaler videre at det må foreligge et "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued". Det er ikke tilfellet hvis den aktuelle personen påføres en "individual and excessive burden". I HR-2016-304-S avsnitt 45 er dette siste uttrykket oversatt med en "individuell og overdreven byrde", en norm jeg bygger på i fortsettelsen.
- (99) EMK P1-1 verner eiendomsretten, noe som innebærer at minoritetsaspektet ikke kommer inn slik det gjør ved vurderingen under SP artikkel 27. Mange av de momentene som jeg har pekt på der, har likevel relevans også for spørsmålet om EMK P1-1 er krenket. Jeg viser til den mer utfyllende drøftelsen ovenfor og nøyer meg med å fremheve det som etter mitt syn er viktigst ved forholdsmessighetsvurderingen.
- (100) Vedtakets *virksomheter* for Sara står sentralt ved vurderingen. Han er ikke fratatt retten til å eie rein, men må redusere antallet. Ved at han kan selge slakt og få betalt, innebærer ikke dette noe umiddelbart tap. Konsekvensene blir likevel følbare, idet han får et klart dårligere grunnlag for den videre driften.
- (101) Jeg kan derimot vanskelig se at hans forventninger om å kunne bygge opp flokken, kan trekkes inn i vurderingen. Her viser jeg til min redegjørelse nettopp for EMDs lære om berettigede forventninger. I og med at Saras forventninger ikke har et rettslig grunnlag, er de etter mitt syn ikke vernet.
- (102) Videre må *formålet* med tiltaket trekkes inn. Som jeg har vist, er formålet med reintallsreduksjonen å ivareta reindriftssamenes interesser. Det har vært avgjørende å få regler til vern om beitegrunnet som gir mulighet for effektiv håndhevelse. Når det gjelder prinsippet om forholdsmessig reduksjon, bygger dette også på et ønske om en mer

hensiktsmessig næringsstruktur. Jeg antar at statene har en betydelig skjønnsmargin ved reguleringer ut fra slike formål, se EMDs dom 15. desember 2015 *Matczyński mot Polen* avsnitt 106.

- (103) I vurderingen har det også vekt at bestemmelsen om forholdsmessig reduksjon av reintallet har *demokratisk legitimitet*. Den er vedtatt av Stortinget etter en grundig prosess, hvor berørte interesser er hørt. Jeg nevner spesielt at det har vært avholdt sju konsultasjoner med Sametinget, i tillegg til at det har vært løpende kontakt på administrativt nivå. Lovens primære løsning er dessuten at siidaen selv skal bestemme hvordan reduksjonen skal skje.
- (104) Endelig er det et sentralt poeng for meg at Sara ved den forholdsmessige reduksjonen ikke behandles annerledes enn alle andre i samme posisjon. Jeg kan på den bakgrunn ikke se at han er påført en "individuell byrde", eller for å uttrykke det som i Lohuis-avgjørelsen avsnitt 58: Han er ikke "singled out for special treatment". Her har jeg tatt i betraktning at han – som en av relativt få reineiere med lave reintall – nok rammes hardere enn det store flertallet.
- (105) På denne bakgrunn er jeg kommet til at pålegget om reintallsreduksjon heller ikke strider mot EMK P1-1. Statens anke fører etter dette frem.
- (106) *Sakskostnader*
- (107) Staten har vunnet saken fullt og har i utgangspunktet krav på å få dekket sakskostnadene, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. På bakgrunn av sakens store betydning og styrkeforholdet mellom partene har jeg kommet til at sakskostnader ikke bør tilkjennes for noen instans, jf. § 20-2 tredje ledd.
- (108) Jeg stemmer etter dette for denne

D O M :

1. Staten ved Landbruks- og matdepartementet frifinnes.
 2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.
- (109) Dommer **Falch**: Jeg er, som lagmannsretten, kommet til at departementets vedtak strider mot SP artikkel 27, og derfor er ugyldig.
- (110) Mitt syn er at regelen, i et tilfelle som her, krever en vurdering i to ledd: Det må for det første tas stilling til om staten har gjort et inngrep som kvalifiserer til en *nektelse* av Saras rett til å utøve sin kultur i form av reindrift. I bekreftende fall må det dernest tas stilling til om nektelsen er *rettferdiggjort*. Den siste vurderingen må foretas fordi staten har begrunnet inngrepet i hensynet til minoriteten selv.
- (111) Jeg finner støtte i FNs menneskerettskomité's praksis for at regelen må tolkes slik. Den grunnleggende saken er *Lovelace mot Canada* fra 1981. Der konstaterer komiteen i punkt 15, slik jeg forstår den, at det i utgangspunktet forelå en nektelse i regelens forstand, ved

at Lovelace ikke fikk bosette seg i det reservatet som de andre medlemmene av hennes minoritet bodde i.

- (112) Deretter, i punktene 16 og 17, drøfter komiteen om det forelå en "reasonable and objective justification" for nektelsen, idet Canada hadde argumentert for at den var begrunnet i hensynet til reservatets ressurser og bevaring av minoriteten. Canada vant ikke frem, og komiteen konkluderer med at Lovelace hadde vært utsatt for en "unjustifiable denial" av sine rettigheter etter artikkel 27. Senere praksis fra komiteen hvor statene har påberopt seg slike begrunnelser, følger etter min mening – med noe varierende formuleringer og tilpasninger – opp denne linjen å resonnerer etter.
- (113) Jeg tar derfor først stilling til om det inngrepet Sara ble utsatt for, er tilstrekkelig til at han er *nektet* retten til å utøve sin kultur i form av reindrift.
- (114) Høyesterett refererer i HR-2017-2247-A (Reinøydommen) praksis fra menneskerettskomiteen i avsnittene 121 til 127, og konkluderer i avsnitt 128 med at "det skal en god del til før inngrepet blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket". Jeg er enig i det.
- (115) De sakene som refereres, gjelder alle tilfeller hvor inngrepet var gjort til fordel for andre enn minoriteten selv. Men jeg kan ikke se at terskelen prinsipielt sett er annerledes i et tilfelle som vårt. Artikkel 27 krever i alle tilfelle at vedkommende må ha blitt "denied" retten til å utøve sin kultur. Jeg viser i den forbindelse også til menneskerettskomiteens sak *Mahuika mfl. mot New Zealand* fra 2000, som gjaldt et tilfelle hvor interessen til andre medlemmer av minoriteten var påberopt som grunnlag for tiltaket. Der viser komiteen i punkt 9.4 til terskelen slik den er fastlagt i en sak som gjaldt inngrep i storsamfunnets interesse, uten nærmere presisering.
- (116) Det fremgår av den praksisen som refereres i Reinøydommen, at et avgjørende spørsmål er om inngrepets virkninger er så betydelige at det "effectively deny" klageren å dyrke sin kultur – der i form av reindrift i det aktuelle området. Dette kan typisk være tilfellet dersom inngrepet "threaten the survival" av reindriften. Men dersom det er andre årsaker til dårlig lønnsomhet, typisk økonomiske eller økologiske forhold, kan konklusjonen bli en annen.
- (117) Departementets vedtak innebærer at Sara må redusere sin reinflokk med 35,6 prosent. Lagmannsretten, som jeg her er bundet av, la til grunn at han da kommer ned på et reintall – 75 rein i vårflokk – hvor det vil være "umulig" for ham å drive med økonomisk overskudd, og hvor det er "reell fare for at han må avvikle reindriften". Jeg nevner i den forbindelse at selv om vedtaket bare gjelder i tre år, er fylkesmannen i forskrift nr. 856 for 2016 pålagt å fryse reintallet i hver siidaandel dersom tallet deretter øker med mer enn fem prosent.
- (118) Jeg er på denne bakgrunn enig med lagmannsretten i at konsekvensene for Sara da i utgangspunktet er så store at inngrepet – som i seg selv er relativt stort – må likestilles med at han nektes å utøve reindrift. Reindrift er for utøveren en måte å livnære seg på. Fratas muligheten til å drive med økonomisk overskudd, vil driften måtte avvikles hvis den ikke finansieres på annen måte. Det siste fremstår som lite aktuelt i Saras tilfelle.

- (119) På den andre siden er det riktig at Sara har drevet en økonomisk sett marginal reindrift fra han etablerte seg med 71 rein i 2010. Han økte reintallet gradvis i årene som fulgte, samtidig som han må ha vært klar over at beiteressursene i reinbeitedistriktet var begrensede og tilnærmet fullt utnyttet. Allerede i 2011 fastsatte reinbeitedistriktet og reindrifststyret et reintall i distriktet som innebar at det måtte skje en reduksjon.
- (120) Det kan derfor spørres om det er beiteressursenes begrensning – og ikke departementets vedtak – som har påført Sara de nevnte konsekvensene. Jeg har blitt stående ved at vedtaket her i utgangspunktet er et inngrep som må likestilles med at Sara nektes å utøve reindrift. Begrunnelsen er at det er vedtaket som direkte påfører Sara plikten til å redusere sitt reintall, og det er dessuten usikkert hva som ville skjedd i distriktet uten dette vedtaket. Betydningen av beiteressursenes begrensning vil dessuten inngå i den drøftelsen jeg nå går over til.
- (121) Neste ledd i vurderingen av om det foreligger krenkelse av SP artikkel 27, er om inngrepet kan *rettferdiggjøres*.
- (122) FNs menneskerettskomité har formulert denne vurderingen på litt ulik måte. I den nevnte Lovelace-saken uttaler komiteen i punkt 17 at å nekte henne retten til å bo i reservatet, ikke var "reasonable, or necessary to preserve the identity of the tribe". I saken *Kitok mot Sverige* fra 1988 viser komiteen til sin "ratio decidendi" i Lovelace-saken, og uttaler i punkt 9.8 at:
- "... a restriction upon the right of an individual member of a minority must be shown to have a reasonable and objective justification and to be necessary for the continued viability and welfare of the minority as a whole".**
- (123) Jeg forstår dette slik at inngrepet er rettferdiggjort dersom det påvises å være et rimelig og nødvendig tiltak for å sikre minoriteten som helhet fortsatt levedyktighet og velferd. Hensynet til minoritetens levedyktighet og velferd går da foran det enkelte medlems rettigheter. I samsvar med menneskerettskomiteens formulering i punkt 9 i General Comment nr. 23 fra 1994, er begrunnelsen – slik jeg ser det – at artikkel 27
- "... is directed towards ensuring the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned ..."**
- (124) Som førstvoterende har påvist, formulerer menneskerettskomiteen seg noe annerledes i Mahuika-saken fra 2000. Den gjaldt en forliksavtale som etter omfattende konsultasjoner var inngått mellom staten og minoriteten, og som et flertall innen minoriteten sto bak. Komiteen uttaler i punkt 9.6 at "[i]n such circumstances" skal det anvendes kriterier som kan indikere en noe mindre intens prøving enn den som følger av tidligere praksis. I punkt 9.8 konkluderer komiteen med at staten hadde "taken the necessary steps to ensure" at forliket var forenlig med artikkel 27. Jeg oppfatter derfor formuleringene i Mahuika-saken som situasjonsbestemte, i den forstand at komiteen ikke generelt endrer de kriteriene som følger av tidligere praksis. Og situasjonen er på dette punktet annerledes i Saras tilfelle. Som jeg straks kommer til, er vedtaket her gjort i strid med hva minoriteten selv har gått inn for.
- (125) Mitt syn er derfor at bedømmelsen her må skje etter de kriterier som ble beskrevet i Lovelace- og Kitok-saken. Jeg viser i den forbindelse til at forutsetningen er at det foreligger en nektelse som i utgangspunktet rammes av artikkel 27, og at spørsmålet er

om den kan rettferdiggjøres. Da er det etter min mening nærliggende å kreve at nektelsen er rimelig og nødvendig for å sikre minoritetens levedyktighet og velferd. Kriteriet kan utledes av artikkel 27s overordnede formål, som nettopp er knyttet til å sikre at minoritetens kulturelle identitet overlever og kan utvikles.

- (126) Jeg går så over til å vurdere om det vedtaket om reintallreduksjon som Sara er utsatt for, oppfyller dette kriteriet.
- (127) Det er på det rene – og ikke bestridt – at selve reduksjonen til 2000 dyr i Fálá reindriftsdistrikt var rimelig og nødvendig for å sikre levedyktigheten til samisk reindrift i området. Spørsmålet er derfor utelukkende om *fordelingen* av byrden på siidaandelene, oppfyller kriteriet. Departementets vedtak bygger på at den enkelte reineier har en forholdsmessig plikt til reduksjon, en plikt som følger direkte av reindriftsloven § 60 tredje ledd andre punktum.
- (128) I lovforberedelsen gikk både lovutvalget, hvor et flertall av medlemmene var reineiere, Sametinget og næringsorganisasjonen Norske Reindriftssamers Landsforbund inn for at de mindre enhetene skulle skjermes, og at grensen skulle settes ved 200 dyr. En slik regel ville vært lik den som gjaldt etter reindriftsloven fra 1897 § 10 og i substans svært lik den som gjaldt etter reindriftsloven av 1933 § 8. Reindriftsloven fra 1978 manglet en slik regel om individuell reduksjon.
- (129) Som begrunnelse for sitt forslag til det som ble reindriftsloven § 60 fjerde ledd, fremholdt lovutvalget at det var et formål "å hindre at reindriften blir konsentrert om noen få store siidaandeler". Hvis antallet utøvere blir for lavt, "vil det være vanskelig å opprettholde reindriften som næring under presset av andre brukerinteresser", se NOU 2001: 35 side 179. Jeg oppfatter at denne begrunnelsen også bærer utvalgets forslag om å skjerme siidaandeler med under 200 rein når staten treffer reduksjonsvedtak. Sametinget fremholdt særskilt at en slik skjerming "vil bidra til å sikre unge reindriftsutøvere i etableringsfasen samt sikre økonomisk bærekraftig reindrift for alle reindriftsutøvere". Jeg oppfatter derfor Sametinget slik at det vil være uheldig for utviklingen av samisk reindrift hvis de minste enhetene ikke skjermes.
- (130) Departementet fremholdt i proposisjonen at en slik skjerming av små enheter "på sikt [vil] kunne føre til en uheldig næringsstruktur" som svekker lønnsomheten i siidaen. Departementet viste også til at siidaene vil få selvstyre, i den forstand at de ved enighet kan fordele reduksjonen fritt. Dette ble vedtatt i Stortinget uten særskilt debatt på dette punktet.
- (131) I et byrdefordelingsspørsmål innad i reindriften som dette er, mener jeg at det er naturlig å ta utgangspunkt i det syn som entydig har kommet fra det samiske samfunnet selv. Minoriteten vil i et slikt spørsmål ha betydelig innsikt i hva som tjener levedyktigheten til, og utviklingen av, sin kultur. Sametinget er et representativt organ for og av samene i Norge og har som en sentral oppgave å arbeide for at samene skal få sikret og utviklet sin kultur, jf. sameloven §§ 1-1 og 2-1. Denne enigheten i et internt anliggende tilsier etter min mening at staten må påvise at det aktuelle inngrepet likevel er rimelig og nødvendig for å sikre levedyktigheten til samisk reindrift.
- (132) Dette mener jeg også følger av den konsultasjonsplikten som menneskerettskomiteen har utledet av artikkel 27. Den skal være "effective", se General Comment nr. 23 punkt 7 og

for eksempel Mahuika-saken punkt 9.5. En effektiv konsultasjon vil etter min mening være sikret hvis staten, ved en identifisert uenighet slik tilfellet var her, påviser at dette vilkåret for inngrep er oppfylt.

- (133) Det er på det rene at lønnsomheten i samisk reindrift til dels har vært lav, og at bedre lønnsomhet isolert sett vil styrke reindriften levedyktighet. Men en konsentrasjon om færre utøvere, som konsekvensen i så fall vil bli, kan på den andre siden gjøre reindriften mer sårbar.
- (134) I en rapport som ble avgitt i november 2012 av en arbeidsgruppe med deltakelse fra flere departementer, Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund, fremgår at i Vest-Finnmark – hvor Fálá reinbeitedistrikt ligger – hadde 15 av 157 siidaandeler mindre enn 200 rein før reintallsreduksjonene. De eide omtrent 2,5 prosent av det totale reintallet der. Etter reintallsreduksjonene vil antallet så små siidaandeler ha økt til 25, og deres andel av reintallet ha økt til 5,6 prosent. Det er på denne bakgrunn vanskelig for meg å se at levedyktigheten til samisk reindrift ville trues i dette området dersom det hadde vært fastsatt et bunnfradrag som skjermet de små siidaandelene. For de fleste større siidaandelene synes effekten av en slik skjerming – i alle fall på kort og mellomlang sikt – å være begrenset.
- (135) På det grunnlag som er presentert for Høyesterett, har jeg derfor vanskelig for å se at det er påvist at det inngrepet Sara ble utsatt for, var rimelig og nødvendig for å sikre fortsatt levedyktighet til samisk reindrift i området.
- (136) Jeg nevner avslutningsvis at jeg er enig med staten i at det er behov for en regel som effektivt bidrar til at reintallsreduksjonene skjer på individnivå. Men regelen vil være like effektiv i så måte dersom de mindre siidaandelene skjermes – for eksempel slik lovutvalget foreslo. Staten har dessuten vist til at siidaene er gitt selvstyre ved gjennomføringen av reduksjonene. Men når staten først griper inn, slik den her gjorde, må inngrepet oppfylle de krav som følger av SP artikkel 27. Selvstyremuligheten bidrar derfor ikke i seg selv til å oppfylle vilkårene for å kunne gjøre inngrep.
- (137) Jeg er på denne bakgrunn kommet til at departementets vedtak som pålegger Jovsset Ante Iversen Sara å redusere antall rein i vårflokk i siidaandelen til 75 innen mars 2015, er ugyldig fordi det strider mot SP artikkel 27.
- (138) Det er da ikke nødvendig for meg å gå inn på EMK P1-1. Jeg nevner likevel at jeg på det punktet i det vesentlige og i resultatet er enig med førstvoterende.
- (139) Jeg stemmer etter dette for at anken forkastes.
- (140) Dommer **Bergh:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Bergsjø.
- (141) Dommer **Webster:** Likeså.
- (142) Dommer **Indreberg:** Likeså.

(143) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten ved Landbruks- og matdepartementet frifinnes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Riktig utskrift bekreftes: