

MEKLING I REINDRIFTA

Utredning av meklingsbestemmelsen i
reindriftsloven § 73

Rapport nr. 3/2023
15.01.2023



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhtta



Rapport: Utredning om meklingsordning for reindriftsnæringen

Avdeling: Avdeling reindrift

Dato: 15.01.2023

Ansvarlig: Widar Skogan

Bidragstere: Askild Solberg, Geir Uglebakken og Magnar Evertsen

Rapport-nr.: 3/2023

Forsidebilde: Magnar Evertsen

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn – reindriftsavtalen 2022/23.....	7
1.2 Organisering av prosjektet.....	8
1.3 Arbeidsprosess og metode.....	8
1.4 Definisjon av konflikt og mekling.....	9
2 Om reindriftslovens § 73	10
2.1 Reindriftslovens § 73 om mekling.....	10
2.2 Lovutvalgets vurderinger rundt konflikter.....	11
3 Om forvaltning av felles brukte naturressurser og konflikter	12
4 Tidligere utredninger og forslag	15
4.1 Jordskifterrapporten.....	15
4.2 Selvstyrerapporten.....	16
4.3 Soabahallan-rapporten.....	17
5 Bruk av meklingsbestemmelsen i perioden 2007-2022	21
5.1 Retningslinjer for mekling etter § 73.....	21
5.2 Bruk av meklingsbestemmelsen og retningslinjene.....	22
6 Eksisterende meklingsinstitusjoner	24
6.1 Konfliktrådet.....	24
6.2 Forlikrådet i kommunene.....	26
6.3 Reinpolitiet.....	27

6.4	Rettsmekling	28
6.5	Jordskifteretten.....	29
6.6	Private meklere	31
7	Behov for mekling og når det skal mekles	32
7.1	Erfaringsutveksling fra meklingsseminaret	32
7.2	Gjennomgang av dommer i perioden 2007-2018 – konflikttyper og omfang	38
7.3	Når er mekling et hensiktsmessig virkemiddel?	39
8	Utvikling av meklingsordningen - § 73	43
8.1	Forslag fra meklingsseminaret	43
8.2	Forslag fra konsulentrapporten.....	44
9	Anbefalinger	46
9.1	Revidering av § 73 i reindrifstloven.....	46
9.2	Revidere retningslinjer for mekling etter § 73	47
9.3	Etablering av meklerkorps med reindriftskompetanse	50
9.4	Samarbeidsavtale med konfliktrådet.....	51
9.5	Utviklingsprosjekt om ny meklingsmetodikk i reindriftskonflikter	51
9.6	Implementering av meklingsordningen	52
9.7	Utvikling av bruksregler for håndtering av konflikter	52
9.8	Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene	54
10	Kilder.....	55
11	Vedlegg.....	57
	Program meklingsseminar 01-02.09.2022	57

Sammendrag

Ved inngåelsen av reindriftsavtalen 2022-2023 ble det besluttet at det skulle gjennomføres en utredning av meklingsbestemmelsen i reindriftsloven § 73.

I mandatet viser avtalepartene til at meklingsbestemmelsen i reindriftsloven § 73 i liten grad er benyttet, og at det er viktig å legge til rette for at reindriften skal kunne bruke meklingsbestemmelsen. Avtalepartene bestilte en utredning av meklingsordningen for å utvikle og forbedre ordningen slik at den bedre kunne fungere etter sin hensikt.

Forskning viser at det ofte oppstår konflikter om bruken av ressurser mellom brukere som livnærer seg på den samme ressursen, slik reineiere i en siida eller distrikt deler på beiteressursene. Som det fremgår av Ostrom sitt sjette suksesskriteria for et velfungerende selvstyre, så er det viktig at samfunnsmedlemmer (reineiere i siida/distrikt) som bruker en ressurs i lag har rask tilgang til lokale, rimelige konfliktløsningsmekanismer.

Forslag og utredninger om mekling i reindrift er tidligere behandlet i tre ulike rapporter. I 2016 ferdigstilte en arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og Matdepartementet rapporten *«Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften. Forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften»*. Forslag om mekling blir også nevnt og behandlet i rapport *«Utfordringer for selvstyre i reindriftnæringen. Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift»* utgitt av Landbruksdirektoratet (Rapport nr. 7/ 2016). Rapporten ble utarbeidet etter oppdrag fra avtalepartene i 2015. I 2018 ble det også slutført et forskningsprosjekt av UiT Norges Arktiske Universitet som resulterte i forskningsrapporten *«Soabahallan – Samisk mekling i reindriften»*.

Det er flere aktører og institusjoner som har oppgaver knyttet til konflikthåndtering i reindriften. Konfliktrådet, forlikrådet, reinpolitiet, domstolene (gjennom rettsmekling), jordskifteretten og private meklere har, eller kan ha, roller og oppgaver til mekling og konflikter.

Mekling som verktøy for å finne en løsning på konflikter forutsetter at partene i konflikten føler de har en egeninteresse i å finne en felles løsning, og da nå partene fokusere på hva som er ulempene med å ikke oppnå en løsning og samtidig hva som er fordelen med et forlik. Mekling er best egnet der det er en moderat eskalert konflikt på nivå fem til sju på en skala opp til ni i Glasls konfliktmodell.

Den 1-2 september ble det gjennomført et seminar for erfaringsutveksling med statsforvalterne, representanter fra næringen med erfaring på konflikter, og de ulike aktørene og institusjonene som har erfaringer med konflikter i reindriften. Det er også hentet inn konsulenthjelp fra Jan-Erik Henriksen ved UiT, som utredningsstøtte til rapporten. Seminaret med erfaringsutveksling og konsulentrapporten gjør rede for omfanget, typene av konflikter og behovet for mekling i reindriftnæringen.

På seminaret kom det frem fra næringens representanter at beitekonflikter var de største og vanskeligste konflikten å løse, og som ofte var den bakenforliggende årsaken til mange andre konflikter. Næringens representanter mente også det er et stort problem at det ikke finnes noen som sørger for at bruksreglene til distriktene blir overholdt, noe som gjør at konflikter om beitegrenser løses med trusler og vold. Representanten fra Jordskifteretten pekte på hvordan det før 1978 var tradisjonelle rettighetsområder med buffersoner mellom siidaene som ga en fleksibilitet i beitebruken. Da reindriftsloven av 1978 innførte begrepet «fellesbeiter» tolket noen reieiere dette dithen at de kunne bryte de tradisjonelle rettighetsområdene og etablere

nye siidaer. Konsekvensen i dag er at det har etablert seg flere siidaer som er mulige rettighetsbærere, buffersonene er borte og det er større konflikter. Blant næringens representanter var det også enighet om at det generelt var liten kjennskap til meklingsordningen i § 73 og når den kan brukes, men samtidig enighet om at det er veldig mange konflikter i reindrifta som ikke blir tatt tak i.

Konfliktrådet viste til at saker som handler om trusler, hatefulle ytringer, rasisme, vold, med mer, er konflikttypene som egner seg godt for mekling gjennom konfliktrådets meklingsystem. At partene har en slik arena etter slike hendelser, har mye å si for partenes trygghet og psykiske helse. Når det gjelder saker der konflikter har pågått i generasjoner, hvor konflikten er arvet fra en generasjon til neste, er disse veldig komplisert å løse. Her kan mekling løse deler av slike konflikter, men ikke alt.

Statsforvalteren viste på seminaret til at de bruker store ressurser på å håndtere reindriftskonflikter, særlig knyttet til uenighet om interne beitegrenser mellom siidaer og eksternt i forhold til beiting på innmark.

I perioden 2007-2022 er det gjennomført to meklinger etter reindriftsloven § 73. I begge meklingene fant man ikke en løsning mellom partene.

I rapporten gis det anbefalinger for videre oppfølging av arbeidet med å utvikle meklingsordningen etter reindriftslovens § 73. Det foreslås at det gjøres justeringer i reindriftslovens § 73, ved at ordlyden endres slik at det åpnes for mekling mellom mer enn to parter samtidig. Det fremgår av reindriftslovens § 73 at statsforvalteren kan bestemme at det *skal* mekles mellom to parter. Det kan tenkes tilfeller hvor det kan være ønskelig å kunne pålegge parter å møte med møteplikt og mulige sanksjoner. Forskning viser imidlertid at tvang sjelden gir gode resultater ved mekling. Hvis det ikke lages en mulighet for sanksjonering ved manglende oppmøte, så bør målet være å motivere partene til frivillig deltagelse.

Det foreslås også å revidere retningslinjene for mekling etter reindriftsloven § 73. Reindriftskonfliktene er såpass kompliserte at det bør oppnevnes en hovedmekler og en veileder/samtalepartner til hovedmekler. Andre forslag er å bruke "two-eyed-seeing"-perspektivet og "meahcce-terapi", samt metodikk for indirekte mekling og valg av møtearena ved oppstart av mekling i fastlåste konflikter, og at mekler har meklingsberedskap dersom meklingen går over lang tid. Siden ikke alle konflikter lar seg løse, så anbefales det at det i retningslinjene inkluderes at mekler kan tilby partene en avsluttende del i meklingen hvor man lager en avtale om hvordan man skal forholde seg til hverandre når man eksempelvis møtes i hverdagen. Og hvor partene kan bli enige om hvordan de kan være uenig.

Videre anbefales det at det etableres et meklerkorps bestående av om lag 12 reindriftsmeklere som sikrer tilgjengelighet og profesjonalisering av meklere som skal mekle i reindriftskonflikter. Det anbefales at meklerne som rekrutteres har kunnskaper om reindrift og samisk språk, og de tilføres meklingskompetanse gjennom meklingskursene til konfliktrådet. Det bør søkes et samarbeid med konfliktrådet for drift og administrasjon av et slikt meklerkorps.

I forbindelse med et slikt samarbeidsprosjekt med konfliktrådet anbefales det også at en ny meklingsmetodikk for reindriftssaker utvikles. Metodikken bør utvikles av forskere og bygge på konfliktrådets metodikk om «gjenopprettende prosesser», og det bør vurderes på hvilken måte punktene nevnt under retningslinjene for § 73 kan inkluderes i metodikken slik at blir bedre egnet til å løse reindriftskonflikter.

Det tilrås også at det i reinbeitedistriktene brukes regler etableres regler for håndtering og forebygging av konflikter, slik at konflikter blir håndtert så tidlig som mulig, og før de eskalerer

til mer alvorlige konflikter som må løses gjennom mekling etter § 73 eller må løses av domstolene.

Uavhengig av utformingen på meklingsordningen og retningslinjene må det brukes mye ressurser på informasjon og involvering for å lykkes med å implementere meklingsordningen i reindriftsnæringen. Flere informasjonstiltak bør gjennomføres for å øke kunnskapen om hva meklingsordningen i reindriftsloven er, og hva ordningen kan tilby. Informasjonsarbeidet må gjøres slik at meklingsordningen blir kjent for hele reindriftsnæringen på en måte som sikrer tillit og deltakelse. Det må jobbes aktivt med å etablere kjennskap til meklingsordningen og etablere kultur i næringen for å i fellesskap ta eierskap til konfliktløsning. Derfor er det nødvendig at både informasjons- og nettverksarbeid gjennomføres.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn – reindriftsavtalen 2022/23

Avtalepartene besluttet under reindriftsavtaleforhandlingene for 2022-2023 at Landbruksdirektoratet skulle få i oppdrag å gjennomføre en utredning av meklingsbestemmelsen i reindriftsloven¹ § 73.

Følgende mandat ble gitt for utredningen:

«Avtalepartene viser til at meklingsbestemmelsen i reindriftsloven § 73 i liten grad er benyttet. Avtalepartene mener at det er viktig å legge til rette for at reindriften skal kunne bruke meklingsordning som et instrument, men at dette instrumentet må utvikles og forbedres for å kunne fungere etter sin hensikt. Dette prosjektet kan være et grunnlag for å vurdere meklingsordning på lengre sikt, i forbindelse med gjennomgang av reindriftsloven.

Med dette som utgangspunkt er avtalepartene enige om å gjennomføre en utredning som skal omfatte følgende tema:

- a) Gjennomgang og oppsummering av tidligere forslag og utredninger knyttet til meklingsordning i reindriften.
- b) Kartlegging av eksisterende institusjoner og aktører som har oppgaver knyttet til konflikthåndtering i reindriften.
- c) Vurdering av behovet for bruk av meklingsordning i reindriften, herunder når meklingsordning etter reindriftslovens § 73 skal gjennomføres og ikke.
- d) Hvordan reindriftsloven § 73 og gitte retningslinjer blir benyttet ved meklingsordning i reindriften.
- e) Hvordan legge til rette for meklingsordning som sikrer en effektiv og ryddig meklingsordningsprosess som har tillit og legitimitet i reindriften, og som samtidig ikke innebærer en for sterk rettsliggjøring eller at nødvendig fleksibilitet går tapt.
- f) Hvordan legge til rette for meklere som både har faglig kompetanse om reindrift og særlig kompetanse på meklingsordning, herunder bruk av eksisterende institusjoner.

Avtalepartene gir Landbruksdirektoratet i oppdrag å gjennomføre prosjektet.

Det skal opprettes en referansegruppe bestående av fire personer, hvorav to representanter oppnevnes av Norske Reindriftsamers Landsforbund og to representanter oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet.

Oppdraget skal resultere i en rapport som legges frem for avtalepartene innen 1. desember 2022.

Det settes av 0,3 mill. kroner til prosjektet.»

¹ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift

1.2 Organisering av prosjektet

Avtalepartene har nedsatte følgende referansegruppe til prosjektet:

- Landbruks- og matdepartementet:
 - Lill-Tove Voje Skorge, seniorrådgiver, Landbruks- og matdepartementet
 - Ellen Margrethe Eira, seniorrådgiver, Statsforvalteren i Troms og Finnmark
- Norske Reindriftingsamers Landsforbund:
 - Øyvind Ravna, professor, juridisk fakultet, UiT Norges arktiske universitet
 - Randi A. Skum, juridisk rådgiver, Norske Reindriftingsamers Landsforbund

Departementet valgte opprinnelig seksjonsleder Kurt Sara, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, til referansegruppen. Underveis i arbeidet med rapporten overtok seniorrådgiver Ellen Margrethe Eira denne rollen.

Landbruksdirektoratet nedsatte følgende arbeidsgruppe:

- Magnar Evertsen, fagdirektør, Avdeling reindrift
- Geir Uglebakken, seniorrådgiver, seksjon tilskudd, Avdeling reindrift
- Askild Solberg, seniorrådgiver, seksjon ressurs og areal, Avdeling reindrift

1.3 Arbeidsprosess og metode

1.3.1 Møter med referansegruppe og styringsgruppe

I arbeidet med rapporten har det blitt avholdt fire møter med referansegruppen og tre med styringsgruppen. Referansegruppen er brukt som rådgivere i prosessen og besvarelsen av oppdraget.

1.3.2 Datainnsamling

Dosent og forsker Jan-Erik Henriksen, ved UiT ble som en del av dette prosjektet engasjert som konsulent for å bistå med innsamling av data og fagkompetanse om mekling i reindriftnæringen. Jan-Erik Henriksen har fagkompetanse på gjenopprettende prosesser i urfolkssamfunn og lang erfaring med mekling på flere samfunnsområder i det samiske miljøet, herunder i reindriftssaker. Som følge av denne kombinasjonen av kompetanse og erfaring vurderte arbeidsgruppen Jan-Erik Henriksen til å være det beste alternativet for å hente inn nødvendig fagkompetanse om mekling, samt for å få bistand til å innhente erfaringer fra næringen, til å kunne svare på mandatet gitt av avtalepartene.

Det er gjennomført ett meklingsseminar 1.-2. september 2022 hvor det deltok åtte spesielt inviterte reineiere og elleve foredragsholdere. Målet for seminaret var innhenting av data, kunnskap og erfaringer. Reineierne ble valgt ut blant kandidater som var spilt inn fra lokallagene til Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og statsforvalterne. Kandidatene skulle ha lang og bred erfaring som distriktsledere i distrikt hvor det har vært konflikter. Konfliktene skulle blitt løst, eller forsøkt løst, gjennom dialog mellom partene (soabahallan), eller konflikthåndtering eller mekling med bistand utenfra (soabahallan). Alle de seks reinbeiteområdene skulle være representert, men det lyktes ikke å få representant fra Nordland

og Sør-Trøndelag. Det ble tolket fra samisk til norsk under hele seminaret, slik at deltakerne kunne holde sine innlegg på nord-, lule- eller sør-samisk.

Meklingsseminaret var to-delt:

Del 1. Felles kunnskapsplattform og erfaringsutveksling

- Reineierne delte sine erfaringer med konflikthåndtering og mekling gjennom ett innlegg pr reinbeiteområde.
- En representant fra hver av de tre statsforvalterembetene delte sine erfaringer med mekling og konflikthåndtering i reindriftssaker.
- Eksisterende meklingsinstitusjoner presenterte sine oppgaver og erfaringer med konflikthåndtering i reindriftsnæringen.
- Reindriftslovens meklingsbestemmelse i § 73 om retningslinjene for denne ble også gjennomgått av en representant for Landbruks- og matdepartementet
- Tidligere rapporter som har omtalt behovet for meklingsordning i reindriftsnæringen ble presentert.

Del 2. Samtale og diskusjonsgrupper

Den andre delen av miniseminaret var forbeholdt de inviterte reineierne og arbeidsgruppen, og var organisert som en samtale og diskusjon i en felles fokusgruppe rundt fire utvalgte tema. Det ble informert om at alle opplysningene som fremkom under samtalene ville bli behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket, og at rapporten vil bli anonymisert med hensyn til navn, kjønn, alder og reinbeitedistrikt. Henriksen hadde ansvar for denne delen både forskningsfaglig og som prosessleder for samtalene.

Program for meklingsseminaret og foredragene er vedlagt rapporten, se vedlegg.

Henriksen overleverte sin rapport «Mekling i reindriften»² til arbeidsgruppa den 26. oktober 2022. Det var gitt godkjenning for datainnsamlingen fra Norsk senter for forskningsdata (NSD), etter søknad fra Henriksen.

Referansegruppen er brukt som rådgivere i prosessen og besvarelsen av oppdraget.

Sametinget og NRL oppnevnte 29. oktober 2018 et utvalg som skulle se på dagens reindriftslov. Utvalget overleverte sin utredning 12. september 2022, og forslaget er nå på høring. Utvalget har blant annet foreslått endringer i meklingsbestemmelsen i reindriftsloven. Landbruksdirektoratet har tolket at det ligger utenfor mandatet å vurdere dette forslaget i denne utredningen.

1.4 Definisjon av konflikt og mekling

En konflikt betyr at det er sterk uenighet, motsetning, krangel, kamp eller strid mellom to eller flere parter³. En konflikt er noe som pågår over tid, og hvor partene prøver å hindre hverandre i å få oppfylt sine behov. En konflikt er ubehagelig og virker negativt inn på miljøet og samarbeidet for de som er involvert. Derfor kan det være i partenes interesse å løse konflikten. Men selv om det blir tatt en avgjørelse om hva som er rett og galt, kan konflikten leve videre dersom en av partene ikke aksepterer utfallet. Vi kan snakke om en konflikt når forskjeller mellom mennesker som er avhengige av hverandre, oppleves som uforenlige og truende i

² <https://munin.uit.no/handle/10037/27663>

³ <https://snl.no/konflikt>

forhold til egne behov og interesser, og når det skapes spenninger og følelser fordi en av partene opplever at den andre benytter makt for å påvirke situasjonen til egen fordel⁴.

Mekling⁵ (soabahallan) kan defineres som en strukturert prosess der en upartisk tredjepart tilrettelegger for samtaler mellom to eller flere parter som har en konflikt (riidu) til å finne en felles løsning og inngå et forlik som aksepteres av partene. Det er gjerne to eller flere parter med motstridende interesser i en konflikt, og det er partene som bestemmer utfallet av meklingen. En grunnleggende forutsetning for mekling er normalt at alle parter er enige om at mekling skal gjennomføres. I visse konflikter er det imidlertid lovregulert at det skal mekles.

I følge den østerrikske antropologen Friedrich Glasl utvikler konflikter seg gjennom ni typiske stadier⁶. Nivå en til tre kjennetegnes ved at det er mulighet for lokal konfliktløsning. Konflikter som eskalerer til nivå fem til syv forutsetter gjerne at en løsning involverer offentlig bistand, eks rettsmekling. Konflikter på nivå åtte og ni beskrives som uopprettelig hvor kun en rettskraftig dom kan avklare hvem av partene som “vinner konflikten”.

2 Om reindrifftslovens § 73

I dette kapittelet gjennomgås reindrifftslovens §73 om mekling, og lovutvalgets forarbeid knyttet til §73. Mekling skrives i dag med *k*, mens det på tiden da lovutvalget arbeidet med reindrifftsloven var det vanlig å skrive megling med *g*. I denne rapporten brukes videre mekling.

2.1 Reindrifftslovens § 73 om mekling

Reindrifftsloven § 73:

“Statsforvalteren kan av eget tiltak eller etter ønske fra en leder av siidaandel, fra en siida eller fra et distrikt bestemme at det skal mekles mellom to parter som ikke klarer å samarbeide om løsning av en konflikt.

Statsforvalteren eller Reindrifftsstyret utpeker en person som antas å ha tillit hos begge parter som mekler. Megleren innkaller til møte med rimelig varsel, og begge parter har plikt til å møte.

Nærmere regler om gjennomføring av mekling fastsettes av departementet.”

Da Reindrifftsloven ble vedtatt i 2007 var det områdestyrene som hadde myndighet til å sette i gang mekling etter § 73. Da områdestyrene ble lagt ned i 2014 ble myndigheten flyttet til statsforvalteren. Bestemmelsen ble for øvrig ikke endret.

⁴ Ekeland 2004 (s. 88).

⁵ <https://snl.no/mekling>

⁶ NOU 2001:32 Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven)

2.2 Lovutvalgets vurderinger rundt konflikter

I NOU 2001 :35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*⁷ fremkommer lovutvalgets vurderinger av behovet for en egen meklingsbestemmelse som danner bakgrunnen for reindriftsloven § 73 om mekling.

Lovutvalget skriver i kap. 9.8.10 Meglingsordning:

“Utvalget har gjennom forslaget om sammensetningen av distriktsstyret, jf. utkastet § 8–2, og regler om fremgangsmåten ved utarbeidelse av bruksregler i distriktet, jf. utkastet §§ 9–1 flg., søkt å etablere et grunnlag for at de rammer som settes for reindriften vil kunne være bedre tilpasset samisk tradisjon og sedvane og dermed bidra til en reindrift med mindre indre konflikter enn i dag. I en del tilfeller vil det kunne oppstå konflikter mellom distrikter, og utvalget har sett det som viktig at det i slike tilfeller blir utarbeidet felles bruksregler for området hvor f.eks. to distrikter opplever stadig sammenblanding av rein eller bruker felles flyttlei, eventuelt med bistand fra fylkesreindriftskontoret, jf. utkastet § 9–1 tredje ledd.

Men all erfaring viser at regler alene ikke alltid er tilstrekkelig for å fjerne eller løse alle mellommenneskelige konflikter. Konflikter kan søkes løst av domstolene eller av forvaltningen. Reindriften er imidlertid en næring der utøverne er nødt til å samarbeide, og den tradisjonelle konfliktløsning gjennom rettsapparatet er ikke velegnet for mennesker som vil leve i nær kontakt med hverandre også i fremtiden. Å bringe konflikten inn for utenforstående kan av samme grunn være vanskelig.

Alternative konfliktløsninger er derfor viktig. Utvalget har forslått regler om en formell meklingsordning i utkastet § 12–5. Forslaget innebærer at fylkesmannen kan iverksette mekling, men regelen pålegger enhver som arbeider innenfor forvaltning og reinoppsyn å bidra til at en konflikt om mulig søkes løst ved mekling.”

I Lovutvalgets merknader til egen meklingsbestemmelse i reindriftsloven ble også følgende lagt til grunn, under punkt 11.12.5 § 12-5 Mekling:

“Merknader til § 12-5: Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 9.8.10. foran. Etter denne bestemmelsen kan fylkesreindriftsstyret av eget tiltak bestemme at mekling skal finne sted. Det kan være at fylkesreindriftsstyret ser at to siidaer eller to distrikter er i en konflikt som ikke bare ødelegger for dem selv, men også for andre, og i så fall kan fylkesreindriftsstyret på eget initiativ bestemme at mekling skal finne sted.

Det kan også være at en part som er involvert i en konflikt ønsker mekling. Det er imidlertid fylkesreindriftsstyret som avgjør om mekling skal gjennomføres. Det er m.a.o. ingen automatikk. Krav om mekling kunne jo ellers bli brukt i sjikanøs hensikt.

Det er fylkesreindriftsstyret som peker ut en meglingsmann. Det kan være en som selv er medlem av fylkesreindriftsstyret eller en utenforstående. Uansett er det et krav at vedkommende må kunne antas å ha tillit hos partene.

⁷ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift

Slik reglene er formulert, forutsettes omkostningene med megling dekket av forvaltningen. En vellykket megling vil jo på sikt spare midler for forvaltningen."

Lovutvalget sin vurdering var at det var et behov for en meklingsbestemmelse, og at mekling sammen med bedre tilpassede rammebetingelser blant annet gjennom bruksregler skulle føre til et lavere internt konfliktnivå i næringen. Lovutvalget poengterte at beitebruksregler og reintall ville være særlig viktig å avklare i forbindelse med utarbeidelse av bruksreglene.

Departementet sluttet seg til lovutvalgets forslag til meklingsordning og uttalte i Ot. Prp. Nr. 25 (2006-007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)*⁸ s. 49:

"Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger. Etter departementets syn er det viktig å åpne for en adgang til å løse konflikter utenrettslig. Dette vil kunne gi en mykere og mindre formell ramme rundt konfliktløsninger, som også vil gjøre samarbeid og sameksistens lettere senere."

Dette er altså bakgrunnen for Reindriftsloven § 73 om mekling.

3 Om forvaltning av felles brukte naturressurser og konflikter

I reindriften har alle reindriftsutøverne som tilhører en siida (driftsgruppe) rett til å bruke siidaens beiteområde. Rettigheten til beiteområdet har siidaen opparbeidet seg gjennom alders tids bruk, og hvor siidaens medlemmer må dele denne beiteressursen imellom seg. Reindrift er altså en næring hvor brukerne må dele en felles beiteressurs mellom seg og hvor alle reieneierne har bruksrett til ressursen. Det er reindriftsutøveren som eier reien. Siidaen har rettigheter knyttet til beite. Distriktsstyret og siidaandelen blir i praksis de som representerer disse rettighetene.

I alle situasjoner hvor det er kontakt mellom mennesker ligger muligheten for både samarbeid og konflikt. Som samfunn har vi uskrevne normer, konvensjoner og formelle regler som både gir oss rammer og gjør det mulig for oss å samhandle og samarbeide om våre aktiviteter. Vi har også rammer som avklarer plikter og rettigheter som forebygger og hindrer at konflikter oppstår mellom mennesker. Til sammen danner dette oppskrifter som mennesker bruker til å organisere alle former av gjentakende aktiviteter og samhandling⁹.

Slike regler, regelsett og oppskrifter har man også i de aller fleste tilfeller hvor mennesker i fellesskap utnytter en naturressurs. Dette er gjerne regler og normer som for eksempel skal sikre at bruken av ressursen skal være bærekraftig over tid, eller som skal avklare fordelingen av ressursen mellom brukerne, eller hvilke sanksjoner som følger dersom regler brytes.

Disse reglene, normene og oppskriftene utgjør selve forvaltningssystemet som gir brukerne muligheter og begrensninger, rettigheter og plikter, i bruken av ressursen. Men det er ikke alltid at dette forvaltningssystemet fungerer godt nok til å sikre at ressursen blir utnyttet på en bærekraftig måte over tid, eller fungerer godt nok til å forebygge og løse konflikter som oppstår

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-25-2006-2007/id446518/>

⁹ Anderies & Janssen (2013, s.14)

mellom brukerne av ulike grunner. Med uklarhet om rettighetene kommer også konflikter om rettigheten til ressursen¹⁰.

Som følge av dette har overutnyttelse av naturressurser som brukes i fellesskap funnet sted ved en rekke tilfeller og i en rekke ulike forvaltningssystemer¹¹. Hovedutfordringen med felles brukte ressurser er ofte å koordinere individenes bruk, samtidig som man utnytter ressursen på en optimal måte¹².

Det har siden 60-tallet blitt gjennomført en betydelig mengde forskning på forvaltningssystemene som styrer bruken av ulike typer felles brukte ressurser. Dette gjelder blant annet hvilke utfordringer som er knyttet til forvaltningen av felles brukte ressurser, når og hvorfor det har gått galt i forvaltningen av dem, og hva som skal til for å lykkes med å forvalte felles brukte ressurser på en bærekraftig måte.

Et av de mer sentrale funnene innen forskningslitteraturen er prinsippene for bærekraftig forvaltning av felles brukte ressurser. Gjennom forskning over tid har man funnet at i fellesbrukte forvaltningssystemer hvor brukerne lykkes med å forvalte ressursen bærekraftig er gjerne et flertall av de åtte prinsippene som er nevnt nedenfor inkludert i forvaltningssystemet som styrer og fordeler bruken:

Suksessfaktorer for bærekraftig forvaltning av fellesbrukte ressurser¹³:

1. *Klart definerte bruksrettigheter (Tilgangen til ressursen er klart avgrenset)*
2. *Bruksreglene er godt avstemt til lokale behov og betingelser*
3. *Brukerne som berøres av bruksreglene kan delta i justeringen av dem*
4. *Det er etablert systemer for intern overvåking av brukernes opptreden*
5. *Det er etablert et system med graderte sanksjoner*
6. ***Samfunnsmedlemmene har rask tilgang til lokale, rimelige konfliktløsningsmekanismer***
7. *Myndighetene respekterer lokale brukeres rett til å utvikle sine egne regler*
8. *For flernivåsystemer der ressursuttak og -forsyning, overvåkning og sanksjoner, konfliktløsning og andre styringsaktiviteter er organisert på flere nivåer, er det regler for alle nivåene*

Disse prinsippene skaper i sum sosial orden, informasjon, kontroll, sanksjonering og forutsigbarhet til brukerne som gjør det mulig for dem å samarbeide for å sikre bærekraftig bruk av ressursen. Det må altså være et helhetlig forvaltningssystem som fungerer og som ligger i bunn.

Så den mest grunnleggende årsaken til at man i flere felles brukte ressurser lykkes med bærekraftig forvaltning og lavt konfliktnivå er at det først og fremst er etablert bruksregler og et forvaltningssystem som fungerer godt nok til brukernes koordinerings- og styringsbehov.

Prinsipp seks ovenfor er at brukerne har rask tilgang til lokale og rimelige konfliktløsningsmekanismer, som er tema for denne utredningen. Konflikter om utnyttelsesgraden av en ressurs, eller konflikter om fordelingen av ressursen mellom brukerne,

¹⁰ Vatn (2005)

¹¹ Ostrom et al. (1994)

¹² Oakerson (1992)

¹³ Ostrom (1990, s.90–92)

eller konflikter om andre forhold, kan i seg selv føre til overutnyttelse av en felles brukt ressurs dersom de ikke blir håndtert gjennom reglene i forvaltningssystemet.

Det er derfor viktig at konflikter har et system for å bli håndtert spesielt i forvaltningen av felles brukte ressurser. Avhengig av konfliktens art kan slik håndtering være mekling og konfliktløsningsmekanismer mellom partene. Men det kan også være at konflikten krever mer grunnleggende og overordnede endringer i forvaltningssystemet.

4 Tidligere utredninger og forslag

Behovet for konflikthåndtering i reindriften er blitt beskrevet i tre ulike utredninger de siste årene. I dette kapittelet gjengis disse tre utredningene kort og de forslagene med størst relevans for mekling.

4.1 Jordskifterapporten

Landbruks- og matdepartementet opprettet i 2014 en arbeidsgruppe som skulle vurdere jordskifterettens rolle for interne forhold i reindriftnæringen og reindriftslovens bestemmelse om mekling. Arbeidsgruppen (heretter jordskiftegruppa) skulle også vurdere hvordan ordningen med mekling i reindriftsloven fungerte, samt vurdere og eventuelt fremme forslag om tiltak for en mer effektiv bruk av meklingsbestemmelsen i reindriftsloven. Jordskiftegruppen avgav sin rapport med sine anbefalinger i mars 2016, med følgende tittel: “Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften”¹⁴, heretter kalt «Jordskifterapporten».

Det ble vurdert at det i forarbeidene til reindriftsloven ikke går klart frem hvordan mekling etter § 73 kan brukes, eller nærmere regler om mekling. Jordskiftegruppa konkluderte med at det var et fremtidig behov for mekling i reindriftnæringen, men at denne ordningen måtte utvikles og forbedres for å fungere etter sin hensikt.

I henhold til § 73, siste ledd, ble det anbefalt å gi nærmere regler om gjennomføring av mekling. Reglene burde etter jordskiftegruppas syn gi en fleksibel og utenomrettslig ramme for mekling, samtidig som hensynet til en formell forankring ble ivaretatt. Det ble også anbefalt å beskrive prosedyrer for å sikre rasjonell gjennomføring, samt et forpliktende resultat for partene dersom partene kom til enighet. Hensynet til skriftlighet i prosessen var også vurdert fordelaktig dersom partene ikke kom frem til enighet, og konflikten medførte behov for annen oppfølging. Jordskiftegruppa utformet et forslag til retningslinjer for mekling, hvor disse hensynene ble forsøkt ivaretatt.

Kompetente meklere som både hadde kompetanse om reindrift og spesielt kompetanse om mekling, var vurdert som viktig for at meklingen skulle ha en fornuftig funksjon og kunne gi resultater. Jordskiftegruppa foreslo en ny bestemmelse i reindriftsloven hvor Landbruks- og matdepartementet ble gitt myndighet til å oppnevne et utvalg av fagkyndige meddommere, og at meklere også kunne rekrutteres fra dette utvalget. Jordskiftegruppa understreket betydningen og nødvendigheten av at jordskifteretten øker sin kunnskap om samiske sedvane, kultur og rettsforståelse.

Det ble også foreslått å endre § 73 sin ordlyd, slik at det fremkom klart at mekling også kunne gjennomføres mellom flere enn to involverte parter. Samtidig ble det foreslått at Reindriftsstyrets rolle til å utpeke mekler ble tatt bort, da det ikke ble regnet som hensiktsmessig i tillegg til fylkesmannens (nå statsforvalteren) rolle til å utpeke mekler.

Jordskiftegruppa fant det ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste bestemmelser om mekling, for å unngå for sterk rettsliggjøring, og for å søke å unngå at nødvendig fleksibilitet gikk tapt.

¹⁴ Landbruks- og matdepartementet (2016)

Forslaget som jordskiftegruppa hadde til retningslinjer, er gjengitt i vedlegg til «Jordskifterapporten»¹⁵.

Jordskiftegruppa foreslo også å endre jordskifteloven og reindrifstloven for å gi jordskifteretten rettslig grunnlag for å avklare rettighetsforhold til reindrifstas beiteområder.

4.2 Selvstyrerapporten

Under reindrifstavtaleforhandlingene i 2015 ble avtalepartene (LMD og NRL) enig om å vurdere tiltak for å utvikle internkontroll og selvstyre i reindrifsnæringen. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle besvare spørsmålsstillingene som inngikk i mandatet fastsatt av avtalepartene, heretter selvstyregruppa. Selvstyresruppa ferdigstilte sitt arbeid i desember 2016 i rapporten: «Utfordringer for selvstyre i reindrifsnæringen. Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift. Rapport nr. 7/ 2016»¹⁶, heretter kalt «Selvstyrerapporten».

I Selvstyrerapporten beskrives hvordan det ved innføringen av reindrifstloven av 2007 skulle etableres et skille mellom privatrettslige og de offentligrettslige forhold. Privatrettslige forhold ble lagt til næringen og forvaltningen skulle ikke befatte seg med saker reindrifstutøverne imellom. Forvaltningen skulle ha ansvar for det offentligrettslige. Etter selvstyresruppas vurdering var grunnlaget for et vellykket internt selvstyre ikke på plass da loven trådte i kraft. Selvstyregruppa påpekte særlig at en manglende avklaring av siidaenes beiterettigheter på Finnmarksvidda gjorde at grunnlaget for arbeidet med bruksreglene var uavklart. I tillegg var reintallet historisk høyt da loven av 2007 trådte i kraft. Næringen gjennom distriktsstyrene overtok dermed ansvaret for å få på plass interne kjøreregler knyttet til beiterettigheter og reintall i ei næring som var sterkt preget av rasjonell tilpasning og konkurranse. Ansvaret som ble lagt på distriktsstyrene var etter selvstyresruppas vurdering krevende (s 108).

Etter arbeidsruppas vurdering skaper de mange rollene fylkesmannen (i dag statsforvalteren) er tillagt utfordringer for det interne selvstyret. De trekker frem vanskelige dobbeltroller som at fylkesmannen både skal sanksjonere etter kapittel 11 i reindrifstloven med sanksjoner og tvangstiltak, samtidig som de skal ha en viktig rolle i forhold til veiledning og mekling etter § 73 (s. 67). Hvordan fylkesmannen ivaretar sin rolle og er seg bevisst de ulike rollene fylkesmannen i realiteten har, er svært viktig for å videreutvikle det interne selvstyret og tillit mellom reindrifsnæringen og forvaltning (s. 112). Arbeidsruppa viser til at grunnlaget for et internt selvstyre er klart definerte bruksrettigheter. En god ressursforvaltning er effekten av et internt selvstyre der det er avklart hvordan bruksrettigheten skal tas ut (s. 113).

I selvstyrerapporten beskrives den tradisjonelle måten å løse konflikter på i reindrifsnæringen gjennom dialog og (s. 101), samt hvordan det er gjort forsøkt på å etablere konfliktløsningsmekanismer i reindrifsnæringen etter at reindrifstloven av 2007 trådte i kraft. Det vises blant annet til at styret i reinbeitedistrikt Kautokeino midtre sone en periode var aktiv i konfliktløsning, men at denne måten å løse konflikter stoppet opp etter noen år, da distriktsstyret mente de ikke skulle engasjere seg i konflikter som ofte var knyttet til uavklarte beiterettigheter.¹⁷

¹⁵ Landbruks- og matdepartementet (2016, s. 78)

¹⁶ Landbruksdirektoratet (2016)

¹⁷ Landbruksdirektoratet (2016, s. 102)

Det ble også vist til at når konflikter blir forsøkt løst gjennom mekling etter § 73, så hadde konflikten allerede eskalert mellom partene. For å unngå at konflikten eskalerer til det nivå at forvaltningen må gripe inn – altså gripe inn i det interne selvstyret og i privatrettslige forhold – så anbefalte selvstyregruppa at konflikten først bør forsøkes løst av distriktsstyret. Selvstyregruppa foreslo å etablere en lokal konfliktløsningsordning for å unngå at konflikter eskalerte. Etablering av felles regler og forventninger til kommunikasjonen og dialogen mellom partene som del av bruksreglene, vil etter selvstyregruppas vurdering kunne hjelpe brukerne med å selv finne frem til hvordan konflikter skulle løses ved intern uenighet (s. 118).

Det ble vurdert at konfliktløsningsmekanismene måtte utfylle hverandre og ha god samvirkning. Det ble vist til følgende oppbygging av en konfliktløsningsmekanisme:

1. Distriktsstyret forsøker å finne løsning
2. Lokal konfliktløsning i regi av næringen
3. Mekling etter § 73 i reindriftsloven
4. Domstolene

Det ble også vurdert at det burde lages et eget punkt i distriktenes bruksregler om hvordan konflikter skal løses lokalt, og at dette ville kunne føre til bedre samarbeid i reindriften og hindring av at konflikter eskalerte (s. 117).

I gjennomgangen ble det også vist til tradisjonell konfliktløsning innen reindriftnæringen, og også til kvinnenens rolle i konflikter i forbindelse med reindriftsloven av 1978 (s. 101-202).

4.3 Soabahallan-rapporten

Forskningsprosjektet om *Samisk mekling i reindriften* ble ferdigstilt i september 2018, og var finansiert gjennom Reindriftnæringens Utviklingsfond (RUF). Prosjektet ble gjennomført av Jan Erik Henriksen og Ida Hydle ved UiT, heretter kalt «Soabahallan-rapporten»¹⁸.

Målsetningen var å utarbeide et kunnskapsbasert grunnlag for forskrifter om mekling etter § 73 i reindriftsloven, gjennom å undersøke tradisjonell reindriftssamisk oppfatning av begrepet «soabahallan» (mekling). Det nord-samiske området ble vektlagt i prosjektet.

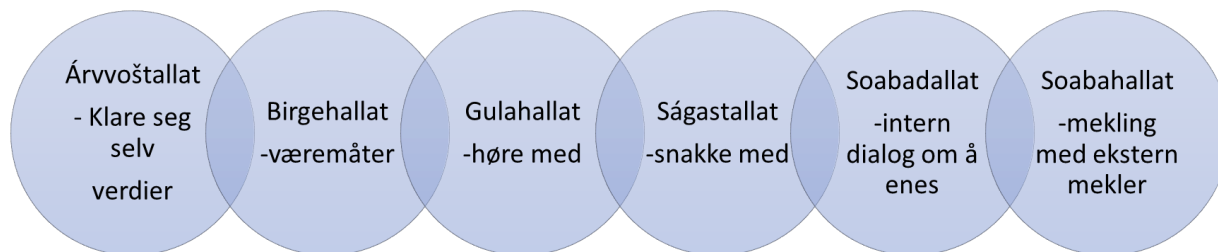
Videre hadde prosjektet følgende delmål; 1) innhente tradisjonskunnskap om begrepet «Soabahallan» som det samiske ordet som ligner mest på mekling, 2) samle erfaringer som reindriftnæringene har om mekling i reindriftskonflikter, 3) samle erfaringer og vurdere konfliktene i konfliktrådssaker som har angått reindriftssamer, samt 4) studere en vellykket konfliktrådssak med en reindriftsfamilie (s. 23).

4.3.1 Samisk kommunikasjonskunnskap i mekling og konflikter

Funnene i prosjektet var at det å forstå og kunne innholdet i prinsippene for samisk kommunikasjon ville gjøre det enklere å mekle i reindriftssaker (s 36).

¹⁸ «Soabahallan – Samisk mekling i reindriften» (Henriksen & Hydle, 2018)

Prinsippene for samisk kommunikasjon forbundet med mekling er systematisert og fremstilt i en samisk kommunikasjonsmodell i Soabahallan-rapporten (s.23):



- Árvvoštallat/iešbirget - klare seg selv, uten hjelp fra andre, og gjerne med lite ressurser og verdier
- Birgehallasat – klare seg i forhold til andre i siidaen, væremåter og aksept
- Gulahallasat – kommunisere med andre både språklig og kulturelt
- Sáagastallasat – snakke med andre, være i dialog
- Soabadallasat – bli enige/løse konflikt gjennom intern dialog
- Soabahallasat – mekling med hjelp utenfra av en mekler (soabadeaddji)

Soabahallan-rapporten viser til flere forhold hvor samiske normer og verdier for kommunikasjon står i direkte motsetning til norske praksiser for kommunikasjon. Det er forskjeller mellom en indirekte samisk kommunikasjonsform og en direkte norsk kommunikasjonsform. Samisk kommunikasjonskunnskap må derfor være grunnleggende ved utforming av forskrifter til § 73 (s. 7 og 36).

Andre måter som skiller norsk og samisk kommunikasjon, er blant annet tradisjonen med én-til-én-samtale, og mindre grad av fellesskaps-samtaler. Det pekes på en utpreget én-til-én-kommunikasjon internt i samfunnet, hvor den felles arenaen for dialog og samtale er mindre sentral (s. 153).

4.3.2 Forslag om å flytte ansvar for meklingsinstituttet etter § 73

Videre var funnene i prosjektet at Fylkesmannen (nå statsforvalteren) vurderes å ikke være riktig organ til å være ansvarlig for mekling etter § 73. Dette begrunnes med at staten er direkte eller indirekte part i mange av konfliktene. Det vises til at staten har et mål om økt selvstyre, at reineiere ofte oppfatter seg avvist når de henvender seg til statsforvalteren og får opplyst at et forhold er å regne som privatrettslig mellom partene. Det er vanskelig å opparbeide seg tillit for å få til mekling, når næringen møtes med svaret at dette er privatrettslig. Ifølge rapporten fører dette til frafall av tillit for brukerne (s. 153).

Rapporten viser til at Sametinget vil oppleves som mer nøytral og vil ha større grad av tillit til å forvalte en konfliktløsningsordning enn statsforvalteren. Med bakgrunn i dette argumenteres det for at Sametinget bør overta meklingsinstituttet, fordi Sametinget vurderes som det organet

som er mest nøytralt og samtidig har etnisk beredskap. Men dette vil forutsette at det tilføres nødvendig meklingskompetanse. Dette gjelder både om Sametinget bare skal administrere en slik ordning, men også dersom Sametinget skal ha egne meklere.

4.3.3 Forslag til meklingsordning og system for kompetanse

I rapporten foreslås følgende ordning for et system for mekling i tillegg til en forskrift for § 73 (s. 9-10):

1. Mekling etter § 73 legges til Sametingets reindriftsarbeid.
2. Det utvikles et kurs med en læreplan for meklere og meklingsveiledere. Kurset inneholder relevant faglitteratur på samisk om dialogkunnskap, konfliktforståelse og kunnskap om forvaltning som er tilpasset for reindrift. Det etableres også et eget kurs i meklingsveiledning.
3. Det utvikles et kurs med egen læreplan for elever på reindriftsskolen i Kautokeino. Kurset inneholder relevant faglitteratur på samisk om dialogkunnskap, konfliktforståelse og kunnskap om forvaltning som er tilpasset for reindrift.
4. Det utvikles et kurstilbud i dialogkunnskap, konfliktforståelse og forvaltningskunnskap til reineiere, siidaledere og andre aktuelle aktører blant annet i offentlig forvaltning.

4.3.4 Forutsetninger for at en meklingsordning skal kunne fungere

I forskningsprosjektet kommer det frem flere forhold og forutsetninger som må være oppfylt for at en meklingsordning skal fungere i reindriftsnæringen.

- Det er risiko for at konflikter eskalerer, som igjen kan skape nye problemer, som følge av at det å oppsøke en hjelpeinstans kan bryte med grunnleggende samiske verdier om å klare seg selv. Det samme kan skje dersom det er byråkratiske treghet og at saker og konflikter blir liggende for lenge uten å tas tak i. Det vises til at i mekling er det fordelaktig at meklingsprosessen skjer så raskt etter den aktuelle episoden som mulig. Konflikter blir vanskeligere å løse med mekling når man avventer til partene er på et høyere trinn i konflikttrappen (s. 155).
I selve meklingsprosessen vises det samtidig til verdien av å bruke lenger tid, og søke å involvere hele siidaen (s. 156-158).
- Meklere må ha grundig opplæring, og det må, som nevnt over, være etablert et system for å gjennomføre og opprettholde opplæring og meklingskompetanse (s. 8). Det vurderes at anvendelse av samisk kommunikasjonskunnskap er grunnleggende når forskrifter om mekling skal utformes (s. 7).
- Meklingen må gjøres av nøytrale meklere som har mest mulig tillitt fra partene. Dette hensynet påpekes som nødvendig for å kunne tilrettelegge for dialog og samtaler, og en slik rolle forutsetter tillit og frivillighet (s. 154).
- Det er også nødvendig, og en selvfølge, at partene skal ha anledning til å bruke samisk språk i meklingsprosesser (s. 156-158).
- Reindriftsloven § 73 gir fylkesmannen (statsforvalteren) mulighet til å pålegge partene å møte til meklingsprosessen, men forskning viser at tvang sjelden gir gode resultater ved mekling. Målet må derfor heller være å motivere partene til frivillig deltagelse (s. 155).
- I rapporten vurderes det også at det ikke er sikkert at bruk av stormøte er et godt verktøy, og manglende tradisjoner for skriftlighet kan være en utfordring (s. 156-158).
- Det vises også til verdien av å bringe parter sammen for å bli enige om hvordan de skal være uenige (s. 156-158).

- I “Soabahallan-rapporten” omtales en informant fra Reinpolitiet som beskriver hvordan informantens kompetanse i samisk språk og kulturforståelse ga vedkommende en helt annen kommunikasjon med utøvere, og hvor dialogen gikk lettere og man unngikk misforståelser. Vedkommende trekker også frem viktigheten av at Reinpolitiet burde kunnet reinmerker (s. 68-69).

4.3.5 Hvordan få en vellykket implementering av meklingsordningen?

Det må brukes ressurser på informasjon og involvering før og i forbindelse med en implementering av en meklingsordning i reindriftsnæringen. Alle må ta eierskap til å løse utfordringen med meklingsordning, og alle konflikteierne må delta i en kunnskapsbasert utvikling av konflikthåndtering i reindriftsnæringen (s. 162-163).

Konfliktrådet bør spille en rolle, men må være skolert for samiske og reindriftssamiske spørsmål. Rapporten viser også til at reineiere kan ha en skepsis til konfliktrådet, og at informasjonstiltak er nødvendig for å øke kunnskapen om hva konfliktrådet er og hva de kan tilby. Samtidig ser man behovet for å ha en egen meklingsordning som er regulert i § 73 (s. 153 og 155).

På sikt må meklingsordning og også rettsmekling aktualiseres. Men en forutsetning for dette vil være at det rettslige grunnlaget avklares.

Det legges til grunn at man i dag mangler faste rammer i reindriftsretten som kan gi et grunnlag for meklingsordning. Man sikter her til avklaringer gjennom lovgiving eller rettspraksis. Det vises også til at arbeidet med bruksplaner, jf. reindriftsloven § 58 bør gi grunnlag for meklingsordning, men at dette ligger utenfor domstolenes område (s. 143).

I rapporten vises det også til at reindriftsnæringen enda er kontekstuelet preget av ovenfra-og- ned reguleringene som var under lappefogsregimet tidligere (s. 156).

5 Bruk av meklingsbestemmelsen i perioden 2007-2022

Dette kapitlet gjennomgår hvilke retningslinjer som er fastsatt for mekling og hvordan mekling er blitt gjennomført etter reindriftsloven ble gjort gjeldende i 2007.

Etter reindriftsloven § 73 er det statsforvalteren som kan bestemme at det skal gjennomføres mekling. Statsforvalteren eller Reindriftsstyret er samtidig gitt myndighet til å utpeke en person som antas å ha tillitt hos begge parter.

5.1 Retningslinjer for mekling etter § 73

Som det fremgår av § 73 tredje ledd så kan Landbruks- og matdepartementet fastsette nærmere regler for gjennomføring av mekling.

Departementet har utarbeidet retningslinjer med utgangspunkt i forslag fra jordskiftegruppa, (jf. kap. 4.1), med enkelte justeringer. Retningslinjene er anbefalinger om hvordan meklingsprosessen skal gjennomføres, og skal gjøre det lettere for statsforvalteren og Reindriftsstyret å ta i bruk reindriftslovens meklingsbestemmelse.

Landbruks- og matdepartementet fastsatte retningslinjer for mekling 12. februar 2020 som følger:

- 1) Retningslinjenes virkeområde:
Disse retningslinjer får anvendelse når det i henhold til reindriftsloven § 73 skal mekles mellom parter som ikke klarer å samarbeide om løsning av en konflikt og hvor partene selv kan bestemme over utfallet av konflikten.
- 2) Valg av mekler:
Fylkesmannen eller Reindriftsstyret utpeker en person som antas å ha tillit hos begge parter som mekler, jf. reindriftsloven § 73. Mekleren forutsettes å: a) ha evne til å opptre upartisk og uavhengig, b) ha evne til å bygge bro mellom parter i konflikt, c) ha forståelse for og innsikt i de forhold konflikten gjelder, d) kommunisere på samisk der hvor partene ønsker det.
- 3) Meklingens gjennomføring:
Mekler skal som forhandlingsmedhjelper tilrettelegge og bidra til best mulig dialog mellom partene. Mekler skal hjelpe partene til selv å finne fram til løsninger av tvisten som de kan akseptere, og som samsvarer i størst mulig grad med deres interesser og behov. Mekleren opptre ikke som dommer ved meklingen og har ikke rett til å gi bindende pålegg til noen av partene. Mekleren kan med partenes samtykke anvende hjelpere, for eksempel en sakkyndig person eller forhøre seg med sakkyndige eller andre personer. Anvendes det en helper, skal det stilles samme krav til nøytralitet og habilitet som for mekleren. Mekler skal føre protokoll fra meklingen som viser hvem som deltar og hvem som eventuelt avgir forklaring, se også punkt 5.
- 4) Representasjon og bisittere:
Partene skal delta i meklingen selv. Partene har anledning til å ta med rådgivere eller andre bisittere under meklingen. Det forutsettes at disse har en tilbaketrukket og kun rådgivende rolle for partene under meklingen.
- 5) Avslutning av meklingen:

Meklingen avsluttes på én av følgende måter: a) ved et skriftlig forpliktende forlik mellom partene, b) ved at meklere meddeler partene at han ikke finner det hensiktsmessig å fortsette meklingen, eller c) ved at en eller begge parter meddeler meklere at vedkommende ikke ønsker å fortsette meklingen. Det skal i protokollen gjøres rede for meklingens avslutning.

5.2 Bruk av meklingsbestemmelsen og retningslinjene

Meklinger direkte hjemlet i reindrifftslovens § 73 er gjennomført kun ved to anledninger siden ikrafttredelse av reindrifftsloven. Dette til tross for at det er mange pågående konflikter i reindrifftsneringen. Begge meklingene ble igangsatt av statsforvalteren og ingen av disse to meklingene førte til en løsning av konflikten. Reindrifftsstyret har ikke igangsatt noen meklinger etter § 73.

Årsakene til at paragrafen nesten ikke er brukt kan virke sammensatt. Manglende kjennskap til bestemmelsen og hvordan den er tenkt brukt synes å være en viktig årsak. Manglende budsjett til å finansiere meklingen hos statsforvalterne og Reindrifftsstyret kan bidra til at mekling etter ordningen ikke blir prioritert. Manglende informasjon om og tilgangen på kvalifiserte meklere som både har kompetanse i mekling og i tillegg reindriffts- og språk kompetanse synes også å være en viktig årsak.

Meklingsordningen er i praksis blitt brukt i liten grad, og er ikke blitt det verktøyet for konfliktløsning i reindrifftsneringen som lovgiver så behovet for da loven ble vedtatt.

Nedenfor presenteres kort de to meklingene som er gjort. En mer grundig gjennomgang av de to meklingene er gitt i konsulentrapporten Henriksen (2022).

5.2.1 Tvist om fordeling av økonomisk kompensasjon ved utbygging (sak 1)

Den første saken gjaldt hvem som skulle anses som forhandlingspart i forhandlinger om økonomisk kompensasjon ved en utbygging innenfor reinbeitedistriktet. En gruppering påberopte seg eksklusiv rett til utbyggingsområdet og dermed rett til å forhandle og få kompensasjonen. Flertallet ved distriktsstyret bestred dette.

I distriktet var det også uenighet om hvorvidt statsforvalteren kunne igangsette mekling siden saken var ansett som et privatrettslig anliggende mellom rettighetshaverne i distriktet. Statsforvalteren viste til at de i tidligere saker har avvist grupperingen (siidaen) som har hevdet eksklusiv beiterett til bestemte områder i distriktet. Statsforvalteren hadde flere ganger påpekt at de ikke har mandat til å avgjøre en rettighetsavklaring, men at dette etter reindrifftsloven av 2007 var en privatrettslig sak som eventuelt måtte avklares i rettsapparatet.

Utbygger tok da et initiativ til et møte med Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distrikts departementet (tidligere KMD) og den aktuelle statsforvalteren, som fikk i oppdrag å gjennomføre en mekling i saken. Statsforvalteren ble i 2011 kontaktet av grupperingen som ønsket myndighetens anerkjennelse som en egen siida. Statsforvalteren forsøkte å opprette en dialog mellom distriktsleder og leder i den nyetablerte siidaen uten å lykkes.

Statsforvalteren så behov for mekling i saken, og det ble igangsatt en frivillig mekling i regi av det regionale konfliktrådet etter konfliktrådsloven. Konfliktrådet hadde en godkjent samisk mekler med reindrifftskompetanse. Mekleren fra konfliktrådet avtalte første møte med hver enkelt part i konflikten, dvs. representanter for partene. Mekleren forsto at partene ikke hadde

pratet med hverandre på lenge og ikke deltatt i hverandres møter. Partene ble invitert til meklingsmøter også rundt et bål. Mekleren konkluderte med at siden dette var en konflikt om eksklusiv bruksrett til utbyggingsområdet fremsatt av den ene parten, som har vart i mange år, så ville det ta tid å løse den. Forslag må diskuteres og gå frem og tilbake mellom partene. Fordi utbygger kom inn med ønske om utbygging av et beiteområde og et stort erstatningsbeløp, var alle initiativ til konfliktløsning borte.

Mekler forteller at meklingen var frivillig, men at han i slutten av oktober 2017 meldte ifra til konfliktrådet om at deres mekling ikke førte fram og at saken ble avsluttet.

I en kontakt med utbygger i august 2022 fremkom at det ikke er gjort noe mer med saken. Saken er inntil videre lagt på vent og det er heller ikke tatt noe steg i forhold til mulig ekspropriasjon.

5.2.2 Tvist om beiterettigheter mellom to grupperinger/siidaer (sak 2)

Den andre saken ble satt i gang våren 2020 og gjaldt uenighet om beiterettigheter mellom to grupperinger, hvor et tilflyttingsvedtak gjort av reindriftsmyndighetene på 70-tallet har skapt konflikt med reieneierne som opprinnelig drev reindrift i området.

Våren 2020 fikk Jan-Erik Henriksen forespørsel fra statsforvalteren om å mekle i den interne konflikten i distriktet, og takket ja til å være mekler. Henriksen skrev et introduksjonsbrev om seg selv som ble sendt alle siidaandelene sammen med statsforvalterens informasjonsbrev om meklingen.

I løpet av oktober og november 2020 fikk mekler mange henvendelser og dokumenter fra distriktsleder. I løpet av vinteren 2021 var det få henvendelser til mekler fra distriktet. I løpet av høsten 2021 rettes noen henvendelser til mekler, bla om at distriktsleder har trukket seg og at nestleder i distriktsstyret er konstituert som ny leder.

Henriksen ber om et møte med oppdragsgiver for å drøfte om hvorvidt han fremdeles skal ha en meklingsberedskap eller om meklingen skal avsluttes? Oppdragsgiver er av den oppfatning at meklingen skal avsluttes og i januar 2022 sender Henriksen et utkast til sluttprotokoll til partene og oppdragsgiver. I løpet av sommeren 2022 sender Statsforvalteren ut melding til partene og mekler om at meklingen er avsluttet.

6 Eksisterende meklingsinstitusjoner

I dette kapitlet redegjøres for eksisterende institusjoner og aktører som har oppgaver knyttet til konflikthåndtering i reindriften. Her beskrives oppgaver, organisering og kompetanse til forliksrådet, konfliktrådet, reinpolitiet, jordskifteretten, domstolene og private meklere. Disse instansene har alle en rolle i konflikthåndtering i reindriften.

6.1 Konfliktrådet

Konfliktrådet er en gratis statlig tjeneste som bistår med å løse konflikter. Dette gjelder både sivile konflikter og konflikter knyttet til lovbrudd.

6.1.1 Konfliktrådets organisering og oppgaver¹⁹

Konfliktrådet har ca. 140 medarbeidere og 500 meklere på landsbasis. Konfliktrådet er organisert i to nivåer; konfliktrådene på lokalt nivå og Sekretariat for konfliktrådene (Sfk) på sentralt nivå med kontor i Oslo.

På lokalt nivå er det 12 konfliktråd med 22 lokasjoner i hele landet. Konfliktrådene har ansvaret for gjennomføring av meklings saker og straffegjennomføring, jf. konfliktrådsloven²⁰.

Sfk har fem avdelinger med faglig og administrativt ansvar for landets 12 konfliktråd. Sfk har ansvar for drift og utvikling av konfliktrådene, samt føre tilsyn med at konfliktrådets virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler. Sfk har også overordnet ansvar for at gjennomføringen av konfliktrådsbehandlingen utføres effektivt med høy faglig kvalitet og er ansvarlig for faglig ledelse, styring og oppfølging av de tolv lokale konfliktrådene. Sfk har ansvaret for faglig veiledning og opplæring. Sfk ivaretar også oppgaver innen lønn, regnskap og IKT-drift for Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker.

Hovedmålet til konfliktrådet er å finne gode løsninger på konflikter gjennom dialog. Meklerne i konfliktrådet legger til rette for møtene mellom partene i en konflikt. De som møtes i konfliktrådet, finner i de fleste tilfeller frem til en enighet. Enigheten nedfelles i en avtale som er en skriftliggjøring av det partene har blitt enige om. Det finnes ingen standardavtale, og det er opp til partene i møtet å avtale hva de vil ha med. Konfliktrådet ikke har noe "ris bak speilet" ved brutte avtaler i sivile saker.

Konfliktrådets virksomhet er regulert i konfliktrådsloven med tilhørende forskrift. Konfliktrådet er en del av strafferettspleien og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

6.1.2 Krav til kompetanse i konfliktrådet

Alle meklere må ha gjennomført en syv dagers mekleropplæring og være observatør i forsamtaler og meklingsmøter før de godkjennes av kursleder og oppnevnes til vervet som mekler for konfliktrådet. Alle norske statsborgere kan søke om å bli mekler for konfliktrådet. Det kreves ingen formell utdanning, det eneste krav er at man må være over 18 år og ha plettfri vandel. Ved utvelgelse blir det lagt vekt på personlige egenskaper, som evnen til å takle

¹⁹ Konfliktrådet (2022)

²⁰ Lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)

mellommenneskelige problemer, evnen til å være upartisk samt tillit i lokalsamfunnet. Meklere oppnevnes for fire år av gangen²¹).

Konfliktrådet har utformet «Meklerhåndboka» med 92 sider om grunnprinsipper og praktiske råd for meklere i konfliktrådet. I 2021 ble det også lansert en egen portal for meklere som gir tilgang til fagkunnskap, mulighet for å dele informasjon, og skal være en løsning som letter saksbehandlingen til meklerne.

Mekler har ansvar for å ta kontakt med partene i saken, gi informasjon via forsamtaler, lede meklingsmøtet, mekle mellom partene og godkjenne avtalen partene kommer fram til. Å være mekler i konfliktrådet er et betalt verv som lønnes med en timesats.

6.1.3 Saksgang og kostnader i konfliktrådet

Et møte i konfliktrådet kan være meklingsmøte, ungdomsstormøte, tilrettelagt møte, oppfølgingsmøte eller andre møter i regi av konfliktrådet. Partene møtes ansikt til ansikt, slik at de sammen kan finne frem til en løsning og måter å rette opp skader som har skjedd, så godt dette lar seg gjøre. Det er frivillig å møtes og møtet ledes av en upartisk mekler.

Konfliktrådet har ansvar for flere alternative straffereaksjoner; mekling i konfliktråd, ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og oppfølging i konfliktråd.

Mekling i konfliktråd er brukes også som en straffereaksjon som kan ilegges uavhengig av alder, der gjerningsperson og fornærmede møtes for å delta i en gjenopprettende prosess. Når en sak overføres til mekling, er det et krav at det gjennomføres et møte, at partene blir enige om en avtale og at avtalen blir fulgt opp. Når alt dette er på plass, blir saken sendt tilbake påtalemyndigheten og kan kodes som avgjort ved mekling i konfliktråd. Dersom det ikke finner sted noe mekling, partene ikke kommer til enighet, eller avtalen blir brutt, vil straffesaken bli gjenåpnet og det må fattes ny påtaleavgjørelse.

Mekling kan også benyttes i saker som er henlagte av politiet. Det kan også være ønskelig at parter i saker som av ulike grunner er henlagt, får anledning til å møtes til mekling i konfliktråd. Det kan f.eks. være aktuelt der gjerningspersonen er under 15 år. Saken blir da henvist til konfliktrådet som sivil sak. Konfliktrådet vil da ta kontakt med partene for å høre om de ønsker å møtes til mekling. Dersom mekling ikke finner sted, partene ikke blir enige eller avtalen blir brutt, vil saken bli lukket hos konfliktrådet og ikke returnert til påtalemyndigheten. Henvisning av meklede saker til konfliktrådet er derfor ikke en egnet erstatning for en strafferettslig reaksjon. Likevel kan dette være en fin mulighet for partene til å komme sammen for å løse en vanskelig situasjon.

Det er ikke entydig avgrenset hvilke typer saksforhold som egner seg for mekling i konfliktråd. Tradisjonelt har konfliktråd gjerne blitt benyttet overfor unge lovbrytere og særlig i saker som gjelder tyveri eller skadeverk. Konfliktrådet erfarer imidlertid at ordningen i økende grad blir benyttet i integritetskrenkende saker, dvs. saker som omhandler for eksempel vold, trusler, krenkelser, eller seksualkriminalitet. Dette er saker der partene, og kanskje særlig fornærmede, har store behov for å emosjonelt bearbeide hendelsen(e).

En part kan melde inn sak til konfliktrådet på nettsiden, og konfliktrådet har da syv dagers frist til å ta kontakt. Konfliktrådet mottok 6.480 saker i 2021 (Konfliktrådets årsberetning 2021). Det er gratis å få saker behandlet av konfliktrådet.

²¹ Konfliktrådet (2022)

6.1.4 Konfliktrådets meklingsmetode

Hensikten er at partene gjennom dialog kan finne fram til gode løsninger enten det gjelder å gjøre opp for konkrete lovbrudd, eller gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Metoden som brukes, kalles *gjenopprettende prosess*, og har som mål å rette opp mest mulig av den skaden som har skjedd.

Deltakelse i gjenopprettende møter bygger på frivillighet. I møtet forteller alle hva som har skjedd, hvordan handlingen har påvirket dem og hva som kan bli gjort for å reparere «skaden» og få en bedre framtid. Det kan være flere deltakere i møtet.

I straffesaker har møtet mellom lovbryster og fornærmede et mål om at lovbrysteren skal stimuleres til å forstå konsekvensen av den kriminelle handlingen og bli oppmuntret til å ta ansvar. Den som har vært utsatt for handlingen kan gjennom møtet få bearbeidet det som har skjedd, få stilt de spørsmål de trenger svar på, få redusert angsten og også være med å påvirke avtalen.

Mens tradisjonell strafferett spør hvilken lov som er brutt, hvem som har brutt loven og hvilken straffereaksjon de skal ha, vil konfliktrådet gjennom metoden gjenopprettende prosess spørre hvem eller hva som er skadet, hva er deres behov og hvem kan dekke de behovene. Metoden er bruk av dialog og tilrettelagte spørsmål. Mekleren har ansvaret for å legge til rette for en god dialog.

Metoden bygger i stor grad på tradisjoner som er funnet i maorikulturen på New Zealand.²²

6.2 Forlikrådet i kommunene

Forlikrådet regnes å være det laveste leddet i rettssystemet for sivile saker i Norge og er en meklingsinstitusjon med begrenset domsmyndighet. Det er altså både en meklingsinstitusjon og en domstol.

6.2.1 Forlikrådets organisering og oppgaver

Alle kommuner skal et forlikråd bestående av tre lekfolk og like mange varamedlemmer. Forlikrådets sekretariatsoppgaver ivaretas av politiet som en sivil oppgave. I lensmannsdistrikt er lensmannen sekretær, i politidistrikt er det politistasjonssjefen og i namsfogddistrikt er det namsfogden som utfører sekretariatsoppgavene.²³

Hovedoppgaven til forlikrådet er å legge til rette for at partene ved mekling eller dom får løst saken enkelt, hurtig og billig.

6.2.2 Krav til kompetanse i forlikrådet

Det er kommunestyret i den enkelte kommune som velger forlikrådsmedlemmene. Forlikrådsmedlemmene velges blant kommunenes innbyggere for fire år om gangen²⁴. Medlemmene skal være mellom 25 og 70 år, norsk statsborger, beherske norsk muntlig og

²² <https://konfliktraadet.no/om-konfliktraadet/restorative-justice/>

²³ Samarbeidsutvalget for Forlikråd og Namsmann (2022)

²⁴ Samarbeidsutvalget for Forlikråd og Namsmann (2022)

skriftlig, være pålitelig og bo i den kommunen de skal velges. Det stilles ikke krav om kompetanse utover dette²⁵. Det å sitte i forliksrådet er et betalt verv²⁶.

6.2.3 Saksgangen og kostnader i forliksrådet

Hovedreglene om behandlingen i forliksrådet fremgår av kapittel 6 i tvisteloven²⁷. Sivile rettstvister skal som hovedregel behandles av forliksrådet før de eventuelt kan fremmes for tingretten. Forliksrådet nyttes til tvisteløsning i saker som kjøpstvister, erstatningskrav, nabo tvister, tvister i forretningsforhold o.a.

Når partene møter i forliksrådet, blir det først forsøkt mekling. Møtet bør holdes innen tre måneder etter inngitt klage. Partene er pliktig å møte personlig eller ved stedfortreder, hvis parten ikke har gyldig fravær. Hvis motparten ikke møter i forliksrådet og ikke har gyldig grunn, kan forliksrådet gi en fraværs dom. Motparten vil som regel bli dømt til å betale det klageren har bedt om. Dersom partene ikke kommer til et forlik, kan forliksrådet avsi dom hvis begge parter samtykker. Dommer fattet av forliksrådet kan overprøves ved å fremme søksmål for tingretten. Den som ønsker å få en sak behandlet i forliksrådet, må betale et rettsgebyr (i 2022 utgjør gebyret 1345 kroner)²⁸. Den som taper saken, blir som regel dømt til å betale sakens kostnader²⁹.

Både forlik og dom i forliksrådet har rettsvirkning og kan eventuelt tvangsfullbyrdes hos namsmannen. Det fremgår av Soabahallan-rapporten³⁰ at 2 av de 29 reindriftskonfliktene som ble gjennomgått hadde vært behandlet i forliksrådet.

6.3 Reinpolitiet

Reinpolitiet ble opprettet i 1949 med formålet å beskytte den samiske reindriften mot tyveri fra lokalbefolkningen i Finnmark. Reinpolitiet arbeider i stor utstrekning som det øvrige politiet i Norge. Politiet skal opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet, samt å etterforske lovbrudd. Politiloven gir Politiet myndighet og hjemler til sitt arbeid.

Reinpolitiets oppgaver knyttet til reindrift er særlig forebygging og løsning av konflikter ved sammenblanding, skilling, merking og slaktning av rein. Arbeidsoppgavene er hovedsakelig av forebyggende karakter, ved at de skal forebygge konflikter innad i reindriften og mellom reindriften og fastboende, forebygge ulovlig motorferdsel og annen miljøkriminalitet. I tillegg gjennomfører de også politimessige gjøremål i utmarka, dvs. etterforskning, åstedsundersøkelser, søk og redning.

Reinpolitiet foretar jevnlig patruljer i reinbeiteområdene for å forebygge og hindre straffbare handlinger. Når de avdekker eller får melding om straffbare handlinger foretar de samtaler og etterforskning av forholdene. Lovbrudd kan anmeldes av andre eller av politiet selv. Eller Politiet kan bruke sine hjemler til å overholde ro og orden, innbringelse av folk, inngrep mot

²⁵ Forskrift 21. desember 2007 nr. 1605 til tvisteloven § 3

²⁶ Forskrift 21. desember 2007 nr. 1605 til tvisteloven § 2

²⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

²⁸ Politiet (2022)

²⁹ Politiet (2022)

³⁰ Henriksen & Hydle (2018, s. 90)

berusede personer, visitasjon, etc. Politiet er gitt stor grad av tillit og frihet i sin tjenesteutøvelse gjennom politilovens mange "kan" bestemmelser. Slike bestemmelser gir politiet rett til, men ikke plikt til å gripe inn. Hva de griper inn mot, og overfor hvem, er basert på en skjønnsmessig vurdering som hver enkelt tjenesteperson selv må ta.

Selv om også Politiet er underlagt forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling hvor skriftlighet og notoritet er hovedregel, så fatter Politiet en rekke «på stedet vedtak». Dette er gjerne i situasjoner med konflikter, demonstrasjoner, brann, avverging eller stansing av lovbrudd. I slike situasjoner kan det være snakk om avgjørelser som må tas på sekunder og som kan kreve umiddelbar innsats for å for eksempel avverge et lovbrudd hvor det er uhensiktsmessig med krav om skriftlighet.

For å jobbe i Reinpolitiet er det krav om bestått eksamen fra politihøgskolen/politiskolen, og det er et generelt krav om plettfriandel for å jobbe i politi- og lensmannsetaten. Kompetanse innen reindriftsutøvelse, og kjennskap til samisk kultur og språk er ønskelig.

6.4 Rettsmekling

Rettsmekling³¹ går ut på at partene som møtes til en tvist i rettsapparatet selv finner en løsning på konflikten ved å bruke en mekler. Rettsmekleren er vanligvis en dommer fra domstolen.

6.4.1 Organisering av rettsmekling

Rettsmekling kan foregå ved alle domstoler i Norge, både i tingrettene, lagmannsrettene og i Høyesterett. Mekleren er vanligvis en dommer i domstolen som behandler saken. Løsningen nedfelles i en avtale som blir rettskraftig på lik linje med en dom. Rettsmekling kan bare brukes i sivile saker, og ikke i straffesaker. Hvis konflikten ikke løses ved mekling, avgjøres saken ved hovedforhandling. Reglene om rettsmekling finnes i tvisteloven §§ 8-3.

Formålet med rettsmekling er at partene blir enige om en løsning som alle partene kan leve med. En mekler hjelper partene til å komme fram til enighet ved å få innblikk i hva slags interesser og behov partene har, og vil prøve å skape en dialog preget av forståelse og enighet. Det innebærer som regel at partene må være innstilt på et kompromiss sammenlignet med sitt opprinnelige standpunkt.

I et meklingsresultat blir ingen av partene "vinner" eller "taper". Hensikten er at begge parter skal vinne på denne metoden og at resultatet blir lettere å leve med i ettertid.

Rettsmekling egner seg derfor særlig godt som metode hvis partene fortsatt skal ha kontakt i tiden framover (for eksempel forretningsforbindelser, naboer eller i arbeids- og husleieforhold). Rettsmekling kan uansett være et godt alternativ også i de fleste andre typer konflikter. En mekling er raskere, enklere og vanligvis billigere for partene enn ordinær domstolsbehandling.

Gjennom meklingen bidrar dommeren til å sette partenes faktiske interesser og behov i fokus, mer enn de rent juridiske argumenter. Dermed blir det også lettere å finne en skreddersydd løsning på tvisten. Andre tema enn det saken gjelder kan trekkes inn i rettsmeklingen. Dette gjør at rettsmeklingen kan bidra til løsning av flere konflikter mellom partene enn det saken i utgangspunktet gjelder.

³¹ Norges domstoler (2022)

6.4.2 Saksgang og kostnader ved rettsmekling

For å få tilbud om rettsmekling må saksøker bringe konflikten inn for retten ved stevning på vanlig måte. Samtidig med at stevningen sendes til saksøkte med pålegg om tilsvar, vil begge parter få informasjon og tilbud om rettsmekling. Rettsmekling forutsetter som hovedregel at begge parter samtykker til å delta.

Dersom parten er representert med advokat, møter både advokaten og parten i rettsmeklingen. Under meklingen har advokatene en mer tilbaketrukket rolle enn i vanlige rettsaker. Advokatene er med først og fremst som partenes juridiske rådgivere i rettsmeklingen, og ikke for å prosedere saken.

Rettsmekleren har på forhånd lest dokumentene i saken. Rettsmekleren bestemmer fremgangsmåten for meklingen i samråd med partene. Rettsmeklingen foregår vanligvis slik at rettsmekleren, partene og advokatene møtes til et fellesmøte. Der presenterer mekleren hvordan rettsmeklingen skal legges opp. I møtet holder vanligvis også hver part en innledning. Innledningen kan overlates til advokaten. Etter fellesmøtet kan rettsmekleren holde sær møter med partene. Partene bestemmer selv om rettsmekleren skal formidle til motparten informasjon som kommer fram her.

Dersom partene kommer til enighet kan forliket inngås som rettsforlik. Et rettsforlik har samme virkning som en dom i saken. Rettsmekling foregår for lukkede dører og uten rettsmøte. Partene unngår dermed den publisiteten som ordinær rettsbehandling kan medføre.

Normalt vil en vanlig endags mekling koste hver part mellom 5. - 10.000 kroner eks. mva. I tillegg kommer eventuelt honorar til egen advokat.

Det blir inngått forlik i 70-80 prosent av sakene hvor det gjennomføres rettsmekling.

Dersom forlik ikke oppnås ved rettsmeklingen, fortsetter behandlingen ved domstolen. Da berammes hovedforhandlingen i saken. Ofte vil en mislykket mekling uansett forenkle den kommende hovedforhandlingen ved at en del uenigheter har blitt løst. Meklingen vil også bidra til å effektivisere saksforberedelsen til hovedforhandlingen.

Dommeren som har gjennomført rettsmekling kan bare delta videre hvis partene ber om det. Den dommeren som eventuelt overtar saken, får ikke vite hva som har kommet frem tidligere.

Inngåelse av rettsforlik innebærer at tvisten i saken er endelig avgjort. Dette forliket kan i visse tilfeller oppheves gjennom søksmål eller hvis saken gjenåpnes. Et rettsforlik pålegger noen en plikt til å foreta, unnlate eller tåle en handling. Hvis plikten ikke etterkommes innen fristen, kan den gjennomføres med tvang etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. Tingretten følger ikke opp at plikten oppfylles, det er partene som må ta initiativ til tvangsgjennomføring.

6.5 Jordskifteretten

Jordskifteretten er en særdomstol som kun behandler saker om endring og ordning av eiendomsforhold, fastsetting av eiendomsgrenser og grenser for rettigheter til fast eiendom. I tillegg behandler de saker om ulike skjønn, også forklart som utmåling av pengevederlag.

Jordskifterettens hovedoppgave gjenspeiles i jordskiftelovens³² formål, som er å legge til rette for effektiv og rasjonell utnytting av fast eiendom og ressurser til beste for eierne, rettighetshaverne og samfunnet. Formålet med loven markerer et skille mellom saker for jordskifterettene³³ og saker som blir behandlet av de ordinære domstolene. For de ordinære domstolene er formålet med saken i all hovedsak å få løst en rettsvist, mens formålet i en jordskiftesak vil være knyttet opp mot å oppnå en bedret eiendomssituasjon. Hvilke konkrete saker jordskifteretten kan avgjøre, og hva de kan bestemme, følger av jordskifteloven.

Både grunneiere og rettighetshavere kan kreve at jordskifteretten avklarer innholdet i eiendomsforhold og rettigheter til fast eiendom.

Avgjørelsene fattet av jordskifteretten kan ankes til lagmannsretten og eventuelt videre til Høyesterett.

Alle norske statsborgere kan søke om å bli meddommere i jordskifteretten, men det er visse krav og begrensninger i domstolloven³⁴. Vedkommende må snakke og forstå norsk, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven, ha fylt 21 år og være under 70 år når du velges, ikke være fradømt stemmeretten, ikke være under offentlig gjeldsforhandling, konkursbehandling, eller i konkursskarantene, stå innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen, ikke være dømt for visse straffbare forhold³⁵.

Den som fremmer sak for jordskifteretten, må forskuttere inngangsgebyret for at jordskifteretten skal starte med behandling av saken. Når saken avsluttes, vil imidlertid kostnadene fordeles på partene. Fordelingen skjer etter hvilken nytte partene har hatt av saken, uavhengig av hvem som har krevd den. Hvis jordskifteretten vurderer kravet som grunnløst, må den som krever saken dekke kostnadene. Denne vurderingen gjøres tidlig i saken. Det er faste gebyrer avhengig av om det er rettsendrende eller rettsfastsettende saker, eller krav om skjønn.

Vanligvis dekker partene selv sine advokatutgifter. Dette gjelder imidlertid ikke når jordskifteretten behandler rettslige tvister. Den part som har vunnet tvisten har krav på full erstatning for sine advokatutgifter³⁶.

Det er en rekke henvisninger og koblinger mellom jordskifteloven og reindriftsloven.

På reindriftsområdet har jordskiftedomstolene myndighet etter § 3-8 om Regler om sambruk (bruksordning) etter jordskifteloven. I fjerde ledd står følgende:

«Jordskifteretten kan gi regler om bruken i det samiske reinbeiteområdet der det blir drive reindrift. Retten kan ikke regulere forholdene mellom de som driver reindrift.»

Jordskifteretten kan også gjennom § 3-9 andre ledd gi pålegg om felles tiltak og pålegg om felles investeringer. Jordskifteretten er også overprøvingsorgan for interne forhold i reindriften etter reindriftsloven § 59 fjerde ledd:

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

³² Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettslove på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)

³³ Jordskiftelova, kapittel 2

³⁴ Lov 13. august 2013 nr. 5 om domstolene (domstolloven)

³⁵ Domstolloven §§ 70-72

³⁶ Jordskiftelova § 7-9

I tillegg kan jordskifteretten etter reindriftsloven holde skjønn i en særskilt sak eller i forbindelse med jordskifte.

Jordskifterettens rolle på reindriftsområdet er foreslått endret som følge av Rapport om jordskifteretten, jf. kap. 4.1, blant annet ved å gi jordskifteretten lovhjemler til å foreta rettslige avklaringer av bruksrettigheter for reindriftnæringen. Forslaget er så langt ikke fulgt opp.

6.6 Private meklere

Det finnes private aktører som tilbyr mekling som en tjeneste mot betaling i Norge. Slik mekling er gjerne knyttet til mekling i tvister i henhold til tvisteloven av 2005 eksempelvis om samlivsbrudd, barnesaker, arveoppgjør, eiendomssaker, arbeidstvister, kommersielle tvister, tvist etter kjøp av bygg, anlegg og maskiner, ol.

Meklerne tilbyr sin profesjonelle meklingskompetanse for å bringe partene sammen for å finne omforente løsninger. Meklingen fremstilles som et alternativ til dyr advokathjelp og lange rettsprosesser.

En vanlig mekling koster gjerne mellom 10 og 20 tusen (inkl. mva.) per part. Dette inkluderer da forberedelser, individuelle samtaler med partene og mekler, dokumentgjennomgang, meklingsmøte og avtaleskriving. Reise og opphold samt behov for mange meklingsmøter vil komme i tillegg.

7 Behov for mekling og når det skal mekles

I rapportens kapittel 2.2 er det vist til reindrifftslovens forarbeider hvor man vurderte at det var behov for mekling i reindrifften og at dette dannet grunnlaget for at en egen meklingsbestemmelse i reindrifftsloven.

I dette kapitlet vurderes behovet for bruk av mekling i reindrifften, herunder når mekling etter reindrifftslovens § 73 skal gjennomføres og ikke.

Til dette er det blant annet relevant å belyse hvilke erfaringer representanter fra reindriffts-næringen har, og erfaringene til de ulike institusjonene som jobber med konflikter og mekling i reindrifften. Den 1-2. september 2022 ble det gjennomført et seminar med fokus på erfaringsutveksling med representanter fra reindriffts-næringen og institusjoner med erfaring fra konflikter og konfliktløsning i reindrifften. Resultatene fra denne erfaringsutvekslingen er gjengitt i kapittel 7.1, hvor det fremgår blant annet hva konfliktene dreier seg om, omfanget av konfliktene, og hva behovet er for mekling.

I kap. 7.2 gjennomgås flere hensyn og forhold som bør vurderes når det skal tas stilling til om det er hensiktsmessig med mekling etter § 73 eller ikke hensiktsmessig.

7.1 Erfaringsutveksling fra meklingsseminaret

Her presenteres resultater fra meklingsseminaret i Alta den 1-2-september 2022, herunder erfaringer om konflikter, hva som skaper konfliktene, hva konfliktene handler om og omfanget av reindrifftskonflikter.

7.1.1 Statsforvalternes erfaring med mekling

På seminaret presenterte statsforvalterne fra henholdsvis Trøndelag og Troms og Finnmark deres erfaringer med konflikter og mekling i reindriffts-næringen.

Statsforvalteren fra Troms og Finnmark

Statsforvalteren oppgir at de bruker store ressurser på konflikthåndtering og dialog med parter som er i konflikt, også ofte etter at Reinpolitiet har blitt involvert.

De vanligste konfliktene omhandler:

- Brudd på bruksregler, herunder brudd på distriktsgrenser, siidagrenser og beitetider
- Brudd på lover og vedtak om innsyn og skilling (čanadeapmi)
- Oppsett av ulovlige gjerdar.
- Rein på innmark og rein i fredet område
- Manglende innsyn i nabosiida sin reinflokk etter sammenblanding, jf. reindrifftslovens § 29.
- Fordeling av erstatningsmidler mellom medlemmene i et distrikt, og mellom siidaer

Ofte omhandler konfliktene hastesaker, men statsforvalteren er likevel forpliktet til å følge forvaltningsloven i oppfølgingen. Det er flere steder årlige konflikter mellom de samme partene på grunn av at partene har ulik oppfattelse av rettigheter mm. I Vest- Finnmark følger konfliktene vinterbeitegrensene. Før vinterbeitegrensene ble inntegnet og vedtatt i

bruksreglene, var det mange konflikter der statsforvalteren prøvde mekling. Statsforvalteren mener at den lokale konfliktløsningsmodellen i distrikt 16 har fungert, siden det ikke har vært så mange konfliktsaker derfra.

I løpet av vinteren 2021/22 var det registrert 30 konflikter mellom november og april. Statsforvalteren gjennomførte 17 kontroller, hvor Reinpolitiet deltok i noen av sakene. Vinteren 2021/22 prioriterte statsforvalteren beitekrise og reintelling. Konflikt håndtering ble derfor ikke prioritert.

Statsforvalteren har erfart følgende utfordringer med mekling:

- Parten kom ikke til møte i den ene saken
- Alle parter (siidaene) var ikke alltid med på mekling
- Parter trekker tilbake sine underskrifter, og trukket seg fra avtalen inngått ved mekling
- Parter nekter å følge meklingsavtalen da de selv ikke var med på meklingen
- Meklingsresultatet kan påvirke andre parter (den fjerde og femte siidaen)
- Ikke mulig å løse hastesaker med mekling, og forholdet til dyrevelferd kommer også inn

Det pekes også på at statsforvalteren har mange roller i forvaltningen av reindrift, og alle rollene passer ikke sammen. Den ene rollen kan påvirke den andre rollen. Gjennomføring av tvangstiltak kan for eksempel ødelegge for tilliten som er nødvendig for dialog om konfliktløsning og mekling. Det ble også vist til at med 2007 loven fulgte det selvstyre, og når selvstyret fungerer dårlig blir det mange konfliktsaker.

Statsforvalteren i Trøndelag

Statsforvalteren i Trøndelag viste til at de fleste konfliktene innenfor deres reinbeiteområder handler om rein på dyrka mark og om rein utenfor distriktsgrensene.

Statsforvalteren i Trøndelag viste også til at det i liten grad er ressursknapphet som gir interne konflikter. Det er imidlertid interne konflikter i enkelte distrikter som følge av personlige motsetninger. Konfliktene kan imidlertid ha sin opprinnelse i eksempelvis uenighet om beiterettigheter mellom nye og gamle siidaer. Mekling etter reindriften § 73 er forsøkt i ett enkelt tilfelle.

7.1.2 Konfliktrådets erfaringer med reindriftenkonflikter

Konfliktrådets leder i Finnmark, Anita Sommer, presenterte også deres erfaringer med reindriftssaker på seminaret.

Det ble vist til følgende konflikttyper (sakstyper) hvor konfliktrådet har gjennomført mekling de siste tre år i Trøndelag, Nordland, samt Troms og Finnmark:

- Mellom reineiere og andre aktører/bedrifter: handler om manglende forståelse for reindriften driftsmønster, reinens naturlige adferd og hva reindrift innebærer.
- Mellom ulike familier/parter internt i reindriftnæringen: beitekonflikter som handlet om hvem sine rein som har beitet når og hvor. Kjentetegnet ved at dette er konflikter over tid, samt at de kjenner hverandre godt og har ulike familierelasjoner. Saker som også inneholder bruk av alvorlige trusler mot liv og helse.
- Mellom reineiere og hundeiere, hvor hunder jager rein.
- Skadeverk på reingjerder hvor reineier er fornærmet part.
- Tyv slakting av rein.
- Hatefulle ytringer og rasisme rettet mot reindriftenutøvere.

- Vold i nære og ikke nære relasjoner.

Erfaringene fra disse sakene er at saker som handler om trusler, hatefulle ytringer, rasisme, vold, med mer, er konflikttyper som egner seg godt for konfliktrådet. Det at partene har en slik arena etter slike hendelser har mye å si for partenes trygghet og psykiske helse.

Når det gjelder saker der konflikter har pågått i generasjoner, hvor konflikten er arvet fra en generasjon til neste, så fortalte Sommer at disse er veldig komplisert å løse. Her kan mekling løse deler av slike konflikter, men ikke alt. I slike saker vises det til at det er mange involverte og alle kan ikke av praktiske grunner stille på møter samtidig. Det er viktig at de som ikke deltar har respekt for avtalen som eventuelt blir inngått, slik at prosessen ikke oppleves meningsløs og konflikten ikke blir løst.

I slike saker kan det være utfordrende og vanskelig å komme i kontakt med partene i sakene.

Konfliktrådet opplyser ellers om at de har meklere som snakker samisk, slik at man kan møte partene på best måte. Men en erfaring er at partene ofte ikke ønsker en mekler som snakker samisk, men at de mange ganger isteden ønsker å ha en mekler som kommer utenfra og utenfor egen samisk kultur. Konfliktrådet mener det vil være hensiktsmessig at Statsforvalter, Sameting eller siidaene selv henviser sakene til konfliktrådet, og at de innhenter samtykke til mekling. En av de største utfordringene i dag er at konfliktrådet har problemer med å komme i kontakt med partene for å få samtykke. Dersom samtykke fra partene foreligger når saken kommer til konfliktrådet, vil det være av stor praktisk betydning.

7.1.3 Jordskifteretten sine erfaringer med reindriftskonflikter

På seminaret ble det også gitt et foredrag fra jordskifterettsleder Dagfinn Kleveland om Jordskifterettens erfaring med reindriftskonflikter.

Kleveland gjennomgikk en kartmodell over utviklingen av vintersiidaer i Vest-Finnmark fra før 1978 og frem til i dag, som han hadde lært av en reineier. Den viste hvordan det før 1978 var tradisjonelle rettighetsområder med buffersoner mellom siidaene som ga en fleksibilitet i beitebruken. Da reindriftsloven av 1978 innførte begrepet «fellesbeiter» tolket noen reineiere dette dithen at de kunne bryte de tradisjonelle rettighetsområdene og etablere nye siidaer. Konsekvensen i dag er at det har etablert seg flere siidaer som er mulige rettighetsbærere, buffersonene er borte og det har oppstått et stort antall beitekonflikter.

Dette bakteppet gjør at mekling for å finne en løsning på beitekonflikter vil være komplekst og tidkrevende. Kleveland fremholdt at meklerens utfordring er sakenes alle fasetter. Partene må ha en egeninteresse i å finne en løsning, og partene må fokusere på hva som er ulempene med å ikke oppnå en løsning og samtidig hva som er fordelene med et forlik. Jordskifteretten har kompetanse til å mekle i denne typen saker, men har ikke lovhemmel eller ressurser til dette per i dag. Denne typen beitekonflikter må løses for hele flyttesystem samtidig, f.eks. hele Kautokeino vestre sone. Dette skyldes at en avklaring av en beitegrense mellom to siidaer vil påvirke beitegrensen også mot andre siidaer, som derfor må behandles samtidig.

Kleveland hadde tro på å drive en meklingsprosess/forhandlingsprosess med å stille spørsmål, som fører til læring og hvor man finner sammen til en løsning før det blir en jordskiftesak av det. Dette hadde man gode erfaringer med fra andre områder hvor jordskifteretten hadde juridisk kompetanse til å avgjøre og behandle saker.

7.1.4 Erfaring med rettsmekling i reindrifskonflikter

Sorenskriver og leder for Indre og Østre Finnmark tingrett, Finn-Arne Schanche Selfors, fortalte under seminaret om deres erfaringer med reindrifssaker og rettsmekling.

Følgende typer tvister fra reindrift har blitt fremmet for domstolene:

- Tvister i forvaltningssaker
- Tvist mellom ulike siidaer om beiterettigheter og beitegrenser
- Interne tvister i en siidaandel (f.eks. om fastsettelse av reintall internt i siidaandelen)
- Interne tvister i en siida (f.eks. om intern fordeling av reintall og om reduksjon)
- Tvist om tildeling av siidaandeler
- Tvist om fordeling av økonomiske midler (f.eks. erstatninger og tilskudd)
- Tvist om gjerdebygging
- Straffesaker med bakgrunn i tvister

Rettsgrunnlaget for å løse slike konflikter er reindriftsloven, sedvaner i reindriften, alders tids bruk, rettspraksis, hevd, mv. Erfaringene fra Indre Finnmark tingrett er at man ikke får til løsninger under rettsmekling i reindrifssaker fordi selve rettssituasjonen ikke er tilstrekkelig avklart innen reindriftsretten. Det er behov for å avklare reindriftsretten, hvor man ivaretar den uskrevne samisk rettstradisjon, sedvaner og hevdsregler.

Det ble sitert fra NOU 2020:11 «Den tredje statsmakt - Domstolene i endring»³⁷, punkt 23.6.3 Saker som berører samiske interesser:

«Domstolkommisjonen fremhever at plikten til å sikre den samiske befolkningen domstolsbehandling av høy kvalitet påhviler alle domstoler. God sikring av samenes rettigheter til språk, kultur, sedvaner generelt krever en kjennskap til samerett, samisk rettskultur, samisk språk, sedvaner og samfunnsliv blant de ansatte i domstolene. Dette gjelder særlig domstoler i samiske tradisjonelle områder».

Videre refererte Selfors til Høyesteretts plenumsavgjørelse i Nesseby-saken (HR-2018-456-P)³⁸, punkt 123, hvor det fremgår at:

«Både i Selbudommen og Svartskogdommen er det fremhevet at når alminnelige nasjonale tingsrettslige regler skal anvendes for å ta stilling til samenes rettigheter, må det skje på samiske premisser. Det skal dermed legges vekt på samiske rettsoppfatninger og på samiske sedvaner.»

Det ble fremhevet at når alminnelige nasjonale tingsrettslige regler skal anvendes for å ta stilling til samenes rettigheter, må det derfor skje på samiske premisser. Det skal dermed legges vekt på samiske rettsoppfatninger og på samiske sedvaner.

7.1.5 Reinpolitiets erfaringer med konflikter og mekling

På meklingsseminaret presenterte Reinpolitiet, ved politioverbetjent Håvard Martinsen, deres erfaringer med konflikter og mekling i deres arbeid.

³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>

³⁸ <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2018-456-p?q=HR-2018-456-P>

Det ble oppgitt at Reinpolitiet sin primære oppgave var å forebygge konflikter. Reinpolitiet bruker en del tid på synlighet og tilstedeværelse, og har fått forhindre konflikter som følge av dette. Forebygging av konflikter skjer best i fredstid med utvikling av dialog og relasjoner.

Reinpolitiets erfaring var at gode bruksplaner med klare beitebruksregler var konfliktreduserende. God dialog og nært og tett samarbeid med reindriftsforvaltningen var også noe de erfarte at fungerte bra. De trakk også frem at de hadde registrert at mekling internt i reindriften (viddemekling i distrikt 16) så ut til å fungere bra for å løse opp i konflikter på et tidlig tidspunkt.

Ifølge Reinpolitiet er det vanskelig å få til en konfliktløsning i saker hvor det oppstår tvil om habilitet, i saker hvor ulovligheter har pågått over så lang tid at det er etablert som en ny praksis, og der hvor det er dårlig kommunikasjon mellom distriktene. Dersom partene ikke aksepterer de offentlige vedtakene, gjør dette konfliktløsning vanskelig.

Det er også vanskelig å bidra med konfliktløsning i saker hvor frykt er styrende og hvor det settes frem trusler om vold. Det er mangel på dialog som følge av frykt og usikkerhet. Saker hvor frykt er styrende gjør det vanskelig å løse konflikter. Men tilstedeværelse av Reinpolitiet gjør ofte at partene kan møtes og løse problemene, og løse disse tidlig.

Reinpolitiet bistår ofte statsforvalteren og oppdraget dreier seg da gjerne om tilstedeværelse som følge av frykt for vold. Reinpolitiets tilstedeværelse gjennom patruljer i beiteområdene ser ut til å ha en konfliktforebyggende effekt.

7.1.6 Reindriftnæringens erfaringer med konflikter

På meklingsseminaret ble det av reieneierne gitt en beskrivelse av bakgrunnen for mye av konfliktene som følger:

- *Det at staten hjemlet i reindriftsloven av 1933 og 1978 har gitt tillatelse til flytting av reieneiere til nye beiteområder, uten å ta hensyn til eksisterende beiterettigheter i disse områdene som var opparbeidet etter alders tids bruk, har medført konflikter rundt rettighetene og legitimiteten til tilflyttere i hele reindriften i Norge, og i forhold til svensk reindrift.*
- *De aller fleste konflikter i reindriften har egentlig sitt utspring i uenighet om beiterettigheter, så sprer det seg til andre områder som trusler, vold, tjuv slakting, osv.*
- *Stadig flere siidaer respekterer ikke beitegrensene, flyttetidene og flytterekkefølgen som har blitt praktisert i generasjoner, og som et stykke på vei er nedtegnet i bruksreglene.*
- *Det er et stort problem at det ikke finnes noen som sørger for at bruksreglene til distriktene blir overholdt, noe som gjør at konflikter om beitegrenser løses med trusler og vold.*
- *Det er problematisk at distriktene utarbeider bruksregler uten gjensidig innsyn, og dermed kan ha bruksregler som går på tvers av beitegrensene som er nedfelt i bruksreglene til nabodistrikt eller nabosiida. Dette skaper konflikter.*
- *Generelt liten kjennskap til meklingsordningen i § 73 og når den kan brukes, men samtidig enighet om at det er veldig mange konflikter i reindriften som ikke blir tatt tak i.*

En av reineierne på meklingsseminaret påpekte at det synes å mangle en offentlig forståelse og beskyttelse av hvordan siidasystemet i reindriften har fungert fra gammelt av og frem til i dag. Et grunnbegrep for å forstå dette systemet er det nordsamiske ordet “johtolat”. Ordet beskriver og knytter sammen et distrikts (orohat) beite- og flytteområder. Distriktene har fra gammelt av fordelt beiteområdene imellom seg gjennom hele året etter et fast flyttesystem som inkluderer flyttetider, flytterekkefølge, hvileplasser under flyttingen, osv. Dette systemet binder sammen hele distriktets beiterettigheter mellom sommer- høst-, vinter- og vårbeitene. Distriktene har opparbeidet seg bruks- og beiterettigheter til disse områdene gjennom alders tids bruk, og disse rettighetene er beskyttet av FN’s menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner. Myndighetene har imidlertid ikke så langt tatt hensyn til rettighetene i disse flyttesystemene, slik at det flere steder har blitt godkjent drift i strid med disse tradisjonelle rettighetene. Dette har skapt kaos og konflikter. Myndighetene må rydde opp i denne situasjonen som er uholdbar og i strid med folkeretten. Ett eksempel på de uskrevne reglene i flyttesystemet er knyttet til flytting av rein og reindriftsrettighetene ved inngåelse av ekteskap. Praksisen har vært at jenta normalt flyttet til mannens distrikt og tok med egne rein dit, men det kunne også avtales andre veien dersom det var behov for arbeidskraft i jentas siida. Helt sentralt var imidlertid at ektefellene måtte etablere seg kun i et flytteområde (johtolat) og mistet beiterettighetene i det andre. Slik har man opprettholdt de gamle flyttesystemene og unngått kaotisk flytting på tvers i flytteområdene. Denne praksisen har også vært veldig verdifull for å unngå innavl ved at det ved ekteskap har blitt tilført nye gener når ektefellene har slått sammen reinflokkene.

Andre reineiere på seminaret syntes å gi tilslutning til at det finnes en relativt universell enighet i reindriftssamfunnet om et slikt flyttesystem med samisk rettsoppfatning og sedvaner, samt uskrevne samhandlingsregler. De opplevde at stadig flere siidaer ikke respekterte beitegrensene, flyttetidene og flytterekkefølgen som har blitt praktisert i generasjoner, og som et stykke på vei er nedtegnet i bruksreglene. Men noen påpekte at ikke alle de gamle skikkene og uskrevne reglene vil passe i en moderne tid og dagens reindrift. En annen påpekte at det virket å være stadig flere som ikke så seg tjent med å følge disse gamle uskrevne reglene, og derfor valgte å handle i strid med dette, uten at det får noen konsekvenser fra myndighetenes side.

Andre eksempler på uskrevne regler som ble nevnt var knyttet til uttak av nisterein (la skinnet med øremerkene følge reinskrotten helt hjem), skikker og hilseregler ved besøk hos nabosiidaer, tvisteløsning internt og mellom siidaer hvor kvinnene har hatt en sentral rolle, arbeidsplikter internt i husholdene og mellom utøverne i siidaene, osv. Det ble fremholdt at dersom alle hadde respektert og fulgt disse uskrevne reglene, så ville det vært langt færre konflikter i reindriften, og det ville bidratt til velordnet reindrift og sosial orden internt i siidaene og mellom siidaene. Reineierne ga uttrykk for at de ikke var klar over at de kunne nedfelle slike uskrevne regler i bruksreglene.

På meklingsseminaret kom det frem at det var et svært stort problem at det ikke finnes noen som sørger for at bruksreglene til distriktene blir overholdt. Konsekvensen var at de som tok seg til rette ble vinnerne, f.eks. beitet inne i andre siidaers vinterbeiteområder. Mens de som overholdt tradisjonelle beitegrenser og/eller bruksreglene ble de store taperne. En deltaker på seminaret lurte også på hvordan Reinpolitiet kunne følge opp reintyverier når de ikke kunne reinmerke, og således ikke hadde grunnlag for å fastslå hvem sin rein som var slaktet.

En av reineierne fortalte om deres erfaringer med et internt meklingssteam oppnevnt av årsmøtet i deres distrikt, omtalt som viddemekling. Årsmøtet valgte tre reineiere fra ulike siidaer, som et internt meklingssteam for hele distriktet. Ordningen har vært utprøvd i tre år. Distriktet dekket utgifter og betalte meklerteamet for meklingsen. De har også gjennomført meklingsen etter initiativ fra statsforvalteren, hvor den interne mekleren har rykket ut sammen med en fra Reinpolitiet, og hvor Statsforvalteren dekket utgiftene. Meklerteamet har vært

involvert i seks-syv meklinger. Teamet har fordelt meklingene imellom seg ut ifra hvem som har passet best til å delta i enkeltsaker med hensyn på habilitet og personlige forhold. De fleste av konfliktene dreier seg om uenighet om beiteområder og beitetider. Noen saker har løst seg ganske raskt. Men enkelte ganger tok det mye tid, og de fant ikke alltid frem til en løsning.

I noen saker har det vært nødvendig at de interne meklerne har jobber sammen med Reinpolitiet. I slike tilfeller har de ikke oppfattet seg selv som en kulturell oversetter (Cultural broker) eller bare som en tolk og veiviser for reinpolitiet, men at de hadde en utfyllende rolle. I Henriksen og Hydles arbeide med soabahallan-prosjektet var det flere som fortalte om at de ikke likte eller at de følte seg litt provosert i møter med uinformerte betjenter fra reinpolitiet. På direktespørsmål svarte reineieren at han ikke opplevde dette som ubehagelig. Reineieren på meklingsseminaret fortalte at distriktet hadde mange positive erfaringer med denne uformelle ordningen med viddemekling og mente den også hadde bidratt til å forebygge konflikter. Ordningen ble anbefalt å prøve ut for andre distrikter eller flyttesoner som en intern «førstelinjemekling».

Distriktsstyret i en av flyttesonene i Vest-Finnmark arbeidet også i en periode aktivt med å løse interne konflikter. Reindriftsutøverne ga beskjed til distriktsstyret når det oppsto konflikter. Distriktsstyret kartla konflikten og bidro til å finne løsninger der og da. Denne måten å løse konflikter stoppet imidlertid opp etter noen år, da distriktsstyret mente de ikke skulle engasjere seg i konflikter som ofte var knyttet til uavklarte beiterettigheter.

På meklingsseminaret fremkom det at de fremmøtte reieierne anså beitekonflikter å være den største og vanskeligste konflikten å løse, og at beitekonflikter ofte var den bakenforliggende årsaken til mange andre konflikter, særlig trusler og vold. Dette samsvarer med sammenstillingene av rettsakene som har vært gjennomført siden 2007, jf. kapittel 7.2.

7.2 Gjennomgang av dommer i perioden 2007-2018 – konflikttyper og omfang

I Soabahallan-rapporten gis følgende beskrivelse av bakgrunn for mange av konfliktene i reindriften:

«Det er reindriftsutøveren som eier reinen. Siidaen har rettigheter knyttet til beite. Distriktsstyret og siidaandelen blir i praksis de som representerer disse rettighetene. Dette blir ikke alltid fulgt, og konflikter kan bli konsekvensen.»

I Soabahallan-rapporten ble det gjennomgått 29 reindriftsrelaterte dommer som er fattet etter at 2007 loven trådte i kraft. Disse 29 sakene fordeler seg slik med hensyn til konflikttyper³⁹:

- Konflikter om reinbeiteområde: 8
- Konflikter om reintallsfordeling eller reintallsreduksjon: 4
- Konflikter om rett til å drive reindrift/siidaandel: 3
- Tvist om bruksregler: 2
- Krav om skilling før flytting: 2
- Klage på fordeling av bo etter skilsmisse: 1
- Klage – merkenemndas endring av et reinmerke: 1
- Distriktsintern konflikt om rett til å signere ekstern erstatningsavtale for tapt reinbeite: 1
- Klage – avslag på driftstilskott: 1
- Reintyveri/påført skade på rein for å få utbetalt rovdyrerstatning: 1

³⁹ Henriksen & Hydle (2018, s.47-48)

- *Trusler/vold i ruspåvirket tilstand pga. sammenblanding/annen uenighet om reindrift: 3*
- *Twist om flyttlei:1*
- *Grenseoverskridende twist om beiterettigheter mellom svenske reineiere og Norge: 1*

Siden “Soabahallan-rapporten” kom ut i 2018 så har det kommet noen nye dommer, men de er ikke med i oversikten ovenfor.

7.3 Når er mekling et hensiktsmessig virkemiddel?

Det fremgår ikke av ordlyden til meklingsbestemmelsen i §73 i hvilke typer konflikter meklingsbestemmelsen er ment for, men det står noe om dette i forarbeidene til loven, jf. kap. 2.2.1. Mekling trekkes frem som et alternativ for å bidra til å løse konflikter gjennom felles løsninger. Målet med mekling er at samarbeid og sameksistens blir lettere for utøverne som skal leve i nær kontakt med hverandre også etter konflikten. På denne måte unngås unødig rettsliggjøring av konflikter som ofte gir fastlåste posisjoner i etterkant.

I dette kapitlet går det først igjennom når mekling på generelt grunnlag kan være et hensiktsmessig virkemiddel og når § 73 er egnet (kap. 7.3.1). Deretter går det igjennom noen av de vanligste typetilfellene av reindriftskonflikter for å vurdere når mekling kan være en egnet metode og når det ikke vil være egnet (kap. 7.3.2 – 7.3.5).

7.3.1 I ulike stadier av en konflikt

Generelt bør det alltid være et mål å løse konflikter på et så tidlig stadium som mulig i en konflikt, jf. konfliktrappen til omtalt i Soabahallan-rapporten⁴⁰ og Glasls konfliktteori omtalt i kapittel 1.4. Dette for å unngå at konfliktnivået mellom partene eskalerer og utvikler seg til mer fastlåst konflikt som må løses av domstolene. I tilfeller med trusler og vold, har gjerne konflikten pågått over tid. Ulike former for mekling kan være virkemiddel for å løse opp i konflikter før de eskalerer .

Som omtalt i kapittel 1.4 så har den østerrikske antropologen Friedrich Glasl utviklet en konfliktteori som beskriver hvordan konflikter utvikler seg gjennom ni typiske stadier⁴¹. Nivå en til tre kjennetegnes ved at det er mulighet for lokal konfliktløsning. Konfliktene på dette stadiet er relativt enkle å hankses med, og belaster sjelden rettsvesenet. Partene er villige til å diskutere saklig sine syn og meninger, og partene er fremdeles på saksnivå. Konflikter som eskalerer til nivå fem til syv krever gjerne en offentlig involvering for å finne en løsning. Konflikten har på dette nivået eksalert og partene ser på hverandre som motparter. Partene ønsker å vinne over den andre og konflikten har gått fra å handle om sak til person. Konflikter på disse nivåene kan være egnet for mekling, herunder rettsmekling. Konflikter på nivå åtte og ni beskrives som uopprettelig. Partene tar alle midler i bruk for å vinne over motparten og kun en rettskraftig dom kan avklare hvem av partene som “vinner konflikten”.

For å søke å løse konflikter på et så tidlig stadium som mulig ville det vært hensiktsmessig at reinbeitedistriktene drev med konfliktforebygging og utviklet en intern ordning for konflikthåndtering i sine bruksregler (eks viddemekling). Dersom en lokal konfliktløsningsordning etablert, så er det viktig at denne ordningen får rom til å fungere som en førstelinje mekling på lokalt nivå, før det igangsettes mekling etter § 73.

⁴⁰ Henriksen & Hydle (2018, s. 29)

⁴¹ NOU 2001:32 Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven)

Vedtak om meglings etter § 73 i reindrifftsloven synes å være hensiktsmessig for konflikter som har eskalert til de midlere nivåene fem til sju på Glasl konfliktskala. Mekling er iflg Glasl en velegnet intervensjon i konflikter på disse nivåene.

Landbruksdirektoratet har vurdert om det er mulig å avgrense bruken av § 73 til meklings til konflikter hvor det er i offentligrettslig interesse å avklare en konflikt, selv om dette ikke ble foreslått av reindrifftslovutvalget i NOU 2001. I vurderingen har vi sett på Sivilombudsmannens uttalelse⁴² om offentlig interesse. Forarbeidene til reindrifftsloven åpner for at det offentlige i enkelte tilfeller kan gå inn også i det som i utgangspunktet er interne saker. Bakgrunnen er behovet for å sikre en velordnet drift eller gi beskyttelse mot misbruk av maktposisjoner. Typisk kan det være snakk om konflikter som går ut over en uskyldig tredjepart og hvor meklings kan bidra til å finne en løsning uten at den eskaleres. Direktoratet har derfor kommet til at det en avgrensning av bruk av meklings etter § 73 til konflikter av offentligrettslig interesse ikke er naturlig eller hensiktsmessig. I vanskelige og fastlåste konflikter hvor siidaandelsleder, siidastyre eller distriktsstyret ber om at det igangsetter meklings etter § 73, så bør dette prøves ut uavhengig av om konflikten kan sees å være offentligrettslig eller privatsrettslig.

I privatretslige konflikter hvor begge parter ønsker meklings kan partene i tillegg benytte seg av konfliktrådets meklingsssystem eller engasjere private meklere. Konflikter som er av privatretslig karakter vil ofte kunne være godt egnet for meklings, såfremt alle parter har noe å gi i forhandlingene og er løsningsorientert.

Om en konflikt er egnet for å løses gjennom meklings vil likevel alltid være en avveining mellom mange hensyn. En vanlig forutsetning for meklings er at alle parter er enige om at meklings skal gjennomføres, og har en interesse i å finne en løsning.

7.3.2 Ved lovbrudd

Bruk av meklings kan ikke være et substitutt for oppfølging og håndheving av pågående lovbrudd etter gjeldende rett. Dersom det er konstatert eller mistanke om lovbrudd etter straffelovens bestemmelser er det ikke hensiktsmessig å mekle mens saken er under etterforskning eller ligger til påtalebeslutning. Dette kan typisk være saker om bruk av trusler og vold som skal følges opp av politiet.

En annen avgrensning er ved stevning til rettssak. I slike tilfeller vil det ofte være aktuelt med rettsmeklings, men det vil ikke være hensiktsmessig å mekle etter reindrifftsloven § 73 samtidig med en pågående etterforskning eller rettsprosess.

Meklings er ikke en av hovedpilarene i forvaltningssystemet for reindrifften. Det må være vedtakene, reguleringene og bruksreglene som fordeler ressursen mellom brukerne som må være det som «bærer» forvaltningssystemet. Dersom en konflikt har sin årsak i et konstatert brudd på reindrifftslovens bestemmelser må det være slik at forholdet i første rekke må følges opp og håndheves. Det vil f.eks. ikke være hensiktsmessig å gjennomføre meklings samtidig som statsforvalteren, Landbruksdirektoratet eller Reindrifftsstyret gjennomfører inngripende tiltak mot parten(e), eksempelvis parallelt med at det pågår tvangstelling, utdriving av rein ved tvang, løpende tvangsmulkt eller andre tvangstiltak.

Meklings kan være egnet for å løse eventuelle bakenforliggende konflikter som kan være årsaken til at det må gjennomføres inngripende tiltak, men meklingsen må da startes så tidlig at den forebygger og forhindrer at det skjer brudd på lovens bestemmelser.

⁴² SOM-2011-575

Det kan imidlertid ofte være grunnlag for mekling i etterkant av domstols prosesser for å finne løsninger for hvordan partene kan forholde seg til hverandre. I etterkant av at en konflikt er ferdig behandlet av politiet/domstol, må partene gjerne forholde seg til hverandre som naboer eller i samme siida. Målsetningen med slike meklinger er gjerne at partene skal finne løsninger på hvordan de skal forholde seg til hverandre og at det skal være trygge rammer for næringsutøvelsen. Da kan det ofte være behov for å mekle om hvordan partene kan ha en uenighet og samtidig unngå bruk av trusler og vold. I slike saker er det viktig at den fornærmede ikke utsettes for press, slik at det oppstår fare for nye krenkelser.

Før det legges opp til denne typen mekling er det viktig å vurdere om saken er egnet til en slik prosess. Partenes behov vil være helt avgjørende, og hensyn til både fornærmede og gjerningspersonens situasjon spiller inn. Det er viktig å vurdere sakens karakter og behovet for å forebygge nye hendelser og/eller konflikteskalering.

7.3.3 Ved konflikt om beiterettigheter

Av de tidligere beskrivelsene i rapporten av konflikter så fremgår det at konflikt om beiterettigheter er den vanligste typen konflikt i reindriften. På meklingsseminaret fremkom det at de fremmøtte reineierne anså beitekonflikter å være den største og vanskeligste konflikten å løse, og som ofte var den bakenforliggende årsaken til mange andre konflikter, særlig trusler og vold. Dette samsvarer med sammenstillingene av rettsakene som har vært gjennomført siden 2007, jf. kapittel 7.2.

Dersom en siida mener å ha eksklusive beiterettigheter i et område hvor det er konflikt med andre siidaer, så vil slike konflikter være dårlig egnet for mekling etter § 73. Dette kan eksempelvis være i tilfeller hvor nye siidaer er etablert i nyere tid, og ikke anerkjent av de som brukte området tidligere. Dermed kan det oppstå tilfeller hvor ikke alle parter mener de har noe å gi under meklingen. Slike beitekonflikter vil kreve rettslig avklaring enten gjennom rettsmekling eller domstolsbehandling.

Mekling etter § 73 kan likevel tenkes å være en mulighet i beitekonflikter der begge parter anerkjenner at den andre parten har beiterettigheter i tilgrensende områder, og hvor det gjennom mekling kan finnes frem til en felles forståelse om omforent bruk av grenseområdene, enten en klar opptrukken beitegrense mellom siidaene, eller enighet om felles bruk av grenseområdet (eks en fast fordeling mellom siidaer om tidlig og sein bruk av det samme området). Løsninger og avtaler må da utformes slik at de ikke bryter med beiterettighetene til andre siidaer i området.

7.3.4 Ved konflikt om reintall

I samisk reindrift har reintallet tradisjonelt blitt styrt av reinlykken til den enkelte utøver og vekslende beiteforhold mellom år, og det finnes ikke tradisjoner for å regulere reintall verken på distrikts- og siidanivå, eller i forhold til den enkelte utøver. Fordeling av reintall har direkte konsekvenser for den enkeltes reindriftsutøvers inntjening og kan danne grunnlag for fremtidige rettigheter og muligheten for å videreføre kulturen og arven videre til neste generasjon. Derfor vil det ofte være krevende å bli enig om en fordeling av reintall.

I områder hvor det er uavklarte beiterettigheter og det samlede reintall er for høyt i forhold til ressursgrunnlaget, vil mekling etter § 73 være lite hensiktsmessig for fordeling av reintall mellom distrikt eller siidaer. I en slik situasjon med konkurranse om beite blir gjerne ressursknappheten så stor at det ikke finnes grunnlag for en forhandlingsløsning. I slike tilfeller må det påregnes at statsforvalteren og/eller Reindriftsstyret, må ta ansvaret for å fastsette,

regulere og kontrollere øvre reintall per distrikt og reintallsfordelingen internt i distriktet, for å sikre en økologisk bærekraftig reindrift.

I områder med avklarte beiterettigheter vil distriktene/siidaene ha en egeninteresse av å tilpasse reintallet til sitt avgrensede beiteområde. Dersom det i tillegg er etablert et oppsyn med bruksreglene slik at alle distrikt/siidaer kun har mulighet til å benytte egne beiteområde, vil utøverne i fellesskap ha mulighet for å jobbe for å nå bærekrafts kriterier og dermed en økt produksjon og inntjening. I en slik situasjon kan det tenkes at mekling etter § 73 kan gi resultater når det gjelder å mekle med alle utøverne i et distrikt/siida om en intern reintallsfordeling eller felles slaktekrav for distriktet, dersom dette kan skapes et felles mål om en velordnet reindrift som gir bedre lønnsomheten og forutsigbarheten for alle på lang sikt.

7.3.5 Ved brudd på bruksregler

For at bruksreglene skal ha noen hensikt og verdi, så må de etterleves av alle brukerne som er berørt. Brudd på fastsatte bruksregler er ikke egnet for mekling, på samme måte som brudd på trafikkreglene ikke er egnet for mekling.

Brudd på de delene av bruksreglene som omhandler beitebruk⁴³ og fastsatt reintall⁴⁴ er i særdeleshet ikke egnet for mekling. Reindriftsloven er en medforvaltningslov, hvor staten har en oppgave med å bistå med å overvåke og sanksjonere brudd på bruksreglene når disse bruddene er i offentlig interesse å følge opp. Slike regelbrudd må derfor følges opp i tråd med reindriftslovens sanksjonsbestemmelser på en raskest mulig måte. På meklingsseminaret var det mange reieiere som var kritisk til at brudd på disse delene av bruksreglene ikke fikk en tilstrekkelig rask reaksjon fra myndighetene, slik at det var lønnsomt å bryte bruksreglene.

Heller ikke brudd på bruksreglene som regulerer punkt 3-8 i reindriftslovens § 57 synes å være egnet for mekling.

Mekling kan imidlertid trolig spille en rolle som «starthjelp» for at partene skal kunne komme i gang med prosesser og forhandlinger om utvikling og forbedring av bruksregler. Dette gjelder særlig dersom samarbeidssituasjonen i distriktet er fastlåst, eller det over tid konstateres forhold som ressursknapphet, lav legitimitet og etterlevelse til reguleringene blant brukerne, dersom reguleringene virker konfliktskapende og konflikt drivende for brukerne, eller hvor lovbrudd og bruk av trusler får pågå over tid. Dersom partene eksempelvis har en beitekonflikt, forsterket av offentlig fastsatte beitebruksregler, som ingen av partene aksepterer eller har legitimitet til, kan det tenkes å være hensiktsmessig å prøve mekling for å sette i gang en prosess for utvikling av bedre beitebruksregler som har en bedre tilpasning («*institutional fit*»). Eller dersom det i et distrikt er uenighet om fordeling av reintall og det synes å kunne være grunnlag for en forhandlingsløsning mellom partene, jf. kapittel 7.3.3. I slike situasjoner er det særlig viktig at myndighetene også ser på om det er behov for å utvikle, evaluere og forbedre reguleringene og/eller rettsgrunnlaget som skal «bære» forvaltningssystemet.

⁴³ Lov 15. juni 2005 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) § 57 andre ledd nr. 1, jf. § 59

⁴⁴ Lov 15. juni 2005 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) § 57 andre ledd nr. 2, jf. § 60

8 Utvikling av meklingsordningen - § 73

I dette kapittelet presenteres forslagene til å utvikle meklingsordningen i reindrifftsloven § 73 som kom frem på meklingsseminaret den 1-2 september 2022, og som kom frem i Jan-Erik Henriksen sin konsulentrapport (Henriksen 2022).

8.1 Forslag fra meklingsseminaret

Både statsforvalterne og sorenskriver Finn-Arne Selfors hadde vurderinger på seminaret om hvordan meklingsordningen kan utvikles og konfliktnivået reduseres i reindrifftsneringen.

Statsforvalteren for Troms og Finnmark viste på seminaret til at det bør være et særskilt organ som gjennomfører meklingene og som er upartisk. I tillegg så statsforvalteren behovet for et «reinoppsyn» som fører tilsyn med at bruksreglene blir overholdt, og da særlig beitebruksreglene og kjøreregler for flytting, jf. lovutvalgets omtale i NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindrifftsloven⁴⁵, jf. kap. 2.2.

Statsforvalteren viste til at reindrifftsloven § 73 ikke kan brukes mellom reindrift og jordbruk, jf. avklaring med Landbruks- og matdepartementet. Omfanget av slike konflikter er stort og det var derfor ønskelig å utvide paragrafen til også å omfatte konflikter mellom jordbruks- og reindrifftsinteresser.

Ordlyden i reindrifftsloven § 73 gir også begrensinger som følge av at det står to parter, når det i flere tilfeller kan være flere enn to parter i en konflikt. Det ble derfor foreslått at ordlyden: «*mellom to parter som ikke klarer å samarbeide om løsningen av en konflikt*» burde endres for å ivareta dette.

Statsforvalteren for Trøndelag uttrykte på seminaret at man klart ser behovet for en meklingsordning i reindrifften. Det ble videre vist til at det bør utvikles et veiledende rammeverk for konfliktmekling, og en meklingsprosess må ha en løpende rapportering til oppdragsgiver.

Det ble også anbefalt at kostnader til mekling bør dekkes over en sentral pott. Men samtidig ble det pekt på at hvordan man skal prioritere denne potten mellom de ulike områdene og konfliktene vil kunne være en utfordring.

Dersom konflikter i et distrikt også omfatter en konfliktrelasjon til statsforvalteren, må dette håndteres og avklares umiddelbart for å unngå rollekonflikter.

Det var også ønskelig at jordskifteretten i større grad kan tas i bruk for å håndtere beite- og brukskonflikter. Dette er privatrettslige forhold som statsforvalteren ikke kan involvere seg i.

Sorenskriver Finn Arne Selfors hadde også vurderinger knyttet til hvordan meklingsordningen kan utvikles. Det ble påpekt at det er behov for å avklare reindrifftsretten, hvor man ivaretar den uskrevne samiske rettstradisjon, sedvaner og hevdsregler. Selfors mente at flere saker burde vært løst med mekling, men spørsmålet er hvordan få dette til. Han mente det er behov for en prosess som kartlegger hvilke tradisjoner, verdier og normer man skal bygge på i reindrifften, som kan gi et bedre grunnlag for mekling og forebygging av konflikter fremover. Selfors hadde

⁴⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-35/id145307/>

tro på å bruke “restorative justice”/forsoningsmøter i kombinasjon med samisk tradisjonell tvisteløsning for å løse opp i konflikter etter rettsaker. Det ble også vist til behov for å skape insitamer for forlik, hvor man blant annet kan støtte minnelige ordninger. Arbeid med holdningsendring om mekling som en foretrukket måte å løse ting på, ble også trukket frem. Det ble også pekt på at det nå er behov for profesjonalisering på mekling i reindriften.

Det ble laget en NOU i 2001 som het “Samiske sedvaner og rettsoppfatninger”⁴⁶, men dette er kun en sammenstilling av en rekke rapporter som Samerettsutvalget ikke hadde kapasitet til å sammenstille. På side 180 kan man blant annet lese:

“... nettopp i reindriften eksisterer hele strukturer av uskrevne samhandlingsregler”

Selfors lanserte avslutningsvis følgende løsning: *“bygge mekling på tradisjoner man har hatt og justere disse til dagens situasjon, samt gi opplæring i dette til unge reineiere helt fra videregående skole på reindriftsfag».*

Fra en av reindriftsutøverne som deltok på seminaret ble det anbefalt å prøve lokal mekling (viddemekling) slik som de hadde hatt erfaring med fra sitt reinbeitedistrikt. For å inneha tillit i reindriftnæringen så mente reineierne at mekleren bør inneha meklingskompetanse, kunnskaper i praktisk reindrift og gjerne også beherske samisk.

8.2 Forslag fra konsulentrapporten

I Jan-Erik Henriksen sin rapport legges det frem følgende forslag til tiltak for utvikling av meklingsordningen⁴⁷:

1. *Tillitsvalgte/ledere i distriktene får opplæring om selvstyre, inkludert kurs i forhandlingsteknikker.*
2. *Ansatte hos SF gis opplæring i samisk kommunikasjon og ikke krenkende kommunikasjon.*
3. *Statsforvalterne bør etablere en informasjonspraksis der svaret om selvstyre og privatrettslig anliggende alltid etterfølges av informasjon om meklingsmulighetene, både i regi av konfliktråd og § 73 mekling.*
4. *SF oppretter et eget meklerkorps for reindriftsmekling etter §73.*
5. *Rekruttering av meklere kan gjøres blant folk som er oppført i siidaandelshavers reinmeldingsskjema eller andre med tilknytning og kompetanse om reindrift og helst også samiskspråklig kompetanse.*
6. *Meklere i meklerkorpsset får tilbud om meklingskompetanse gjennom konfliktrådkursene i mekling.*
7. *Reindriftskonfliktene er såpass kompliserte at det bør oppnevnes en hovedmekler og en veileder/samtalerpartner til hovedmekler. Konfliktrådene kan oppnevne erfarne meklere som veileder/samtalerpartner til hovedmekler. Dette vil kunne ivareta debriefing/veiledning underveis og ivareta two-eyed seeing perspektivet.*
8. *Begrepene indirekte mekling og meklingsberedskap bør nevnes i reglementet.*

⁴⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-34/id379485/>

⁴⁷ Henriksen (2022, s. 43)

9. *Meklingsreglementet bør også omtale målet om at det å bli enige om hvordan partene kan være uenige.*
10. *Veileder for bruksreglene bør ha et punkt om forebygging av konflikter og distriktsintern mekling.*
11. *Det bør være et krav om at siidaen/distriktet høres i spørsmål om hvem som skal få ledig siidaandel og at et flertall aksepterer overføringen. For å unngå at siidaandeler blir en salgsvare, bør reineiere med tilhørighet til distriktet gis fortrinn til å overta ledig siidaandel.*
12. *Avtalepartene bør avsette midler slik at reindriftsnæringen får utarbeidet overordnede strategier for hvordan næringen skal forholde seg til kravene om å bidra i det grønne skiftet.*

Det vises til rapporten til Henriksen for en nærmere omtale og begrunnelse for forslagene.

9 Anbefalinger

I dette kapittelet gis konkrete anbefalinger for videre oppfølging av arbeidet med å utvikle og øke meklings- og konfliktløsningskapasiteten i reindriftsnæringen etter reindrifftslovens § 73.

Anbefalingene svarer på mandatet for utredningen gjennom å foreslå tiltak som skal bidra til at meklingsprosesser etter § 73 foregår effektivt, ryddig og har en nødvendig fleksibilitet, samt har tillit og legitimitet i reindriften. Anbefalingene sikrer også at meklerne har faglig kompetanse både i meklings og i reindrift. Videre, i tråd med mandatet, er det vurdert om en eksisterende institusjon kan kobles formelt inn for å sikre det faglige innholdet i meklingsprosessen.

Det foreslås både en revidering av lovteksten og retningslinjene til meklingsbestemmelsen. I tillegg foreslås det opprettelse av meklerkorps og inngåelse av et samarbeid med konfliktrådet. Det gis også noen anbefalinger i forhold til å informere og implementere meklingsordningen bedre i reindriftsnæringen. Disse anbefalingene bygger dels på de tidligere utredningene (kap. 4), beskrivelsene av eksisterende meklingsinstitusjoner (kap. 5), erfaringene med eksisterende meklingsinstitusjoner (kap. 6) og det som kom frem på meklingsseminaret (kap. 7 og 8.1), samt de faglige anbefalingene i rapporten til Henriksen (kap. 8.2).

Et sentralt funn i rapporten er at største delen av konfliktene i reindriftsnæringen skyldes manglende avklaring av sentrale rammevilkår for næringen. Dette kom klart frem på meklingsseminaret (kap. 7). Dersom det ikke jobbes aktivt med å løse de bakenforliggende årsaken til konfliktene, så vil antallet konflikter i reindriftsnæringen ikke reduseres. Et redusert konfliktnivå i næringen vil redusere sanksjonsbehovet og gi innsparelser for den statlige reindrifftsforvaltningen og samtidig spare samfunnet og næringen for kostbare rettsprosesser. Det ligger imidlertid utenfor mandat for denne rapporten å foreslå tiltak for å redusere konfliktnivået.

9.1 Revidering av § 73 i reindrifftsloven

Det foreslås at det gjøres noen justeringer i reindrifftslovens § 73 og i fortolkningen av bestemmelsen.

Den første gjelder bestemmelsens første ledd, ved at ordlyden endres slik at det åpnes for meklings mellom mer enn to parter samtidig. Begrunnelsen for dette forslaget er at statsforvalterne har erfart at det ofte kan være flere enn to parter i en konflikt. Endringen kan gjøres ved å fjerne tallet to i lovteksten, alternativt tilføye «to eller flere parter».

Det bør vurderes å åpne for at også Reindrifftsstyret skal kunne igangsette meklings. Dette fordi Reindrifftsstyret er et organ som er oppnevnt med representanter fra næringen, og dermed kan forventes å ha en høy tillit i reindriftssamfunnet. Opprinnelig var det områdestyret, og ikke statsforvalterne, som kunne igangsette meklings. Da områdestyrene ble nedlagt i 2024, ble oppgaven gitt statsforvalterne (jf kap 2.1). For å rendyrke statsforvalternes forvaltningsrolle, og unngå den krevende dobbeltrollen de har med både å sanksjonere og bidra innen meklings (jf kap 4.2), så kan det også vurderes om statsforvalterne burde fritas fra ansvaret de har innenfor meklings.

Videre at det fremgår av § 73 første ledd at det *kan* bestemmes at det skal mekles mellom to parter. En slik obligatorisk meklings finnes eksempelvis for ektefeller og samboere med felles barn under 16 år og som skiller lag, hvor partene har en obligatorisk møteplikt til den første

timen av en mekling, og hvor meklingsattesten skal vedlegges en søknad om separasjon. Dersom det i reindrifftskonflikter skal legges opp til en obligatorisk mekling, så bør det tilsvarende legges opp til en form for møteplikt og utformes en hensiktsmessig sanksjon ved manglende oppmøte fra en av partene. Eksempelvis kan det kreves 1-2 timers møteplikt ved tvungen mekling, men det er krevende å finne en hensiktsmessig sanksjon som er naturlig og saklig knyttet til videre prosess i forhold til konflikten. Forskning viser at tvang sjelden gir gode resultater ved mekling (Henriksen 2022). Målet må derfor uansett være å motivere partene til frivillig deltagelse. Lovbestemmelsen bør derfor åpne for at det i en innledende fase legges vekt på å gi partene informasjon om mulighetene og begrensningene som finnes for mekling, for å øke partenes kunnskapsnivå om mekling og skape et grunnlag for at meklingen kan foregå med alle parter samtykke. Dersom partene ikke samtykker til mekling, bør bestemmelsen åpne for at at det det likevel ikke pålegges mekling, dersom man ikke kan sanksjonere manglende oppmøte.

Før det utpekes mekler vil det være naturlig at partene kan komme med ønske om valg av mekler for å styrke tillit til meklingen. Som ledd i tillitsbyggingen til mekler, bør partene få informasjon om form og innhold i en meklingsprosessen, gjerne fra en mekler. Ved vedtak om mekling etter § 73 er det naturlig at begge parter syn sikres gjennom at de blir nedfelt skriftlig og følger saken. Dette både for å ivareta forvaltningslovens bestemmelser om forsvarlig forvaltning og likebehandling av partene, men også for å ivareta folkerettens forpliktelser om selvbestemmelse som en grunnleggende menneskerettighet for begge parter. For å sikre tillit til ordningen må det også være en bestemmelse om hvordan fortrolig informasjon som fremkommer under meklingen vil bli behandlet.

Det bør vurderes om det bør tas inn en setning om valg av mekler og fortrolighet i lovbestemmelsen, eller om dette kun kan fremgå av retningslinjene.

9.2 Revidere retningslinjer for mekling etter § 73

Uavhengig av om selve lovbestemmelsen om mekling i reindrifftsloven revideres, slik forslått i kapittel 9.1 ovenfor, så anbefales det å gjøres justeringer i retningslinjene for bestemmelsen. En slik justering må imidlertid sees i sammenheng med mulighetsrommet som kan inntolkes i lovbestemmelsen. Følgende punkter bør vurderes inkludert i retningslinjene.

9.2.1 Hovedmekler og veileder

Reindrifftskonfliktene er såpass kompliserte at det bør oppnevnes en hovedmekler og en veileder/samtalepartner til hovedmekler. Veilederen må ha samme taushetsplikt som meklere.

9.2.2 “Two eyed seeing”

Det anbefales at ”Two eyed seeing”-perspektivet inkluderes som en mulig metodisk tilnærming for mekling etter § 73. “Two eyed seeing” handler om å se konflikten både fra urfolks og fra vestlige måter å se og vite på, og bruke disse perspektivene sammen for å utnytte styrkene ved begge. Dette perspektivet er hentet fra elder Albert Marshall fra first nation Mi’kmaq (Cree) i Canada.

Tilnærmingen med «two eyed seeing» kan gi økt legitimitet og løse utfordringen med å finne meklere som innehar både meklerkompetanse og reindriftskompetanse⁴⁸.

9.2.3 Valg av møtearena ved oppstart

Samisk kommunikasjonsform er gjerne indirekte og det tar gjerne litt tid før det etableres en felles plattform for videre kommunikasjon. Det å starte en meklingsprosess ved at partene møtes ute i naturen rundt et bål eller andre uteaktiviteter, er i tråd med den samiske ”meahcce” terapien⁴⁹, som kan oversettes til ”utmarks”-terapi. Pratingen ved en slik terapi knyttes til en uteaktivitet, for eksempel røyking av kjøtt, vedhogst, rydding, eller lignende som lar deltakerne gjøre noe, og ha valget om man vil snakke eller tie, ved å holde på med aktiviteten. Den ivaretar også ønskene om side ved sidekommunikasjon, for eksempel rundt et bål, slik Else Boine (2005) har forsket på når det gjelder foretrukket kommunikasjon mellom samiske menn.

Dersom partene i en konflikt ønsker det kan det være hensiktsmessig å ha en slik tilnærming til valg av møtearena og aktivitet ved igansettelse av mekling i reindriftskonflikter⁵⁰.

9.2.4 ” Indirekte mekling” i fastlåste konflikter

I flere tilfeller kan konflikter være så fastlåst at det ikke er hensiktsmessig å begynne en mekling med at partene møtes direkte. Det kan også være samisk kulturelle forhold som gjør det hensiktsmessig at partene ikke møtes direkte i oppstarten av en mekling (kapittel 4.3.1). Ved oppstart av mekling i særlig fastlåste konflikter, kan det derfor være hensiktsmessig å benytte seg av «indirekte mekling», som vil si at partene møter mekler én og én før de bringes sammen til et felles meklingsmøte. Ved indirekte mekling kan man innledningsvis blant annet avklare hva som skal til for å finne en løsning for partene. Valg av møtearena kan også være viktig, eks at møter med partene foregår på fjellet ved reinflokken hvor utøverne føler seg hjemme og fri, og at man bevisst unngår formelt møte på offentlig kontor hvor utøverne gjerne føler seg utilpass.

Det tilrås derfor at indirekte mekling og valg av møtearena legges til som et verktøy for å få etablert meklingsprosesser i fastlåste konflikter.

9.2.5 ” Meklingsberedskap” i langvarige konflikter

Konflikter som har pågått over lang tid vil ofte også ta lang tid å løse. I slike tilfeller er meklingsprosessene både kompliserte, tidkrevende og kan involvere mange personer. Det må både innledes en relasjon og tillit til mekler. I mange tilfeller vil det ta tid å utvikle og etablere nødvendig tillit.

Partene i en konflikt vil gjerne også ha daglige- og sesongmessige gjøremål å ivareta gjennom hverdagen og et driftsår, hvor partene ofte ikke har tid eller mulighet til å delta i meklingsprosesser. I hektiske perioder kan det også hende at partene føler de heller ikke har den mentale kapasiteten som skal til for å gå inn i krevende meklingsprosesser.

For partene og meklerne vil det gjerne være modning underveis i en meklingsprosess, og partene kan ha behov for å få et meklingsmøte eller et stadie i meklingen på avstand, før man føler man har kapasitet til å gå videre i meklingsprosessen. I slike tilfeller vil det være hensiktsmessig at det er en meklingsberedskap som gjør at mekler kan komme til og fortsette

⁴⁸ Henriksen (2022, s. 39)

⁴⁹ Boine (2011), Skårland (2017)

⁵⁰ Henriksen (2022, s. 39)

prosessen fra der hun eller han stoppet opp sist gang. Det anbefales derfor at det tas høyde for behovet for meklingsberedskap i langvarige konflikter.

9.2.6 “Det å bli enige om hvordan være uenige”

I gjeldende retningslinjer for mekling (jf kap 5.1) er det lagt vekt på at meklingen avsluttes ved at partene underskriver en protokoll eller at mekler signaliserer at mekling ikke anses lenger som formålsnyttig. Her er det viktig å huske at ikke alle konflikter lar seg løse. Men for partene kan det være viktig å bli enige om hvordan de kan være uenig, og at man har en avtale om hvordan man skal forholde seg til hverandre når man eksempelvis møtes i hverdagen. Det vises blant annet til ”Soabahallan-rapporten” om rettssakene om trusler og vold, og om hvor fysisk og psykisk belastende det er for partene å stå i konflikter⁵¹.

Det anbefales derfor at når mekler konkluderer med at det ikke finnes noen forhandlingsløsning, og at hovedmeklingen skal avsluttes, så tilbyr man partene en avsluttende del i meklingen hvor man søker å finne avtaler og meklingsresultat om hvordan partene kan forholde seg til hverandre selv om man er i en uløst konflikt. Så kan det eventuelt jobbes med å avklare bakgrunnen for konflikten på annet vis, eksempelvis gjennom rettsavklaring.

Dette kan gjøre utryggheten og de sosiale belastningene med å stå i en konflikt over tid mindre. Det anbefales å gjøre det samme for meklingsprosesser som går over lang tid hvor partene må møtes underveis i en langvarig meklingsprosess.

9.2.7 Frivillig mekling

Forskning viser at tvang sjelden gir gode resultater ved mekling (Henriksen 2022). Målet må derfor være å motivere partene til frivillig deltagelse. Deltakelse i gjenopprettende prosess bygger på et informert og frivillig samtykke, og konfliktrådet gjennomfører ikke møter hvis ikke partene har samtykket. Som en første innledende fase i en mekling bør det legges vekt på å gi partene informasjon om mulighetene og begrensingene som finnes for mekling, for å gi partene et godt grunnlag for å forsøke mulighetene som finnes for å finne gode løsninger på en konflikt gjennom mekling. Det bør også åpnes for å starte med indirekte mekling med én og én part i regi av mekler, før partene beslutter om de skal delta i meklingen.

9.2.8 Flere punkter til retningslinjene

Nedenfor følger noen forslag til tillegg eller presiseringer som kan gjøres i retningslinjene og informasjonsskriv om meklingsordningen:

- Få frem at det kan være flere enn to parter i en konflikt.
- Ved mekling etter § 73 skal partenes syn og resultatet av meklingen nedfelles skriftlig i protokoll. Samtidig må mekleren være pålagt taushetsplikt, og mekleren kan derfor ikke videreformidle informasjon til andre parter uten uttrykkelig samtykke. Om det skal være mulig å gi innsyn i andre parters syn i etterkant av en mekling må vurderes og avklares.
- Få frem at meklingen skal gjennomføres som en strukturert prosess der den valgte mekleren hjelper partene som har en konflikt til å finne en felles løsning og inngå et forlik som aksepteres av partene. Mekler skal bidra til best mulig dialog mellom partene, men det er partene som bestemmer utfallet av meklingen.

⁵¹ Henriksen (2022, s. 41)

- Før mekler utpekes vil det være naturlig at partene kan komme med ønske om valg av mekler for å styrke tillit til meklingen. Dette punktet må sees i sammenheng med forslag om etablering av meklingskorps i kapittel 9.3, herunder at mekler har kompetanse i mekling og i reindrift, samt i samisk språk, dersom ønskelig.
- Det bør utvikles en ny meklingsmetodikk for reindriftskonflikter som et utviklingsprosjekt, og at meklerkorpset får opplæring i denne metodikken, jf. kapittel 9.4.
- Som ledd i tillitsbyggingen til mekler, bør partene få informasjon om tiltenkt mekler, gjerne fra mekleren selv.
- Det bør gjøres klart at retningslinjene er anbefalinger og råd til mekling, ikke en fastsatt ramme.

9.3 Etablering av meklerkorps med reindriftskompetanse

Statsforvalterens representant i referansegruppa har fortalt at de opplever utfordringer med både å finne meklere som både har tillit hos partene og ønsker å mekle mellom partene.

For å inneha tillit i reindriftnæringen må mekleren inneha meklingskompetanse, kunnskaper i praktisk reindrift og samiske kommunikasjonsformer. De bør gjerne også beherske samisk språk. Alt dette taler for at det er behov for å profesjonalisere og strukturere meklingskapasiteten, noe som kan gjøres ved å opprette et meklerkorps (nettverk) med personer som kan gjennomføre meklinger når behovet er til stede. For å ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere reindriftskonflikter foreslås det at det opprettes et meklingskorps av reindriftsmeklere bestående av inntil tolv meklere med personer fra hvert av de seks reinbeiteområdene som inngår i et register av reindriftsmeklere som kan brukes til å løse konflikter i reindriften i hele Norge. Øst- og Vest-Finnmark bør gjerne ha flere meklere enn de øvrige reinbeiteområdene, både av hensyn til antall utøvere og omfanget av konflikter.

For å lykkes med å rekruttere personer til et slikt meklingskorps må det gjøres et aktivt rekrutteringsarbeid. Tillit til meklerne kan oppnås ved at næringen selv deltar aktivt i rekrutteringen av egnede kandidater, gjerne etter tilsvarende krav til personlig egnethet som stilles for meklere til konfliktrådet, jf kapittel 6.1. I tillegg bør de som velges ha tillit lokalt i reindriftssamfunnet, inneha kunnskap om reindriftnæringen og gjerne beherske det samiske språket som brukes i området. Med bakgrunn i at kvinner tradisjonelt har hatt en sentral rolle i konfliktløsning i samisk reindrift, foreslås det at kvinneandelen blant de som velges ut er høy. Det foreslås at Norske Reindriftsamers Landsforbund får i oppgave å bistå med å rekruttere egnede meklere i samarbeid med sine lokallag.

Det vurderes å være helt nødvendig at meklere i meklerkorpset har meklingskompetanse. Derfor foreslås det at det stilles et kompetansekrav om at meklerne skal ha gjennomført og bestått meklingskursene til konfliktrådet. Konfliktrådets meklerutdanning går over syv dager fordelt på 2 uker, og inkluderer også praktiske øvelser i mekling.

De som velges ut som reindriftsmeklere bør få en faglig oppfølging fra en eksisterende meklingsinstitusjon og de må få lønn for utført arbeid. Dette tiltaket må sees i sammenheng med kapittel 9.4 nedenfor. De utvalgte meklerne inngår i et register av reindriftsmeklere som er tilgjengelig når det skal velges mekler i konflikt som søkes løst gjennom § 73 i reindriftsloven. Det anbefales at partene i konflikten gis anledning til å komme med ønsker om hvilke meklere de har tillit til før mekler velges. Dersom det er Reindriftsstyret som skal beslutte mekling og

utpeke meklere, så bør Landbruksdirektoratet (som sekretariat for Reindriftsstyret) ha ansvar for å ha en oppdatert oversikt over meklerkorpset.

9.4 Samarbeidsavtale med konfliktrådet

Slik som det pekes på i Soabahallan-rapporten, og Henriksen (2022), vurderer også Landbruksdirektoratet at det er konfliktrådet blant eksisterende institusjoner som er det mest naturlige alternativet for samarbeid om mekling etter § 73. Dette fordi konfliktrådet er den institusjonen med mest meklingskompetanse og har system for å skolere meklere som også kan brukes i reindriften. Konfliktrådet tilbyr allerede i dag en landsdekkende meklingsordning som en gratis ordning for hele befolkningen, inkludert reindriftsutøvere, om privatrettslig mekling. Konfliktrådsloven og egne retningslinjer danner rammene for denne ordningen.

Landbruksdirektoratet anbefaler at det søkes et samarbeid med konfliktrådet med tanke på å gjennomføre mekling etter reindriftslovens § 73, samt for å styrke og utvikle konfliktrådets ordinære meklingsordning slik at også den blir bedre tilpasset reindriftnæringen.

Det foreslås at det tas kontakt med konfliktrådet med siktemål om å få på plass en samarbeidsavtale om rekruttering og administrering av et meklerkorps til bruk i reindriftskonflikter, jf. kapittel 9.3. Aktuelle meklingskandidater må da trolig søke verv som mekler på vanlig måte hos konfliktrådet og gjennomgå rekrutteringsprosess med intervju og kurs, før de blir oppnevnt som del av konfliktrådets meklerkorps. Meklere fra reindriften vil styrke lekmannsordningen som konfliktrådet bygger på, og disse meklerne vil også kunne mekle i andre saker. Det bør også åpnes for at partene i en reindriftskonflikt kan få tildelt mekler blant konfliktrådets 500 øvrige meklere, dersom de ønsker en mekler som ikke har noen tilknytning til reindriftnæringen. Slik oppnås også en større fleksibilitet i ordningen.

For å kunne avklare mulighetene for samarbeid er det nødvendig å gå i nærmere dialog med konfliktrådet. I dialogen må det avklares om konfliktrådet kan påta seg rollen som er beskrevet i de tre avsnittene ovenfor. I tillegg er det nødvendig å gå opp grensegangen mellom mekling etter § 73, og mekling etter konfliktrådets ordinære hjemler i konfliktrådsloven. Økonomiske og administrative forhold må avklares, jf. kapittel 9.6.

9.5 Utviklingsprosjekt om ny meklingsmetodikk i reindriftskonflikter

De erfaringer som så langt er gjort når det gjelder mekling i reindriftskonflikter viser at det er behov for en mer tilpasset meklingsmetodikk. Denne metodikken må bygge på samisk kommunikasjonskunnskap (kap. 4.3) og erfaringer fra andre relevante områder for å få til et bedre fundament for meklingen.

Det anbefales at metodikken utvikles i et samarbeid mellom konfliktrådet og en eller flere forskningsinstitusjoner med kompetanse i mekling og samisk kommunikasjon, og som gjerne også har kunnskap om ulike urfolksperspektiv rundt dialog og mekling. Etter hvert som den nye metodikken blir utviklet er det naturlig at konfliktrådet får i oppgave å skolere reindriftsmeklerne også i denne metodikken.

Det foreslås at det settes av midler og utlyses et forskningsprosjekt for utvikling av reindriftssamisk meklingsmetodikk, hvor blant annet konfliktrådet, statsforvalterne og Norske reindriftssamers landsforbund inngår i en referansegruppe. Prosjektet må ende opp i et ferdig opplæringsprogram for reindriftssamisk meklingsmetodikk som konfliktrådet kan bruke til en spesialisert konfliktløsningssatsning mot reindrift.

Den nye metodikken bør bygge på konfliktrådets metodikk om «gjenopprettende prosesser», og det bør vurderes på hvilken måte punktene nevnt under retningslinjene for § 73 (kap. 9.3) kan inkluderes i metodikken.

9.6 Implementering av meklingsordningen

Meklingsordningen i reindrifftslovens § 73 er lite brukt og det synes å være lite kunnskap om ordningen og hvordan den kan brukes i næringen og forvaltningen.

Det må derfor brukes ressurser på informasjon for å lykkes med å implementere meklingsordningen i reindriftsnæringen. Flere informasjonstiltak bør gjennomføres for å øke kunnskapen om hva meklingsordningen i reindrifftsloven er, og hva ordningen kan bidra med å løse. Dersom konfliktrådet blir en samarbeidspartner vil det være naturlig med samarbeid om en endel informasjonsarbeid, hvor det også vektlegges å få ut informasjon om hva konfliktrådet er og hva de kan tilby.

Informasjonsarbeidet må gjøres slik at meklingsordningen blir kjent for hele reindriftsnæringen på en måte som sikrer tillit og deltakelse, og bør omfatte:

- Utforming av eget veiledningsmaterieell/brosjyre
- Informasjon på nettsidene til statsforvalterne, Landbruksdirektoratet og NRL
- Omtale i Reindrifftsnytt
- Ha mekling som tema på reindrifftskonferanser i regi av statsforvalterne
- Ha mekling som tema på distriktenes årsmøter
- Få mekling inn som tema i læreplanen for Samisk videregående og reindriftsskole i Kautokeino
- Aktiv veiledning om mulighet for mekling i konfliktsaker, særlig av privatrettslig karakter

Veiledning om mulighetene for mekling er særlig viktig i saker som er privatrettslig, da mange reineiere kan oppfatte at begrepet privatrettslig gir en antydning om at det er behov for å oppsøke advokat og ta saken til retten, jf. Henriksen (2022). Derfor er informasjon og veiledning viktig for at reindriftsnæringen skal få opp øynene for mulighetene som ligger i mekling og dialog for å løse privatrettslige konflikter.

Det må jobbes aktivt med å etablere kjennskap til meklingsordningen og etablere kultur i næringen for å i fellesskap ta eierskap til konfliktløsning. Derfor er det nødvendig at både informasjons- og nettverksarbeid gjennomføres.

9.7 Utvikling av bruksregler for håndtering av konflikter

Når konflikter oppstår er det viktig at konflikten løses så raskt som mulig. Dette er fremhevet blant annet i Henriksen (2022), og i fellesressursforskningen⁵². I starten av en konflikt er mulighetene for å løse konflikten størst. Det er også risiko for at konflikter eskalerer, som igjen kan skape nye problemer. Det samme kan skje dersom det er byråkratiske treghet og at saker og konflikter blir liggende for lenge uten å tas tak i. Mekling bør skjer så raskt etter den aktuelle konfliktepisoden som mulig fordi konflikter blir vanskeligere å løse med mekling når man avventer til partene er på et høyere trinn i konfliktrappen.⁵³ Det fremgår også i Soabahallan rapporten, jf. kap. 4.3.4 at det å oppsøke en hjelpeinstans kan bryte med grunnleggende samiske verdier om å klare seg selv.

For å forebygge konflikter tilrås det derfor at reinbeitedistriktene etablerer lokale konfliktløsningsmekanismer i sine bruksregler, som en litt formalisert form for «soabadallat», om det å bli enige og løse konflikter gjennom intern dialog, jf. samisk kommunikasjonsmodell kap. 4.3.1. Arbeidet med å få dette på plass kan gjerne starte med samtaler om hvordan distriktene internt skal forholde seg til konflikter, hva man skal gjøre når konflikter oppstår, gjengi verdier og prinsipper for hva partene selv skal gjøre ved en konflikt, og hva distriktets øvrige reineiere skal gjøre i et slikt tilfelle.

Dersom distrikter i tillegg til å lage bruksregler om ”soabadallat” også velger å lage bruksregler om å ha lokale meklere⁵⁴, anbefales det at disse får mandatet fra årsmøtet i distriktet til å gjøre dette. For at en slik lokal meklingsordning skal kunne fungere er det nødvendig at distriktet har en viss størrelse, eller at flere distrikter går sammen om å etablere en konfliktløsningsmodell. Det kan være naturlig å se for seg at distrikter som tilhører samme flyttesystem eller er lokalisert i samme område utformer felles beitebruksregler, hvor også en beskrivelse av lokal konfliktløsningsmodell inngår.

Selv om en lokal konfliktløsningsmodell ikke klarer å løse alle konflikter, så vil det ha en verdi at det finnes et system for å håndtere og stabilisere slike konflikter frem til de forsøkes løst gjennom § 73 mekling, gjennom domstolene, eller på annet vis. Ved at det sosiale samfunnet rundt partene tar eierskap til konflikten, at det er en konflikt som man ønsker å løse, kan gi både trygghet, motivasjon og stabilisering av konfliktutviklingen frem til den blir løst.

På denne måten kan lokal konfliktløsning i distriktene støtte opp meklingsordningen etter § 73, og til sammen utgjøre et to-nivå-system som både har kapasitet til å løse konflikter helt i starten og på en enkel måte, og kapasitet til å ta hånd om konflikter som er større, vanskeligere og mer tidkrevende på et andre nivå, hvor forhåpentlig rask ”ivaretagelse” av konflikten i lokalsamfunnet er gunstig også for å løse konflikten på § 73 nivået.

Etableringer av lokale konfliktløsningsmodeller i bruksreglene vil gi en mulighet for å løse konflikter raskt og effektivt internt i distrikter/soner uten å involvere myndighetene eller i samarbeid med myndighetene eller Reinpoliti/Reinoppsyn. Dette er også foreslått i Selvstyrerapporten⁵⁵, jf. kapittel 4.2. Forskningen til E. Ostrom, jf. kapittel 3, peker på behovet for rask tilgang til en rimelig konfliktløsningsordning som punkt 6 av de 8 suksessfaktorene for et velfungerende selvstyre for felles ressurser.

⁵² Anderies & Janssen (2013, s. 75)

⁵³ Henriksen & Hydle (2016, s. 155)

⁵⁴ tråd med anbefalingen fra reineier med erfaring med viddemekling (jf. kap 8.2)

⁵⁵ Utfordringer for selvstyre i reindriften – Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift, Rapport nr. 7/2016 (Landbruksdirektoratet, 2016)

Det vurderes at dette forslaget, sammen med en videreutvikling av mekling etter § 73, vil legge til rette for en meklings- og konfliktløsningskapasitet som er betydelig større enn dersom man utelukkende fokuserer på utvikling av mekling etter § 73 isolert sett.

9.8 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene

I dette delkapittelet foretas det en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de foreslåtte tiltakene ovenfor.

Når konfliktrådet rekrutterer inn meklere så dekker de alle utgiftene til kurs, reise og opphold for disse. Hvis det skal rekrutteres inn ca. 20 nye meklere for reindriften så vil det ikke være sikkert at konfliktrådet har økonomi til å dekke reise og opphold for alle disse. Dette må avklares gjennom kontakten med konfliktrådet. For å få til en rekruttering av reindriftsmeklere vil det være viktig at alle kostnader til meklerkurs dekkes fullt ut, på lik linje med øvrige meklere som skolerer hos konfliktrådet. Kostnadene for deltakelse på 2 ukers kurs for 20 meklere kan estimeres til kr 500.000, - (estimert kr 25.000 pr person). Det må påregnes noe utskifting av meklere over tid.

En samarbeidsavtale med konfliktrådet slik skissert i kapittel 9.4 vil medføre økte kostnader for konfliktrådet. Dersom konfliktrådet skal påta seg oppgaven med mekling etter reindriftslovens § 73 så vil det være snakk om merutgifter til å kurse opp reindriftsmeklere, administrere og betale honorar for utførte meklinger, stille veileder med solid meklingskompetanse til disposisjon for reindriftsmeklerne, og bistå i videreutvikling av ny meklingsmetodikk for reindriftsmekling. En mekling i konfliktrådet krever normalt mellom 5 og 30 meklingstimer, pluss forberedelse og etterarbeid (a kr 225,- pr time). I tillegg kommer kostnader til reise og opphold for mekler, pluss kostnader med veileder. Reindriftskonflikter sies ofte å være komplekse og kan antas å ta lengre tid enn gjennomsnittlig. Grovt regnet kan det estimeres at hver reindriftskonflikt vil koste mellom 20.000-100.000 kroner. Dersom konfliktrådet ikke kan dekke disse merkostnadene, anbefales det fra neste års reindriftsavtale avsettes 1 million kroner årlig over reindriftsavtalen til å dekke kostnader med både kursing av meklere og til å gjennomføre mekling etter § 73. Dette behovet må avdekkes i dialogen med konfliktrådet, jf. kap. 9.4 ovenfor.

Det foreslås at det øremerkes en bevilgning på om lag kr 500.000 over Statsbudsjettet kap. 1142 post 71, tiltak for bærekraftig reindrift, til å finansiere et utviklingsprosjekt om videreutvikling av meklingsmetodikk til bruk i reindriftskonflikter, jf. kapittel 9.5 ovenfor.

10 Kilder

Rapporter og vitenskapelige publikasjoner:

- Anderies J. M., Janssen M. A. 2013 (version 2.0 april 2016). Sustaining the Commons. Center for behavior, institutions and the environment, Arizona State University.
- Bedre styring, dialog og samhandling i reindriftsforvaltningen. Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet. Rapport nr. 32/2022 (Samhandlingsrapporten).
- Utfordringer for selvstyre i reindriften – Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift, Rapport nr. 7/2016 (Landbruksdirektoratet, 2016)
- Boine E. M. (2005) Fra far til sønn – kjønnsperspektiv og sosial kompetanse i samisk sammenheng. NTNU
- Boine R. 2011. Meahcce-terapiija med samiske familier. Fontene.
- Ekeland, T.J. 2004. Konflikt og konfliktforståelse. Gyldendal akademiske, 1. utgave.
- Hansen I., Kårstad S., Rustad L. J., Haugen FA. 2021. Evaluering av reintallsreduksjonsprosessen. Rapport nr: 7/188/2021. NIBIO (Norsk Institutt for Bioøkonomi)
- Henriksen JE. 2022. MEKLING I REINDRIFTEN. En dybdeanalyse av noen meklingserfaringer i forbindelse med Landbruksdirektoratets utredning om meklingsinstrumenter for å løse konflikter i reindriftsnæringen. Landbruksdirektoratet.
- Henriksen J. E., Hydle I. 2018. Soabahallan – Samisk meklings i reindriften. UiT Norges Arktiske Universitet.
- Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften. Forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften. 2016. Landbruks- og Matdepartementet (Jordskifterapporten).
- Oakerson R. J. 1992. Kap. 3. Analyzing the Commons: A Framework. Bromley D. 1992. Making the Commons Work. ICS Press.
- Ostrom E. 1990. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge University Press.
- Ostrom E, Gardner R, Walker J. 1994. Rules, Games, & Common- pool Resources. The University of Michigan Press.
- Skårland T. 2017. Pasienters erfaringer med behandlingsmetoden «Meahcceterapiija» ved SANKS-familieavdelingen. UiT.
- Utfordringer for selvstyre i reindriftsnæringen. Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift. Rapport nr 7/ 2016. Landbruksdirektoratet (selvstyrrapporten).
- Vatn A. 2005. Institutions and the environment. Edward Elgar.

Nettsider:

Politiet (20.11...2022): Dette skjer i forliksrådet <https://www.politiet.no/tjenester/namsmann-og-forliksrad/forliksradet/dette-skjer-i-forliksradet/>

Forliksrådet (12.09.2022): Startsidene. <https://www.forliksraadet.no/meny/forliksrad-og-namsmenn>

Domstol (19.11.2022). Hvem kan bli meddommer? <https://www.domstol.no/no/meddommer/hva-er-en-meddommer/#header-2>

Norges domstoler (08.12.2022): Rettsmekling: <https://www.domstol.no/no/slik-gjennomfores-en-rettssak/sivil-sak/rettsmekling/>

Store Norske Leksikon (11.11.2022): konflikt: <https://snl.no/konflikt>

Store Norske Leksikon (11.11.2022): mekling: <https://snl.no/mekling>

Offentlige publikasjoner:

NOU 2001:35. Forslag til endringer i reindriftsloven.

NOU 2001:34. Samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Side 180.

NOU 2020:11. Den tredje statsmakt domstolene i endring, punkt 10.4 Kompetanse i domstolene i samisk språk

NOU 2001:32. Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven), vedlegg 3 om meklerrollen, s 1134.

LOV -2007-06-15-40. Lov om reindrift (reindriftsloven).

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40#KAPITTEL_10

LOV-2013-06-21-100. Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-100#KAPITTEL_2-1

LOV-1995-08-04-53. Lov om politiet (politiloven). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_1#%C2%A72

HR-2018-456-P, punkt 123. Høyesteretts plenumsavgjørelse i Nesseby-saken

SOM-2011-575. Merking av rein – vilkåret «offentlige interesser» i reindriftsloven § 75 første punktum. <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/merking-av-rein-vilkaret-offentlige-interesser-i-reindriftsloven-%C2%A7-75-forste-punktum/>

11 Vedlegg

Program meklingsseminar 01-02.09.2022

DAG 1

- Kl. 11:30 Lunsj
- Kl. 12:30 Velkommen v/Widar Skogan, direktør i avdeling reindrift
Landbruksdirektoratet
- Kl. 12:45 Gjennomgang av reindriftslovens § 73 med
retningslinjer v/ Lill-Tove Voje Skorge, LMD
- Kl. 13:00 Reindriftnæringas erfaringer med konflikthåndtering og
mekling v/distriktsledere fra hvert av de 6 reinbeiteområdene i
Norge (inntil 20 min pr område).
- Kl. 15:00 Pause med kaffe + forfriskning
- Kl. 15:20 Statsforvalterne om hvilke konflikter de ser og deres erfaringer
med mekling og bruk av Reindriftslovens §73
v/alle Statsforvalterne (inntil 15 min pr embete)
- Kl. 16:00 Eksisterende meklingsinstitusjoner: Deres oppgaver/myndighet
og erfaringer med konflikthåndtering opp mot
reindriftnæringen.
- Reinpolitiet v/ Håvard Martinsen, Politioverbetjent (20 min)
 - Jordskifteretten v/ Dagfinn Kleveland,
Jordskifterettsleder, Finnmark jordskifterett (20 min)
 - Konfliktrådet v/ Anita Sommer, Konfliktrådsleder,
Konfliktrådet Finnmark (20 min)
 - Rettsmekling v/Finn-Arne Schanche Selfors, sorenskriver
og leder for Indre og Østre Finnmark tingrett (20 min)
- Kl. 17:20 Pause, beinstrekk
- Kl. 17:30 Presentasjon av «Jordskifterapporten» og «Selvstyrerapporten»
– omtalen om mekling v/Askild Solberg,
Landbruksdirektoratet
- Kl. 17:50 Refleksjoner og avslutning av dagen
- Kl. 18:30 Slutt faglig program
- Kl. 19:30 - Middag

DAG 2

- Kl. 08:30 Soabahallan-rapporten, om samisk mekling og
kommunikasjonsform, erfaringer med mekling fra andre steder
i verden v/Ida Marie Hydle, forsker og mekler, OsloMet/UiT

Kl. 09:15 Pause med kaffe og forfriskninger

Kl. 09:30 Samtale og refleksjoner – for næringas representanter og arbeidsgruppa

Innledning v/Jan-Erik Henriksen, dosent UIT

og Ida Marie Hydle, forsker og mekler, OsloMet/UiT.

- Del 1: erfaringer med intern uenighet (soabadallan)
- Del 2: erfaringer med kontakt med reindriftsmyndighetene
- Del 3: erfaringer med konflikthåndtering/mekling med bistand utenfra (soabahallan)
- Del 4: om behovet for meklingsordning i fremtiden og krav til ordningen

Kl. 12:50 Avslutning og oppsummering

Kl. 13:00 Lunsj

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
