



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 19. desember 2019 av Høyesterett i avdeling med

dommer Erik Møse
dommer Per Erik Bergsjø
dommer Borgar Høgetveit Berg
dommer Erik Thyness
dommer Kine Steinsvik

HR-2019-2395-A, (sak nr. 19-048745SIV-HRET)
Anke over Hålogaland lagmannsretts dom 12. februar 2019

Reinbeitedistrikt 13

(advokat Trond Pedersen Biti)

mot

Per Nils Ottar Anti

(advokat Brynjar Østgård)

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

- (1) Dommer **Steinsvik**: Saken gjelder gyldigheten av et reinbeitedistrikts vedtak om fastsettelse av et øvre reintall for siidaandelene i en siida. Den reiser særlig spørsmål om tolkningen av reindriftsloven § 60 og forholdet mellom bestemmelsens tredje og fjerde ledd. Det er i tillegg reist spørsmål om lagmannsretten var lovlig sammensatt når en av dommerne var jordskiftelagdommer, jf. domstoloven § 12.
- (2) *Sakens bakgrunn*
- (3) Per Nils Ottar Anti er reineier og leder av en av siidaandelene i Reinbeitedistrikt 13 i Øst-Finnmark, heretter stort sett omtalt som reinbeitedistriktet eller bare distriktet. En siida er etter reindriftsloven § 51 en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer. Med siidaandel menes en familiegruppe eller enkeltperson som er del av en slik siida, og som driver reindrift under en siidaandelsleder, jf. reindriftsloven § 10. Reinbeitedistriktet i vår sak består av én enkelt sommersiida med 19 siidaandeler, slik at reinbeitedistriktet er sammenfallende med siidaen.
- (4) I 1984 ble øverste reintall i distriktet fastsatt av reindriftsmyndighetene til 10 000 rein i vårflokk. I 2003 var reintallet på dette nivået. I 2009 var reintallet 45 prosent over det godkjente.
- (5) Distriktet utarbeidet et første utkast til bruksregler i 2007. Et nytt utkast ble sendt på høring høsten 2009. Dette utkastet inneholdt bestemmelser om høyeste reintall på siidaandelsnivå. I ekstraordinært årsmøte 17. februar 2010 ble det ved enstemmighet blant de fremmøtte, som representerte sju siidaandeler, vedtatt bruksregler med slike bestemmelser.
- (6) Bruksreglene innebar at 14 av de 19 siidaandelene ved utløpet av en nedtrappingsperiode kunne ha inntil 650 rein hver, mens de øvrige fikk ulike lavere reintall. Sammenlignet med 2009-tallene, som dannet utgangspunkt for beregningen, innebar bruksreglene en reduksjon for ni siidaandeler og en økning for ni siidaandeler, mens effekten var liten for den siste siidaandelen. Antis andel skulle reduseres fra 1 400 til 650 rein, mot 671 rein i henhold til høringsutkastet fra 2009.
- (7) De vedtatte bruksreglene ble sendt til områdestyret for godkjenning. Områdestyret stadfestet bruksreglene i vedtak 25. mars 2010. Det ble satt frist for å ferdigstille enkelte mangler som ikke berørte reintallsfordelingen.
- (8) Anti påklaget vedtaket om bruksregler til Reindriftsstyret. Blant annet anførte han under henvisning til reindriftsloven § 60 tredje ledd at reintallsreduksjonen måtte foretas som en forholdsmessig reduksjon blant alle siidaandelene.
- (9) Reindriftsstyret godkjente 9. desember 2010 det øvre reintallet for siidaen, jf. reindriftsloven § 58 siste ledd. Om klagen fra Anti og to andre siidaandelsledere bemerket Reindriftsstyret at disse ikke var innkommet rettidig og derfor ikke ville bli behandlet.
- (10) I 2013 hadde Anti 1 333 rein. Da han ikke reduserte reintallet sitt, vedtok områdestyret å ilegge ham en avgift på 2 kroner per rein per dag for det antall som oversteg det fastsatte reintall for siidaandelen. Anti klaget på vedtaket 21. januar 2014.

- (11) Etter dette vurderte Reindriftsforvaltningen på ny om den fastsatte reduksjonsplanen måtte ha tilslutning fra samtlige siidaandelsledere for å være gyldig. Konklusjonen ble at planen var utarbeidet og vedtatt i henhold til reindrifftslovens bestemmelser. Antis klage ble endelig avvist av Reindrifftsstyret 10. september 2014.
- (12) Anti tok 25. september 2015 ut stevning med påstand om at hans siidaandel hadde rett til å ha inntil 10,25 prosent av det til enhver tid gjeldende reintall for distriktet. Dette tilsvarer Antis andel av det samlede antall rein i siidaen per 31. mars 2010. Indre Finnmark tingrett avsa 26. mars 2018 dom med slik slutning:
- «1. **Inntil annen lovlig reintallsfastsettelse foreligger har siidaandel ved ansvarlig leder Per Nils Ottar Anti rett til å ha inntil 10,25 % av det til enhver tid gjeldende reintall for Reinbeitedistrikt 13 – Lågesduottar.**
 2. **I sakskostnader betaler Reinbeitedistrikt 13 – Lågesduottar 180 000 – etthundreogåttitusen – kroner til Per Nils Ottar Anti innen 2 – to – uker fra dommens forkynning.»**
- (13) Tingretten bygget på at distriktsstyrets vedtak om bruksregler ikke var et vedtak om øvre reintall etter reindrifftsloven § 60 fjerde ledd, og at det heller ikke var inngått en bindende avtale om en reduksjonsplan etter § 60 tredje ledd. Reduksjon av reintallet i siidaen måtte da foretas ved en forholdsmessig reduksjon.
- (14) Distriktet anket til Hålogaland lagmannsrett. Anken gjaldt bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. Lagmannsretten avsa 12. februar 2019 dom med slik slutning:
- «1. **Reinbeitedistrikt 13 sitt vedtak av 17. februar 2010 – hva gjelder fastsettelse av øvre reintall per siidaandel – er ugyldig.**
 2. **Anken over tingrettens sakskostnadsavgjørelse forkastes.**
 3. **I sakskostnader for lagmannsretten betaler Reinbeitedistrikt 13 ved styrets leder 157 680,50 – etthundreogfemtisjutusensekshundreogåttikronerogfemtiøre – til Per Nils Ottar Anti innen 2 – to – uker fra dommens forkynning.»**
- (15) Lagmannsretten la til grunn at distriktet hadde ment å fastsette en reduksjonsplan som skulle ende med et øvre reintall per siidaandel. Etter lagmannsrettens syn forutsetter en reduksjonsplan som bygger på annet enn forholdsmessighet, uttrykkelig samtykke fra hver enkelt siidaandelsleder. Siden Anti ikke hadde gitt sitt samtykke, var reduksjonsplanen ikke gyldig.
- (16) Distriktet har anket til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. Saken står for Høyesterett i det vesentlige i samme stilling som for de tidligere instanser.
- (17) Under ankeforberedelsen ble partene gjort oppmerksom på at Høyesterett ønsket at de skulle ta stilling til om det var i samsvar med domstolloven § 12 andre ledd andre punktum at lagmannsretten var satt med en jordskiftelagdommer, og hva konsekvensene av dette ville være hvis det ble ansett som en saksbehandlingsfeil.
- (18) *Partenes anførsler*
- (19) Den ankende part – *Reinbeitedistrikt 13* – har i korte trekk gjort gjeldende:

- (20) Etter domstolloven § 12 andre ledd var det ikke anledning til å erstatte en lagdommer med en jordskiftelagdommer i denne saken. Det foreligger derfor en saksbehandlingsfeil. Men denne saksbehandlingsfeilen ligger utenfor anken, og det er usannsynlig at den har hatt betydning for sakens utfall. Lagmannsrettens dom bør derfor ikke oppheves.
- (21) Distriktets vedtak om fastsettelse av et øvre antall rein på 650 per siidaandel er gyldig. Det har hjemmel i reindriftsloven § 60 fjerde ledd, som gir en generell adgang til å fastsette et høyeste antall rein per siidaandel. Sammenhengen med § 60 tredje ledd om forholdsmessig reduksjon hvis siidaen ikke fastsetter eller klarer å gjennomføre en reduksjonsplan, endrer ikke dette.
- (22) Fastsettelsen av et øvre reintall innebærer et inngrep i Antis «possessions» som er vernet etter første tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 1 (EMK P1-1) om vern om eiendom. Inngrepet er imidlertid hjemlet i lov, har et legitimt formål og er ikke uforholdsmessig.
- (23) Reinbeitedistrikt 13 har nedlagt slik påstand:
- «1. **Reinbeitedistrikt 13 ved styrets leder frifinnes.**
 2. **Reinbeitedistrikt 13 ved styrets leder tilkjennes sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.»**
- (24) Ankemotparten – *Per Nils Ottar Anti* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (25) Det er en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten var satt med en jordskiftelagdommer. Konsekvensen behøver imidlertid ikke bli opphevelse av lagmannsrettens dom, og det er heller ikke ønskelig i denne saken.
- (26) Spørsmålet er om reindriftsloven § 60 fjerde ledd gir hjemmel for det aktuelle krav om reduksjon av Antis reinflokk. Vedtaket griper inn i Antis næringsgrunnlag og krever klar lovhjemmel. Hvis § 60 fjerde ledd skulle gi en så vidtgående inngrepshjemmel, skulle man forvente klarere holdepunkter i forarbeidene enn det som faktisk finnes.
- (27) Ved tvil om tolkningen skal norsk lov tolkes på det vis som henger best sammen med folkeretten, og sammenhengen med EMK P1-1 taler for å tolke reindriftsloven § 60 fjerde ledd slik at det ikke er hjemmel for pålegget mot Anti.
- (28) EMK P1-1 er krenket. Det foreligger ikke klar lovhjemmel for pålegget om mer enn forholdsmessig reduksjon av antall rein i Antis siidaandel. Pålegget er videre så inngripende at kravet til forholdsmessighet ikke er oppfylt.
- (29) *Per Nils Ottar Anti* har nedlagt slik påstand:
- «1. **Anken forkastes.**
 2. **Reinbeitedistrikt 13 ved styrets leder dømmes til å erstatte *Per Nils Ottar Anti* sakens omkostninger for Høyesterett.»**

- (30) *Mitt syn på saken*
- (31) Hovedspørsmålet i saken er som nevnt gyldigheten av vedtaket om et øvre reintall per siidaandel i Reinbeitedistrikt 13. Før jeg går inn på dette, ser jeg på spørsmålet om det foreligger saksbehandlingsfeil ved at lagmannsretten var satt med en jordskiftelagdommer. Spørsmålet er reist utenom anken.
- (32) *Spørsmålet om lagmannsretten var lovlig sammensatt*
- (33) Domstoloven § 12 andre ledd lyder:
- «Førstelagmannen kan i sak som er anket fra jordskifterett, beslutte at en av de tre dommerne nevnt i første ledd, skal være jordskiftelagdommer. Også i andre saker som gjelder bruks- eller eiendomsrett til fast eiendom, kan førstelagmannen beslutte tilsvarende sammensetning av retten. Førstelagmannens beslutning etter første og annet punktum kan ikke ankes.»**
- (34) Denne saken er ikke anket fra jordskifteretten, og første punktum i bestemmelsen kunne derfor ikke gi grunnlag for å sette lagmannsretten med en jordskiftelagdommer. Spørsmålet er følgelig om det er grunnlag for å oppnevne en jordskiftelagdommer i medhold av andre punktum, som gjelder saker om «bruks- eller eiendomsrett til fast eiendom», slik dette uttrykket er brukt i domstoloven § 12 andre ledd.
- (35) Spørsmålet her er om saken gjelder «bruksrett til fast eiendom».
- (36) Beiterett er en bruksrett til fast eiendom. Beiteretten tilligger siidaen og er ikke bestridt. Saken gjelder fastsettelsen av et øvre reintall per siidaandel i bruksreglene, noe som har sammenheng med beiteretten. Det kan dermed hevdes at saken gjelder bruksrett til fast eiendom. Klart er dette imidlertid ikke.
- (37) Domstoloven § 12 andre ledd kom inn i loven i 2013, med virkning fra 1. januar 2016, som følge av ikraftsettelsen av den nye jordskifteloven. I kommentarene til bestemmelsen i Prop. 101 L (2012–2013) heter det på side 486:
- «Saker som gjeld bruks- eller eieomsrett til fast eiendom, er først og fremst saker der partane har ein valfridom med omsyn til å reise sak for anten jordskifteretten eller tingretten. Ein kan òg tenkje seg andre saker der tvisten primært er knytt til eieomsdommen, ikkje til eigartilhøvet eller til utøving av forvaltning.»**
- (38) Spørsmålet har vært berørt av Høyesteretts ankeutvalg i to saker uten at det var nødvendig for ankeutvalget å trekke noen endelig konklusjon i de konkrete sakene. HR-2019-1419-U viser til HR-2019-1382-U avsnitt 7 hvor det – etter gjengivelse av det jeg nettopp har sitert fra forarbeidene – er gitt følgende generelle uttalelse om lovtolkningen:
- «Etter ankeutvalgets syn tyder dette på at vilkårene for å sette rett med en jordskiftelagdommer er noe snevrere enn hva en isolert lesing av ordlyden i domstoloven § 12 kan gi inntrykk av. Den begrensede rettspraksis på området trekker ikke i en annen retning. Ved vurderingen av om saken kan settes med jordskiftelagdommer, må det derfor foretas en konkret vurdering av om vilkårene i domstoloven § 12 er til stede. Det avgjørende må være hva som er det reelle tvistetemaet i saken.»**

- (39) Når det i forarbeidene trekkes frem saker som primært knytter seg til eiendommen som sådan, i motsetning til saker som knytter seg til eierforholdene eller forvaltningen, er det nærliggende å se det i sammenheng med jordskifterettens oppgaver og jordskiftedommernes bakgrunn og erfaring.
- (40) Jeg forstår forarbeidene slik at et av formålene med endringen var å tilføre lagmannsretten jordskiftelig kompetanse i saker der det er behov for dette.
- (41) Spørsmålet i vår sak – gyldigheten av bruksregler som setter et øvre reintall per siidaandel – kunne ikke vært behandlet i jordskifteretten. Saker om bruksordning mellom reindriftsutøvere er uttrykkelig unntatt fra jordskifterettens kompetanse, jf. jordskifteloven § 3-8 fjerde ledd andre punktum.
- (42) Jordskifteretten har domskompetanse ved tradisjonelt jordskifte, rettsutredningssaker, grensegangssaker og en del særlig oppregnede skjønn. Videre har jordskifteretten kompetanse til å avholde avtaleskjønn, jf. jordskifteloven § 5-5. I slike tilfeller kan overskjønn settes med jordskiftelagdommer, jf. domstolloven § 12 andre ledd første punktum. Har derimot avtaleskjønnet, på tilsvarende måte som et alminnelig ekspropriasjonsskjønn, startet i tingretten, vil en jordskiftelagdommer bare kunne delta i overskjønnet dersom saken først og fremst er knyttet til eiendommen som sådan, jf. § 12 andre ledd andre punktum. Dersom tvistetemaet i overskjønnet for eksempel primært er knyttet til forståelsen av ekspropriasjonserstatningsloven eller Grunnloven § 105, og ikke til den konkrete bedømmelsen og verdsettelsen av eiendommen, vil det ikke være anledning til å sette overskjønnet med en jordskiftelagdommer. Tilsvarende må gjelde utenfor skjønnsaker.
- (43) Denne saken gjelder et rent tolkningssspørsmål om forholdet mellom reindriftsloven § 60 tredje og fjerde ledd. Dette ligger fjernt fra de faktiske og rettslige spørsmål som normalt behandles ved jordskifterettene. Tvistetemaet gjelder således et utpreget rettslig spørsmål. Min konklusjon er derfor at det i denne saken ikke var adgang til å benytte en jordskiftelagdommer i lagmannsretten, slik at det foreligger en saksbehandlingsfeil.
- (44) Etter tvisteloven § 29-20 tredje ledd er retten ved anke over realiteten i utgangspunktet bundet av ankegrunnene. Ved anke over realiteten kan retten derfor som regel ikke prøve saksbehandlingen. At retten ikke er riktig sammensatt, er imidlertid etter § 29-21 andre ledd bokstav b en feil som ubetinget skal tillegges virkning hvis den er omfattet av anken. Utenom anken «kan» ankeinstansen tillegge feilen virkning, jf. § 29-20 tredje ledd andre punktum.
- (45) Denne saken gjelder et lovtolkningssspørsmål som Høyesterett prøver fullt ut. Det fremstår da som unødvendig og prosessøkonomisk uheldig å oppheve lagmannsrettens dom. Jeg er derfor enig med partene i at feilen ikke bør tillegges virkning i denne saken.
- (46) Saksbehandlingsfeilen leder etter dette ikke til opphevelse av lagmannsrettens dom.
- (47) *Spørsmålet om distriktsstyret hadde hjemmel til å fastsette øvre reintall for Antis siidaandel – rettslige utgangspunkter*
- (48) Vedtaket om å fastsette øvre reintall for Antis siidaandel må vurderes opp mot reindriftsloven § 60 fjerde ledd. Det avgjørende for om vedtaket kan opprettholdes, er om

denne bestemmelsen ga distriktsstyret hjemmel til å fastsette et øvre reintall slik det her ble gjort.

- (49) De interne forholdene i reindriften har i liten grad vært gjenstand for rettsavklaring i domstolene. Jeg redegjør derfor først for noen grunnleggende rettslige utgangspunkter.
- (50) Det er i dag sikker rett at *retten til å utøve reindrift* er en selvstendig rett med grunnlag i alders tids bruk, jf. Rt-2001-769 *Selbu* på side 788. I HR-2016-2030-A *Stjernøya* avsnitt 115 er det understreket at reindriftsretten hviler på et tingsrettslig grunnlag, og at den følgelig nyter et sterkt privatrettslig vern.
- (51) Reindriftsretten består av flere ulike rettigheter med til dels ulike rettssubjekter. I Rt-2000-1578 *Seiland* ble en siida tilkjent erstatning for tapte beitearealer. Denne dommen bygger på at *beiteretten* er en kollektiv rett som ligger til den enkelte siidaen, basert på utøvd bruk av et nærmere angitt areal. Også reindriftsloven § 51 forutsetter at siidaen er bærer av arealrettighetene, ved at en siida her er definert som en gruppe av reineiere som driver i fellesskap «på bestemte arealer».
- (52) I Rt-2006-1382 avsnitt 42 la Høyesterett til grunn at *retten til driftsenhet* etter reindriftsloven av 1978 var en individuell rett til næringsutøvelse for innehaveren, som også var vernet etter EMK P1-1. Tilsvarende må etter mitt syn gjelde for retten til siidaandel, som i reindriftsloven 2007 har erstattet det tidligere systemet med driftsenhet, jf. reindriftsloven § 10.
- (53) Retten til å *eie rein* er en eksklusiv rett for personer av samisk ætt. Reindriftsloven oppstiller nærmere vilkår for denne retten. De mest sentrale er at vedkommende må ha rett til reinmerke etter § 32, og at reinen må inngå i en siidaandel, jf. § 9 andre ledd. Når vilkårene er oppfylt, er eiendomsretten til merket rein en individuell rett for reindriftsutøveren. Reineieren må imidlertid sørge for at reindriften skjer innenfor rammene av reindriftsloven og i samsvar med bruksreglene i det distriktet siidaen tilhører, jf. § 27 andre ledd.
- (54) Distriktsstyret i et reinbeitedistrikt er etter reindriftsloven 2007 et rent privatrettslig organ som har oppgaver av privatrettslig karakter. Styret treffer ikke offentligrettslige vedtak. Det representerer reindriftsinteressene i distriktet og skal blant annet forvalte beiteressursene i distriktet i samsvar med lov og vedtatte bruksregler, jf. § 44. Verken reinbeitedistriktet eller distriktsstyret er rettighetssubjekter for privatrettslige rettigheter av den karakter saken her gjelder. Selv om reinbeitedistriktet i vår sak bare består av én sommersiida, må det ligge fast at det er siidaen som er bærer av de kollektive bruksrettighetene.
- (55) *Nærmere om tolkningen av reindriftsloven § 60 fjerde ledd*
- (56) Distriktsstyrets vedtak om å fastsette øvre reintall for Antis siidaandel er fattet med hjemmel i § 60 fjerde ledd. Reindriftsloven § 60 første til fjerde ledd lyder slik:

«§ 60. Reintall

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. Reindrifststyret 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.»

- (57) Ordlyden angir ikke hvem som kan fastsette reintallet per siidaandel. Den sier heller ikke noe om under hvilke forutsetninger en slik reintallsfastsettelse kan skje, og det er ikke gitt nærmere regler om fremgangsmåten.
- (58) I HR-2017-2428-A *Sara* avsnitt 37 er det slått fast at myndigheten til å fastsette reintall etter § 60 fjerde ledd ligger til distriktsstyret, og at reintallsfastsettelse eventuelt må skje gjennom endring av bruksreglene. Det fremgår også her at distriktsstyret treffer vedtak ved simpelt flertall, jf. reindrifstloven § 58 jf. § 43. Jeg legger dette til grunn.
- (59) Dersom reindrifstloven § 60 fjerde ledd skal tolkes slik reinbeitedistriktet anfører, vil bestemmelsen inneholde en selvstendig modell for reintallsreduksjon, der distriktsstyrets flertall kan gjennomføre reintallsreduksjon gjennom ensidige vedtak om fastsettelse av øvre reintall for siidaandelene i en siida. En slik tolkning innebærer etter mitt syn at bestemmelsen står i et uklart forhold til § 60 tredje ledd, som fastsetter at reduksjon av reintallet skal skje forholdsmessig mellom siidaandelene dersom ikke siidaen selv utarbeider og gjennomfører en reduksjonsplan. Jeg føyer til at den nærmere rekkevidden av § 60 fjerde ledd og forholdet mellom tredje og fjerde ledd, ikke var tema i *Sara*-dommen.
- (60) Bestemmelsen i § 60 fjerde ledd andre punktum angir rettsvirkninger av et fastsatt reintall per siidaandel ved gjennomføring av reintallsreduksjon etter § 60 tredje ledd. Dersom man reduserer reintallet både forholdsmessig og ved reintallsfastsettelse på siidaandelnivå på samme tid, blir det samlede resultatet ikke en forholdsmessig reduksjon. Formuleringen i andre punktum tyder derfor på at forutsetningen er at en eventuell reintallsfastsettelse etter § 60 fjerde ledd må ha skjedd forut for en reduksjonsprosess.
- (61) Ordlyden i § 60 fjerde ledd inneholder – isolert sett – ingen begrensninger for når fastsettelse av øvre reintall per siidaandel kan skje. Uklarhetene i bestemmelsen som jeg har pekt på, og særlig det uklare forholdet mellom tredje og fjerde ledd, gjør imidlertid at det må foretas en nærmere tolkning for å fastlegge bestemmelsens rekkevidde.
- (62) Jeg ser først på forarbeidene.
- (63) Innledningsvis bemerker jeg at det etter mitt syn ikke er grunn til å gå nærmere inn på den tidligere reindrifstlovgivningen og forarbeidene til de tidligere reindrifstlovene av 1933 og 1978, som også inneholdt bestemmelser om fastsettelse av øvre reintall for den enkelte reineier eller driftsenhet. Reindrifstloven 1978 hadde som grunnleggende utgangspunkt at reindrifstretten hadde sitt grunnlag i lovgivningen og dermed fritt kunne reguleres av

myndighetene. Denne rettstilstanden er i dag forlatt som en konsekvens av anerkjennelsen av reindrifftsrettens selvstendige rettsgrunnlag. Dette tilsier etter mitt syn varsomhet med å vektlegge reguleringsbestemmelser i tidligere lovgivning.

- (64) Bestemmelsen i § 60 fjerde ledd ble foreslått av Reindrifftslovutvalget, som avga sin utredning med forslag til ny reindrifftslov i NOU 2001: 35. Lovforslaget § 9-4 fjerde og femte ledd – som svarer til § 60 tredje og fjerde ledd – lød slik:

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

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

- (65) Utvalgets vurderinger som lå til grunn for forslaget er inntatt i utredningens kapittel 9. Om reguleringen av de interne forholdene i reindrifften, viser utvalget innledningsvis på side 87 til følgende:

«Siden man ved tidligere lovgivning ikke først og fremst har vært opptatt av forholdet internt i reindrifften og den enkelte reiniers rettsstilling, har disse spørsmål bare i beskjeden utstrekning vært gjenstand for juridisk bearbeiding. Dette betyr at når utvalget skal vurdere endringer i de nåværende regler er det lite materiale å bygge videre på. Innenfor andre rettsområder vil enhver ny lovgivning bygge videre på tidligere tiders lovgivning. Så er ikke i samme grad tilfelle for de spørsmål utvalget skal se på. Dessuten er det siden 1978 da vi fikk vår nåværende reindrifftslov, skjedd en utvikling i synet på reindrifften. Ved 1978-lovgivningen var man svært opptatt av de økonomiske sidene ved reindrifften. Ved endringen av loven i 1996 var man opptatt av de økologiske forhold. Begge disse forhold er selvfølgelig fortsatt viktige. Men en viktig side ved lovgivningen er også å ivareta den kulturelle siden ved reindrifften.»

- (66) Om karakteren av de dagjeldende regler i 1978-loven om de interne forholdene i reindrifften, fremholdt utvalget at disse først og fremst hadde et offentlig preg, der mange spørsmål var overlatt til myndighetenes skjønn. Utvalget trakk frem at det for eksempel var opp til myndighetene «å avgjøre distriktsinndeling, tildeling av driftsenheter og reintall osv. basert på vurderinger om hva som finnes hensiktsmessig og forsvarlig». Etter å ha redegjort for at dagjeldende lov ikke i tilstrekkelig grad avspeilte de rettigheter utøverne har i forhold til hverandre, uttaler utvalget følgende øverst på side 89:

«Lovutvalget ser det som viktig å søke å utarbeide regler som bygger på kulturen og tradisjonene innenfor reindrifften, og som dessuten ivaretar rettssikkerheten for den enkelte reindrifftsutøver.»

- (67) Utvalget gikk inn for å beholde distriktsinndelingen i reindrifften, men nå som en privatrettslig organisering og med distriktsstyret som et rent privatrettslig organ. Siidaen fikk videre en helt sentral plass i den nye loven. Også ordningen med en ansvarlig enhet, nå siidaandel, ble som nevnt videreført. I forbindelse med drøftelsen av distriktsorganiseringen fremheves følgende på side 105 om distriktsstyrets kompetanse:

«Styret får som privatrettslig organ myndighet til å bestemme en rekke forhold innad i distriktet, forhold som har betydning for ressursforvaltningen og vernet av beitene.

Forhold som for øvrig vedrører den enkeltes drift faller utenfor distriktsstyrets myndighet.

Siden medlemmene i styret selv vil være utøvere og ha egeninteresser i mange av de spørsmål styret skal behandle, er det viktig å sikre at et flertall ikke overstyrer et mindretall. Klarere regler for hva styret kan bestemme, og dermed mindre rom for vilkårlighet, er således viktig.»

- (68) Jeg nevner at denne avgrensningen av distriktsstyrets myndighet også gjenspeiles i reindriftsloven 2007 § 44 andre ledd, der det fremgår at styret representerer reindriftsutøverne utad «i distriktets felles anliggender».
- (69) Spørsmål knyttet til fastsettelse av reintall drøftes i utredningen punkt 9.7 på side 109 følgende. Innledningsvis fremheves det her at fastsettelse av øvre reintall per driftsenhet, uten å se hen til de enkelte siidaene, vil kunne føre galt av sted i forhold til det «tradisjonelle sosiale mønsteret i reindriften». Videre påpeker utvalget at en slik fastsettelse ville «kunne forrykke balansen innad i distriktet og skape uro mellom gruppene». Dette leder frem til forslaget om at reintallet må fastsettes for den enkelte sommersiida ut fra den aktuelle siidaens tilgjengelige beitegrunnlag. Forslaget ble vedtatt som § 60 første ledd første og andre punktum.
- (70) I forlengelsen av reintallsfastsettelse på siidanivå drøfter utvalget videre fastsettelse av reintall for den enkelte siidaandel. I utredningen på side 110 heter det:
- «Utvalgets flertall, alle unntatt Karen Marie Eira Buljo, foreslår videre at det kan fastsettes et øvre reintall pr. siidaandel, se utkastet § 9–4 femte ledd første setning. Denne regelen har også et annet siktemål enn å regulere ressursgrunnlaget. 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.»**
- (71) Slik jeg leser dette, fremheves for det første formålet om å regulere reintallet i samsvar med ressursgrunnlaget. Dette er det overordnede formålet med all reintallsfastsettelse, som i reindriftsloven ivaretas ved at siidaens reintall fastsettes. Videre trekker utvalget frem som «et annet siktemål» å åpne for etablering av flere siidaandeler for blant annet å sikre rekruttering, samt å unngå at distriktets reindrift utøves av noen få siidaandeler med mange rein. Det er imidlertid ikke holdepunkter i det som her uttales for at bestemmelsen fra lovutvalgets side var tenkt som et virkemiddel for å gjennomføre reintallsreduksjon. Etter mitt syn underbygges dette av utvalgets uttalelser i forlengelsen av det jeg her har gjengitt. I det påfølgende avsnittet på side 111 heter det:
- «Når det gjelder regler om reduksjon av reintall der reintallet overstiger det som er fastsatt for siidaen, er det foreslått regler om dette i utkastet § 9–4 fjerde ledd, jf. femte ledd annen setning, se nærmere utvalgets merknader til denne bestemmelsen.»**
- (72) Jeg føyer til at utkastet § 9-4 fjerde ledd, som jeg har gjengitt foran, inneholdt lovutvalgets forslag til reduksjonsregel basert på forholdsmessig reduksjon mellom siidaandelene, som senere ble vedtatt i endret form i § 60 tredje ledd. Bestemmelsen i utkastet § 9-4 femte ledd andre punktum ble vedtatt som § 60 fjerde ledd andre punktum. Det som sies her er altså at reduksjon, der reintallet overstiger det fastsatte for siidaen, skal skje etter § 60 tredje ledd i medhold av reduksjonsplan, eller eventuelt etter prinsippet om forholdsmessig reduksjon.

- (73) Særmerknadene til § 9-4 underbygger etter mitt syn ytterligere at lovutvalget ikke så for seg reintallsfastsettelse på siidaandelsnivå som en egen reduksjonsmodell. I merknaden til § 9-4 femte ledd, som altså svarer til § 60 fjerde ledd, heter det på side 179:

«Femte ledd: Distriktet kan fastsette et øvre reintall pr. siidaandel. Også dette må godkjennes av fylkesreindrifststyret etter å ha vært fremlagt på distriktets årsmøte. Denne bestemmelsen har blant annet som formål å hindre at reindriften blir konsentrert om noen få store siidaandeler. Regelen innebærer ikke i seg selv en reduksjon av antall rein i siidaen, men betyr at siidaens reintall må fordeles på flere siidaandeler. Nye siidaandeler må altså opprettes for å unngå at reintallet pr. siidaandel overstiger den øvre grense.

Vi kan tenke oss at det bare er to siidaandeler i en sommersiida, og hver har 1.200 rein. Hvis det settes et øvre reintall pr. siidaandel på 600, innebærer det at det må opprettes to nye siidaandeler. De to siidaandelene kan innenfor reglene i kap. 4 selv velge hvem som skal få de nye siidaandelene.»

- (74) Fastsettelse av øvre reintall er ut fra det som her er uttalt, ment som et virkemiddel for å kunne etablere nye siidaandeler innenfor det fastsatte reintallet for siidaen. Det fremgår eksplisitt at regelen ikke «i seg selv [innebærer] en reduksjon», men «betyr at siidaens reintall må fordeles på flere siidaandeler». De formål en slik strukturering skal ivareta, er også nevnt. Og som eksempelet viser, legger forslaget videre opp til at det ved slike nyopprettelser er de eksisterende siidaandelsinnehaverne som skal velge hvem som skal tildeles de nye siidaandelene. Reglene i kapittel 4 i utvalgets lovutkast, som det er vist til, fastsetter at slik tildeling skal skje etter enstemmighet blant siidaandelsinnehaverne, jf. forslaget § 4-3 nr. 2. På denne måten reduseres også inngrepsvirkningen av et slikt strukturiltak.
- (75) Jeg finner på bakgrunn av denne gjennomgangen ingen holdepunkter for at bestemmelsen i § 60 fjerde ledd fra reindrifstlovutvalgets side var ment som et virkemiddel i forbindelse med reintallsreduksjon.
- (76) Heller ikke departementets oppfølging av utredningen i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) gir støtte for en slik forståelse. Under departementets vurdering av utvalgets foreslåtte modell for reintallsreduksjon er § 60 fjerde ledd ikke nevnt. Særmerknaden i proposisjonen på side 69 inneholder bare en kort kommentar om at bestemmelsen «kan være aktuell i forbindelse med gjennomføring av ulike strukturelle tiltak i siidaen».
- (77) Av betydelig interesse er videre bakgrunnen for departementets endelige valg av reduksjonsmodell i § 60 tredje ledd. Etter å ha redegjort for reindrifstlovutvalgets forslag til reduksjonsmodell, uttaler departementet på side 46 i proposisjonen:

«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.»

- (78) Den nærmere bakgrunnen for forslaget som ledet til departementets endelige forslag, fremkommer i rapporten fra den nedsatte arbeidsgruppen punkt 4.3.4 «Særlig om siidaen som subjekt for vedtak om reintallsreduksjon». Arbeidsgruppen lanserer her to modeller

for vedtak om reintallsreduksjon. Om den modellen som den vedtatte § 60 tredje ledd bygger på, heter det:

«Etter den ene modellen oppfordres siidaen til, innen en fastsatt frist, å redusere antallet rein på den måten siidaens medlemmer måtte bli enige om. På denne måten tas det hensyn til siidaens selvstyre og medbestemmelsesrett. Imidlertid har siidaens beslutning om fordeling av reduksjonsforpliktelsen stor betydning for de enkelte reineierne. Det bør derfor være et mindretallsvern. Etter gruppens syn bør mindretallsvernet være absolutt ved at slike beslutninger skal fattes ved konsensus, dvs. at alle reineierne i siidaen har vetorett mot forslag om fordelingen av reduksjonsforpliktelsen.

Dersom siidaens medlemmer ikke klarer å bli enige om en reduksjon av reintallet i tråd med forvaltningens pålegg, vil Reindrifftsforvaltningen selv måtte gripe inn og pålegge de enkelte reineiere å redusere sitt reinantall etter reindrifftslovens reduksjonsmodell (forutsatt at en slik modell vedtas). Det treffes da et nytt enkeltvedtak overfor hver og en av reineierne om hvor mye de må redusere reinflokken med. Dette vedtaket kan siden tvangsgjennomføres av reindrifftsforvaltningen etter reglene i reindrifftsloven dersom det skulle være behov for det.»

- (79) Bakgrunnen for reduksjonsmodellen som ble valgt i reindrifftsloven § 60 tredje ledd – og især det absolutte mindretallsvernet som lå til grunn for departementets endelige forslag – trekker klart i retning av at bestemmelsen i § 60 fjerde ledd ikke samtidig kan ha vært ment som en generell regel som kan benyttes til å gjennomføre reintallsreduksjon basert på flertallsvedtak i distriktsstyret. En slik lovforståelse vil langt på vei undergrave hensynet til mindretallsvern som lå til grunn for valg av reduksjonsmodell i § 60 tredje ledd. I reinbeitedistrikter som består av flere enn én siida, vil heller ikke siidaens selvstyre og medbestemmelsesrett nødvendigvis være tilstrekkelig ivaretatt dersom reintallsreduksjon kan besluttes ved flertallsvedtak i distriktsstyret.
- (80) Forarbeidene og de hensyn de bygger på, utgjør etter dette samlet sett et tungtveiende moment i retning av at reintallsfastsettelse for den enkelte siidaandel i medhold av § 60 fjerde ledd, ikke kan benyttes til å gjennomføre reintallsreduksjon. Jeg kan ikke se at omtalen av bestemmelsen i Prop. 93 L (2015–2016) side 6 følgende, som utgjør et etterarbeid, endrer dette.
- (81) Jeg kan heller ikke slutte meg til reinbeitedistriktets anførsel om at en slik tolkning vil innebære at § 60 fjerde ledd ikke vil ha noe gjenværende anvendelsesområde. Som det fremgår av forarbeidene, kan bestemmelsen være aktuell i forbindelse med ulike strukturtiltak i siidaen, herunder tiltak for å sikre et tilstrekkelig antall siidaandeler. Bestemmelsen vil her kunne ha en funksjon, selv om etablering av nye siidaandeler må skje i samsvar med reindrifftsloven § 11 andre ledd. Den innebærer videre at når øvre reintall per siidaandel er fastsatt forut for en reduksjonsprosess, vil bestemmelsen i § 60 fjerde ledd andre punktum komme til anvendelse ved gjennomføringen av reduksjonen etter § 60 tredje ledd.
- (82) Konsekvensene av et vedtak om reintallsreduksjon for den enkelte reineier medfører, uavhengig av rettsgrunnlag, et behov for betryggende saksbehandlingsregler. Ved gjennomføring av vedtak om reintallsreduksjon etter § 60 tredje ledd er dette ivaretatt ved at vedtakskompetansen er lagt til Reindrifftsstyret, som vil måtte treffe vedtak etter reglene i forvaltningsloven dersom det ikke oppnås enighet i siidaen om å gjennomføre en reduksjonsplan.

- (83) Som jeg har redegjort for foran, er distriktsstyret et rent privatrettslig organ. Bruksreglene, der et vedtak om øvre reintall etter § 60 fjerde ledd forutsetningsvis må inngå, skal etter reindriftsloven § 58 andre ledd «utarbeides i samarbeid med distriktets siidaer». Ut over reglene om behandling på årsmøtet, og adgangen for et flertall på årsmøtet til å forlange at det skal utarbeides nye regler, er det ikke gitt nærmere saksbehandlingsregler for distriktsstyrets arbeid med bruksreglene eller for gjennomføringen av vedtak i bruksreglene, jf. § 58 femte ledd. Bruksreglene skal riktignok godkjennes av fylkesmannen etter § 58 første ledd. Jeg kan imidlertid ikke se at denne bestemmelsen gir fylkesmannen noen kompetanse til å gjennomføre bruksreglene, herunder vedtak om øvre reintall etter § 60 fjerde ledd, dersom vedtaket ikke etterlevs av en eller flere siidaandelseiere.
- (84) Fraværet av betryggende saksbehandlingsregler og regler for gjennomføringen av vedtak etter § 60 fjerde ledd, styrker etter mitt syn ytterligere at bestemmelsen ikke har vært ment som en hjemmel for å gjennomføre reintallsreduksjon. På bakgrunn av beskrivelsen av arbeidet med reintallsreduksjon i Finnmark de senere år i Meld. St. 32 (2016–2017) side 40–42, er det heller ikke holdepunkter for at bestemmelsen har vært brukt i stort omfang i praksis.
- (85) Verken reinbeitedistriktet eller Anti har gjort gjeldende at det eksisterer samiske sedvaner av betydning for løsningen av den type interne konflikter som denne saken reiser. Etter mitt syn utgjør likevel usikkerheten rundt eventuelle sedvanemessige forhold mellom reineier, siidaandel, siida og eventuelt reinbeitedistrikt, et moment ved fastleggelsen av rekkevidden av reindriftsloven § 60 fjerde ledd. Jeg ser ikke bort fra at en ubegrenset myndighet for distriktsstyrene til – gjennom ordinære flertallsvedtak – å fastsette øvre reintall per siidaandel, vil kunne åpne for faktiske endringer i reindriftnæringen. Dette gjelder særlig som følge av forutsetningen om at et vedtak om øvre reintall må fastsette et likt reintall for alle siidaandelene i siidaen. Illustrerende er vedtaket i vår sak, som ikke bare innebærer at reintallet reduseres for dem som har flere dyr enn vedtatt grense, men også at reineiere med færre dyr kan bygge opp sin flokk. Myndigheten er heller ikke lagt til siidaen, som er bærer av de kollektive beiterettighetene, men til distriktsstyret, som vil ha en ulik sammensetning fra distrikt til distrikt. At reinbeitedistriktet i vår sak består av én sommersiida, kan ikke være avgjørende ved tolkningen. Disse forholdene tilsier etter mitt syn at det utvises varsomhet med å gi bestemmelsen et for vidt anvendelsesområde, i alle fall uten at de sedvanemessige forholdene er nærmere avklart. Jeg nevner for øvrig at heller ikke forutsetningen om at vedtaket må fastsette et likt øvre reintall for alle siidaandelene, er fulgt i vår sak, uten at jeg finner grunn til å gå nærmere inn på betydningen av dette.
- (86) Reinbeitedistriktet har fremholdt flere hensyn til støtte for at distriktsstyret bør kunne benytte § 60 fjerde ledd til en slik reintallsutjevning og samtidig gjennomføre reintallsreduksjon. Det er vist til behovet for arbeidskraft i næringen og til at man bør unngå at reindriften utøves av få siidaandeler med høye reintall. Distriktet har videre gjort gjeldende at det reintallet distriktsstyret her har fastsatt per siidaandel, er tilstrekkelig til å kunne leve av reindriften. Et likt reintall for alle vil også innebære en lik adgang til å utnytte de kollektive beiterettighetene.
- (87) Jeg er enig i at dette er viktige hensyn. Det avgjørende for meg er likevel særlig forutsetningene som lå til grunn for valget av reduksjonsmodell i reindriftsloven 2007 og de hensyn modellen bygger på. I tillegg er det for meg sentralt at vedtak om reintallsfastsettelse som ledd i en reduksjonsprosess vil ha store konsekvenser for den

enkelte reieneier. Etter mitt syn må det derfor kreves et klart rettsgrunnlag for vedtaksorganet, enten i form av avtale med reindrifstutøveren eller – i mangel av enighet – i form av et tilstrekkelig klart grunnlag i loven. Reindrifstloven § 60 fjerde ledd gir etter mitt syn ikke et tilstrekkelig klart lovgrunnlag.

- (88) *Oppsummert* er det mitt syn at reindrifstloven § 60 fjerde ledd ikke kan tolkes slik at den gir distriktsstyret myndighet til å treffe bindende flertallsvedtak om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel som ledd i en reduksjonsprosess. De hensyn som ligger bak valget av modell for reintallsreduksjon i § 60 tredje ledd, innebærer at denne bestemmelsen må anses uttømmende for så vidt gjelder adgangen til å treffe ensidig bindende vedtak om reintallsreduksjon.
- (89) Distriktsstyret hadde derfor ikke tilstrekkelig hjemmel i § 60 fjerde ledd til å treffe vedtak om fastsettelse av øvre reintall for Antis siidaandel.
- (90) Jeg er etter dette kommet til at lagmannsrettens tolkning av reindrifstloven § 60 fjerde ledd er korrekt, og at distriktsstyrets vedtak om å fastsette øvre reintall for Antis siidaandel til 650 rein, ikke kan opprettholdes. Anken må etter dette forkastes.
- (91) Mitt syn på tolkningen av reindrifstloven gjør det ikke nødvendig å ta stilling til Antis anførsel om krenkelse av EMK P1-1.
- (92) *Sakskostnader*
- (93) Per Nils Ottar Anti har vunnet saken fullt ut og har i utgangspunktet krav på å få dekket sine sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Saken har imidlertid reist et uavklart tolkningsspørsmål av betydning for reindrifsnæringen. Jeg har derfor kommet til at tungtveiende grunner gjør det rimelig at sakskostnader ikke tilkjennes for noen instans, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.
- (94) Jeg stemmer etter dette for denne

D O M :

1. Anken forkastes.
 2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.
- (95) Dommer **Thy Ness**: Jeg slutter meg til førstvoterendes syn på tolkningen av domstolloven § 12. I likhet med henne mener jeg at det foreligger en saksbehandlingsfeil, men at feilen ikke bør lede til opphevelse av dommen. Jeg har imidlertid et annet syn enn førstvoterende på tolkningen av reindrifstloven § 60. Idet jeg heller ikke mener at vedtaket krenker EMK P1-1, er jeg kommet til at Reinbeitedistrikt 13 må frifinnes.
- (96) *Tolkningen av reindrifstloven § 60 tredje og fjerde ledd*
- (97) Mens reindrifstloven § 60 første ledd gjelder fastsettelse av øvre reintall for den enkelte sommersiida, beskriver tredje og fjerde ledd to fremgangsmåter for å redusere reintallet for siidaandelene når siidaens samlede reintall er for høyt: I utgangspunktet skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan. Dersom dette ikke gjøres, eller siidaen ikke klarer å

gjennomføre planen, skal hver siidaandel etter § 60 tredje ledd redusere sitt reintall forholdsmessig.

- (98) Det følger imidlertid av § 60 fjerde ledd at det kan fastsettes et øvre reintall per siidaandel. Er det gjort, skal reduksjon av reintallet i siidaen skje ved at de siidaandeler som har et reintall som overstiger det fastsatte reintall per siidaandel, først reduserer til det fastsatte øvre antall per siidaandel, hvoretter det gjennomføres en forholdsmessig reduksjon basert på fordelingen av de gjenværende rein.
- (99) Førstvoterendes syn er at reindriftsloven § 60 fjerde ledd ikke kan tolkes slik at den gir distriktsstyret myndighet til å treffe bindende flertallsvedtak om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel som ledd i en reduksjonsprosess. Hun bygger dette på at de hensyn som ligger bak valget av modell for reintallsreduksjon i § 60 tredje ledd, innebærer at bestemmelsen må anses uttømmende for så vidt gjelder adgangen til å treffe ensidig bindende vedtak om reintallsreduksjon.
- (100) Denne tolkningen har etter mitt syn ingen støtte i *lovens ordlyd*, som ikke inneholder noen avgrensning av bestemmelsene i § 60 fjerde ledd til bare å gjelde når det ikke foreligger et pålegg om reduksjon av reintallet i den berørte siida. Ut fra en ordinær språklig tolkning fremstår § 60 fjerde ledd som en generell regel, og det fremgår uttrykkelig av lovteksten hvordan bestemmelsen virker sammen med regelen i § 60 tredje ledd ved en reintallsreduksjon.
- (101) Ordlyden taler følgelig etter mitt syn for at det øvre reintallet per siidaandel kan fastsettes i medhold av § 60 fjerde ledd både uavhengig av – og i forbindelse med – en aktuell reduksjonsprosess.
- (102) Spørsmålet er så om det i *forarbeidene* finnes uttalelser som støtter, eller rokker ved, det jeg utleder av ordlyden i § 60 og lovteksten for øvrig.
- (103) Både lov om reindriften av 1933 og senere lov om reindrift av 1978 ga myndighetene hjemmel til å fastsette høyeste reintall i det enkelte reinbeitedistrikt og bringe tallet ned til et bestemt antall hvis reintallet var høyere enn det som var fastsatt. I NOU 2001: 35 viser Reindriftslovutvalget på side 109 til at det etter 1978-loven ikke fantes bestemmelser om hvordan reintallet skulle reduseres, hvis det ikke var fastsatt et øvre antall rein per driftsenhet. Dette var altså det eneste virkemiddelet for tvangsmessig reintallsreduksjon under 1978-loven. Hvis man hadde ment at bestemmelsen om fastsettelse av et høyeste reintall per siidaandel i den nåværende lov ikke skulle ha en tilsvarende funksjon, ville det etter min mening på denne bakgrunn ha vært naturlig at det kom klart til uttrykk i forarbeidene, noe som ikke er tilfellet.
- (104) Adgangen til å fastsette et øvre reintall per siidaandel hadde som siktemål dels å regulere ressursgrunnlaget, dels å hindre at et distrikts reindrift blir utøvet av noen få siidaandeler med mange rein, og hvor de som arbeider i reindriften først og fremst blir innleid arbeidskraft. Dette fremgår av de alminnelige motivene til bestemmelsen på side 110 i NOU-en og følger også av de spesielle motivene på side 179. Etter mitt syn vil ivaretagelsen av disse to formålene bli vesentlig svekket hvis regelen ikke gis anvendelse i forbindelse med reintallsreduksjon.

- (105) Jeg nevner ellers at det på side 176 i NOU-en er presisert at det er distriktsstyret som skal legge frem forslag til bruksregler, og at det ikke er noe krav om at alle må være enige i reglene. Forarbeidene gir ikke noen holdepunkter for at fastsettelse av et øvre reintall per siidaandel etter § 60 fjerde ledd krever enstemmighet.
- (106) I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) om lov om reindrift støttet departementet Reindrifftslovutvalgets forslag om en modell med forholdsmessig reduksjon ved for høyt reintall, men foreslo at reduksjonsmodellen bare skulle komme til anvendelse hvor siidaen ikke ville gjennomføre reintallsreduksjonen, eller ikke lyktes med dette, jf. lovens § 60 tredje ledd.
- (107) Hverken de alminnelige motivene i proposisjonen eller rapporten fra den nedsatte arbeidsgruppen som førstvoterende har vist til, gir etter mitt syn veiledning for tolkningen av § 60 fjerde ledd om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel.
- (108) De spesielle motivene til reindrifftsloven § 60 tredje ledd viser kort til de alminnelige motivene. Om fjerde ledd heter det i proposisjonen:
- «I henhold til fjerde ledd kan det fastsettes et øvre reintall per siidaandel. Dette må godkjennes av områdestyret etter å ha vært fremlagt på distriktets årsmøte. Bestemmelsen kan være aktuell i forbindelse med gjennomføring av ulike strukturelle tiltak i siidaen.»**
- (109) Jeg kan ikke se at henvisningen til «ulike strukturelle tiltak» gir noen veiledning utover det eksempelet med etablering av nye siidaandeler som førstvoterende har gjengitt fra NOU 2001: 35 side 179.
- (110) Samlet sett leser jeg forarbeidene til reindrifftsloven slik at de gir støtte for at adgangen til å fastsette et øvre reintall per siidaandel – blant annet og antagelig hovedsakelig – var ment som et virkemiddel ved reduksjon av reinbestanden når denne er for stor i forhold til ressursgrunnlaget.
- (111) Reindrifftslovutvalget bemerker i NOU 2001: 35 side 176 at beitebruksreglene må bygge på den sedvanemessige bruken, og at de ikke skal være i strid med rettigheter etablert gjennom alders tids bruk.
- (112) Ingen av partene har søkt å påvise noen allmenn rettsoppfatning i næringen knyttet til reintallsreduksjon. Tall fra en spørreundersøkelse blant 57 respondenter i Karasjok, Kautokeino og det sørsamiske området er imidlertid av interesse. Undersøkelsen, som er foretatt av Øyvind Ravna i 2007–2008 som ledd i hans doktorgradsarbeid Bruksordning og rettsutgreiing i reinbeiteområder, viser at et klart flertall mener at siidaene eller større kollektive enheter er bærerne av beiteretten, og at det ikke finnes tradisjonelle regler for hvor mange dyr hvert medlem eller hver familie eller siidaandel har rett til å føre på beiteområdet. Etter min mening gir dette ikke holdepunkter for at samisk tradisjon skulle tilsi at reintallsreduksjon nødvendigvis må foretas forholdsmessig for alle siidaandeler hvis det ikke er enighet om annet.
- (113) For fullstendighetens skyld nevner jeg at vår sak ligger annerledes an enn saken i Rt-2006-1382 *Utsi* om tap av rett til driftsenhet, som var en individuell rettighet for innehaveren.

- (114) I HR-2017-2428-A *Sara*, som førstvoterende har vist til, er det i avsnitt 37 fremhevet at § 60 fjerde ledd gir en mulighet til å skjerme de minste siidaandelene. Dette hensynet taler etter min oppfatning for å gi bestemmelsen generell anvendelse.
- (115) Jeg er ellers enig med reinbeitedistriktet i at dersom loven tolkes slik at § 60 fjerde ledd ikke kommer til anvendelse i forbindelse med reintallsreduksjon, så vil bestemmelsen formodentlig få liten praktisk betydning. På side 179 i NOU 2001: 35 er det som nevnt pekt på at bestemmelsen kan brukes til å etablere nye siidaandeler ved fordeling av siidaens reintall på flere siidaandeler. Andre eksempler på anvendelse av bestemmelsen utenom reduksjonsprosesser, har jeg ikke funnet.
- (116) Hvis § 60 fjerde ledd ikke får anvendelse i forbindelse med reintallsreduksjon, vil det videre oppstå spørsmål knyttet til den nærmere avgrensningen av bestemmelsens anvendelsesområde. Var det ikke meningen at bestemmelsen kunne brukes i en slik sammenheng, ville det etter min oppfatning ha vært god grunn til å avklare nærmere hva anvendelsesområdet skulle være. Det er ikke gjort, hverken i loven eller forarbeidene.
- (117) Mitt syn på lovtolkningen kan oppsummeres som følger: En naturlig lesning av loven tilsier at reindriftsloven § 60 fjerde ledd er en bestemmelse som kan anvendes generelt – herunder som ledd i en prosess for reintallsreduksjon. Lovens forarbeider gir ingen holdepunkter for en annen forståelse, og formålet med bestemmelsen ivaretas mest effektivt på denne måten. Løsningen innebærer også at man unngår å måtte ta stilling til den nærmere avgrensning av bestemmelsens anvendelsesområde.
- (118) Den løsningen som førstvoterende legger til grunn, gir alle siidaandeler vetorett. Dette gir den enkelte siidaandel en mulighet til å komme i en bedre posisjon enn alle de andre siidaandeler som lojalt følger opp en reduksjonsplan. Dette vil, slik jeg ser det, ikke være noen god løsning. Jeg nevner i denne sammenheng at det i vår sak er fire andre siidaandeler som har hatt om lag like mange rein som Anti, og som har sluttet seg til vedtaket om en øvre grense på 650 rein per siidaandel. Videre er det fem siidaandeler med lave historiske reintall som har akseptert lavere individuelle tak på antall rein for sine siidaandeler.
- (119) Min konklusjon er etter dette at vedtaket fattet av reinbeitedistriktet 17. februar 2010 er basert på en riktig forståelse av reindriftsloven.
- (120) Jeg føyer til at det i forbindelse med flertallsvedtak generelt kan være behov for mindretallsvern. For så vidt gjelder problemstillingen i vår sak, er dette blant annet ivarettatt ved kravet i reindriftsloven § 58 første ledd om at fylkesmannen må godkjenne bruksreglene, og fylkesmannens vedtak vil være underlagt domstolskontroll.
- (121) I tillegg vil alminnelige prinsipper om misbruk av flertallskompetanse kunne påberopes av en siidaandel som anser seg urimelig hardt rammet i forhold til andre siidaandeler. Anti har ikke gjort noen slik anførsel gjeldende i denne saken. Som jeg straks kommer tilbake til, har han imidlertid gjort gjeldende at det foreligger en krenkelse av EMK P1-1. Jeg finner grunn til å nevne at de hensyn som Anti har påberopt i denne sammenheng, formodentlig i stor grad vil være sammenfallende med de forhold man kunne tenke seg anført i tilknytning til en eventuell anførsel om misbruk av flertallskompetanse.

- (122) *Forholdet til EMK P1-1*
- (123) Anti har gjort gjeldende at vedtaket i reinbeitedistriktet krenker hans rettigheter etter EMK P1-1. Det er anført at dette følger av at vedtaket innebærer bruk av tvang overfor Anti, at vedtaket innebærer en uforholdsmessig reduksjon for Antis vedkommende, og at det reelt sett innebærer en omfordeling mellom siidaandelene.
- (124) Bestemmelsene i EMK går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning, herunder reindriftsloven, jf. menneskerettsloven § 3.
- (125) EMK P1-1 har i engelsk originaltekst følgende ordlyd:

«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.»

- (126) Bestemmelsen omfatter betydelig mer enn det som etter tradisjonell norsk teori omfattes av eiendomsrett. Det må anses på det rene at en reintallsreduksjon etter reindriftsloven er et inngrep i Antis «possessions» i konvensjonens forstand. Jeg nøyer meg her med å vise til Sara-dommen avsnitt 97.
- (127) Jeg presiserer at det ikke er vernet av eiendomsretten til reinen i seg selv som er utfordret. Dyrene tilhører Anti, og han kan ved en reduksjonsprosess realisere verdien ved å slakte eller selge dem. Det som eventuelt kan representere en krenkelse av EMK P1-1, er at hans virksomhet blir begrenset ved at han etter gjennomføring av vedtaket i reindistriktet vil måtte basere sin fremtidige virksomhet på færre rein enn før.
- (128) Problemstillingen i vår sak reguleres av den såkalte kontrollregelen som fremgår av bestemmelsens annet ledd.
- (129) For inngrep som er beskyttet etter EMK P1-1, gjelder et krav om lovhjemmel – inngrep kan bare foretas «subject to the conditions provided for by law». Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i en rekke avgjørelser lagt til grunn at dette innebærer at lovreglene må være tilgjengelige, presise og forutsigbare.
- (130) Reglene i reindriftsloven § 60 tredje og fjerde ledd er utvilsomt tilgjengelige. Det som eventuelt kunne skape tvil om lovkravet er oppfylt, er hvorvidt lovbestemmelsene er tilstrekkelig presise og forutsigbare. Jeg mener imidlertid at også disse kravene er oppfylt.
- (131) Det forhold at det har vært usikkerhet knyttet til spørsmålet om bestemmelsen skal gis et innskrenket anvendelsesområde på grunnlag av sammenhengen med regelen i tredje ledd, rokker ikke ved dette. Som fremholdt i blant annet HR-2019-900-A *Ekspportkontroll* avsnitt 31–32 kan en bestemmelse være tilstrekkelig klar i relasjon til EMK selv om den må klargjøres gjennom rettspraksis under forutsetning av at bestemmelsens kjerne forblir den samme, slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas. I dette tilfellet følger den konsekvens som Anti har bestridt, direkte av ordlyden i § 60 fjerde ledd, slik at det i høy grad har vært forutsigbart at loven kunne bli anvendt som i vår sak.

- (132) Inngrep som er beskyttet av EMK P1-1, må videre være begrunnet i en samfunnsinteresse – «in the public interest». Også dette kravet er utvilsomt oppfylt idet bestemmelsene om reinreduksjon er ansett nødvendige for å ivareta beitegrunlaget.
- (133) Spørsmålet vi står igjen med, er om inngrepet er forholdsmessig. Innholdet i dette kravet – slik det er utviklet i EMDs praksis – er beskrevet slik i Sara-dommen avsnitt 98:
- «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.»**
- (134) Som nevnt er selve inngrepet begrunnet med behovet for å verne ressursgrunlaget for reinnæringen.
- (135) Når antallet rein som det er beitegrunnlag for, er begrenset, er konsekvensen at det må gjøres inngrep i den i utgangspunktet ubegrensede beiteretten som tilkommer alle siidaandeler. Forholdsmessighetsprinsippet i reindriftsloven § 60 tredje ledd fordeler byrdene i forhold til den etablerte situasjon – riktignok slik at det over tid kan være betydelige svingninger i reintallet for de ulike siidaandeler, noe som kan gi tilfeldige resultater og åpne for posisjonering forut for reduksjonsprosesser.
- (136) Fastsettelse av et øvre antall rein per siidaandel innebærer at flere kan ha tilstrekkelig mange rein til å opprettholde lønnsom reindrift. Dette er utvilsomt et saklig hensyn.
- (137) Anti må i denne saken tåle en betydelig reduksjon. Inngrepet har følgelig en følbart virkning for ham. Han er likevel godt stilt i forhold til de fleste i reindriftnæringen. Han kan ha inntil 650 rein – noe som er betydelig høyere enn gjennomsnittsantallet per siidaandel i Karasjok, som ifølge offentlig statistikk var på 363 i 2017. Han vil dessuten, som de andre i siidaen, ha glede av at beitegrunlaget per dyr styrkes betydelig som følge av reduksjonen.
- (138) Jeg legger også vekt på at vedtaket er fattet på grunnlag av lokalt samisk selvstyre. Av de 19 siidaandelene er det som nevnt fire andre som må tåle en reduksjon på om lag samme nivå som Anti. Disse har sluttet seg til vedtaket. Dette tilsier at vedtaket ikke er et resultat av at mange mindre siidaandeler har tatt seg til rette på bekostning av de store.
- (139) Min samlede vurdering er at inngrepet ikke medfører noen «individuell og overdreven byrde» for Anti. Vedtaket om reinreduksjon er etter dette ikke i strid med EMK P1-1.
- (140) Jeg stemmer etter dette for at Reinbeitedistrikt 13 frifinnes. Når det gjelder saksomkostningsspørsmålet, er jeg enig med førstvoterende.

- (141) Dommar **Høgetveit Berg:** Eg er i hovudsak og i resultatet samd med andrevoterande, dommar Thyness.
- (142) Dommer **Bergsjø:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Steinsvik.
- (143) Dommer **Møse:** Likeså.
- (144) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.