

Saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark

24.1.2025 (2024/4690)

Sivilombudet besluttet av eget tiltak å undersøke saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Reindriftsavdelingen har i flere år hatt store restanser og lang saksbehandlingstid på flere sakstyper. Enkelte barn har ventet i opptil fem år på å få godkjent reinmerket sitt. Flere klager over avslag på reinmerkesøknader har ligget ubehandlet siden 2018, mens den eldste ubehandlede søknaden om tilskudd er over seks år gammel. Den lange saksbehandlingstiden ved behandlingen av søknader om reinmerker og saker om tilskudd utgjør en stor belastning for de reindriftsutøvere, barn og familier dette gjelder.

Sivilombudet er kommet til at kravet til saksbehandlingstid i flere saker klart er brutt, jf. forvaltningsloven § 11 a. Den lange

saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen gir grunn til alvorlig bekymring. Sakene berører en viktig del av kulturutøvelsen til reindriftssamene, og den lange behandlingstiden er økonomisk belastende for partene. Statsforvalterens opplysninger om at de til tross for igangsatte og planlagte tiltak ikke vil klare å behandle sakene innen rimelige frister, uten å få tilført mer ressurser, er særlig bekymringsfullt.

Ombudet har merknader til reindriftsforvaltningen prioriteringer og ber forvaltningen om å sikre at rutiner for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger overholdes fremover.

Sivilombudet har påpekt at det er en fare for at dagens situasjon er i strid med statens plikter etter Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sin kultur. Ombudet vil derfor gjøre Landbruks- og matdepartementet oppmerksom på uttalelsen og be departementet om å følge opp situasjonen.

Ombudet ber Statsforvalteren om en ny redegjørelse innen 15. mai 2025.

[Les uttalelsen på nordsamisk/ Loga cealkámuša davvisámegillii](#)

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet besluttet av eget tiltak å undersøke saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark, jf. sivilombudsloven § 15.

Bakgrunnen for saken var informasjon mottatt gjennom egne klagesaker og undersøkelser, samt opplysninger i Sametingspresident Silje Karine Muotkas kronikk «Villet sendrektighet fra staten?» publisert 29. august 2024 i Sárgat – Samisk avis AS og andre saker i media. Undersøkelsen gjaldt særlig Statsforvalterens saksbehandlingstid ved behandlingen av søknader om reinmerke og saker om tilskudd.

(2) All rein i det samiske reinbeiteområdet skal merkes med et reinmerke som er godkjent av merkenemnda i det regionale reinbeiteområdet, jf. reindrifftsloven §§ 33 og 38.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark er sekretariat for tre regionale merkenemnder som behandler søknader om reinmerker. Det innebærer at Statsforvalteren mottar og saksforbereder søknader om reinmerke og andre reinmerkesaker for behandling i merkenemndene. Statsforvalteren saksforbereder også klager for underinstansbehandling i merkenemndene, før de oversendes til den nasjonale Klagenemnda for merkesaker.

(3) I flere medieartikler opplyste Statsforvalteren at reindrifftsavdelingen hadde ca. 280 ubehandlede søknader om reinmerke, fordi Statsforvalteren hadde prioritert andre saker framfor merkesøknader. I NRK Sápmis nyhetssending (Ođđasat) 8. august 2024 kom det frem at en mor hadde søkt om et reinmerke til sin sønn i 2019, og at saken fortsatt ikke var ferdigbehandlet. I nyhetssendingen opplyste fungerende reindrifftsdirektør at reindrifftsavdelingen hadde hatt utfordringer med ressurssituasjonen, som hadde gjort det nødvendig å prioritere andre saker foran reinmerkesakene. Videre ble det vist til beitekrisen i 2024, som Statsforvalteren opplyste at hadde opptatt hele avdelingens kapasitet.

(4) Sivilombudet behandlet i 2022 tre klager fra en mor over lang saksbehandlingstid og manglende svar fra Statsforvalteren ved behandlingen av reinmerkesøknader for hennes tre barn. Ombudets saksbehandler fikk da opplyst i en telefonsamtale med Statsforvalteren at det var opprettet et internt restanseprosjekt for å få ned saksbehandlingstiden i merkesakene.

(5) Ombudet var gjennom egne klagesaker blitt kjent med at Statsforvalteren hadde lang behandlingstid i saker om tilskudd. Statsforvalteren fatter vedtak i saker om tilskudd til siidaandeler etter forskrift 20. juni 2019 nr. 865 om tilskudd til siidaandeler og reinlag (tilskuddsforskriften). Søknaden sendes inn årlig innen 31. mai, jf. tilskuddsforskriften § 6. Statsforvalterens vedtak kan påklages til Landbruksdirektoratet, jf. tilskuddsforskriften § 18 første ledd.

(6) I 2024 behandlet ombudet to klager om lang saksbehandlingstid ved behandlingen av saker om tilskudd. En av sakene gjaldt Statsforvalterens manglende behandling av klager på seks vedtak fra 2021 om avkortning av tilskudd for medlemmene i en siida. Vedtakene ble påklaget kort tid etter, og var fortsatt ikke sendt videre til Landbruksdirektoratet for klagebehandling. Landbruksdirektoratet opplyste i en telefonsamtale med ombudets saksbehandler at de på generelt grunnlag hadde purret på Statsforvalteren ved

behandlingen av saker om tilskudd, ettersom de var kjent med at Statsforvalteren hadde lang saksbehandlingstid.

(7) Ombudet var også gjennom andre klagesaker kjent med at reindriftsavdelingen over flere år hadde hatt store restanser og utfordringer med ressurssituasjonen, blant annet under henvisning til pågående beitekriser. I en sak fra 2024 om lang saksbehandlingstid og manglende svar fra Statsforvalteren ved behandlingen av en søknad om omdisponering/bruksendring av en gjeterhytte til fritidshytte, forsøkte ombudets saksbehandler gjentatte ganger over flere dager å oppnå telefonisk kontakt med saksbehandler i reindriftsavdelingen, uten å lykkes.

(8) I lys av at det ikke virket som at situasjonen i reindriftsavdelingen hadde bedret seg på flere år, til tross for interne restanseprosjekter, fant Sivilombudet grunn til å undersøke Statsforvalterens saksbehandlingstid i reindriftssakene nærmere av eget tiltak.

Våre undersøkelser

(9) I undersøkelsesbrevet 16. september 2024 herfra ble Statsforvalteren bedt om å besvare flere spørsmål. Vi innledet undersøkelsesbrevet med å vise til det som er nevnt under «Sakens bakgrunn». Statsforvalteren svarte på undersøkelsen i brev 14. oktober 2024.

(10) Statsforvalteren svarte at reindriftsavdelingen over tid har hatt for lang saksbehandlingstid, og at de ikke hadde klart å redusere saksbehandlingstidene i tråd med egne målsettinger. Det ble blant annet oppgitt at Statsforvalteren hadde 254 søknader om reinmerker til behandling, og at i den eldste uavsluttede saken var søknaden fra 2014. Videre oppga Statsforvalteren at flere klager over avslag på reinmerkesøknader har ligget ubehandlet siden 2018. Den eldste ubehandlede søknaden om tilskudd er fra 2018, og den eldste klagesaken gjelder tilskudd for driftsåret 2020/2021.

(11) Statsforvalteren oppga flere årsaker til den lange saksbehandlingstiden og restansene, Det ble vist til en utfordrende ressurssituasjon, herunder mangel på jurister i avdelingen til å håndtere kompliserte saker og at Statsforvalteren er underfinansiert sammenholdt med de oppgavene som Statsforvalteren skal utføre. Videre ble det også vist til beitekriser de siste årene, håndteringen av en sak om tvangstelling i 2022 og personalmessige forhold. Under covid-19-pandemien ble det besluttet å ikke avholde digitale møter, noe som medvirket til lang behandlingstid og større restanser i merkesakene.

(12) I svaret hit ble det vist til flere igangsatte tiltak for å redusere saksbehandlingstiden og restansene. Statsforvalteren har blant annet igangsatt et internt merkerestanseprosjekt, med en fremdriftsplan for når sakene skal fremmes for merkenemndene. Nemndsmøter avholdes normalt to ganger i året, men er nå økt til fire ganger i året på grunn av

restansesituasjonen. I tillegg er praksisen rundt digitale møter i merkenemndene endret, slik at det nå avholdes digitale møter ved behov. Det ble opplyst at antallet jurister som arbeider med reindriftssaker, er økt. Videre er avdelingen omorganisert, for å legge til rette for at saksbehandlerne i større grad skal kunne spesialisere seg.

(13) Statsforvalteren forventer at tiltakene vil føre til økt saksbehandlingskapasitet og redusert saksbehandlingstid, men at dette ikke er tilstrekkelig til at alle oppgavene på reindriftsområdet vil bli løst innenfor rimelige frister.

Sivilombudets syn på saken

1. Saksbehandlingstiden og restansene i reindriftsavdelingen

1.1 Rettslige utgangspunkter

(14) Krav til forvaltningens saksbehandlingstid følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd der det står at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold».

(15) Bestemmelsen stiller krav både til behandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. I spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) pkt. 9.1 står det at vilkåret «uten ugrunnet opphold» er utpreget skjønnsmessig, og at betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil måtte variere med sakstypen og lovgivningen som gjelder denne, den konkrete sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser.

(16) Årsaken til tidsbruken er relevant, herunder hvor komplisert saken er. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker.

(17) Lange liggetider (der saken ligger ubehandlet eller uten at det foretas noen form for saksbehandlingsskritt) vil derimot lettere anses som et «ugrunnet opphold», som medfører at behandlingstiden i saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a.

(18) Ressursmangel i et forvaltningsorgan vil kunne føre til lang saksbehandlingstid. Dette vil ikke uten videre utgjøre et brudd på loven. Særlig gjelder dette dersom saksmengden kan tilbakeføres til uventede eller ekstraordinære hendelser, eksempelvis flyktningkrisen i 2015 og koronapandemien, se ombudets uttalelser 4. juni 2020 (SOM-2020-326) og 2. juli 2021 (SOM-2021-434). Hvor lang saksbehandlingstiden kan være uten å utgjøre et brudd på forvaltningsloven, må ses i lys av hvilken type vedtak det gjelder. Forventningene til saksbehandlingstid vil også kunne variere avhengig av saksområde og hva vedtaket gjelder.

Saksbehandlingstid som overstiger normal tidsbruk, som følge av knappe ressurser, vil uansett kreve oppfølging og vurdering av tiltak, både fra forvaltningsorganet selv og eventuelt overordnede organer. Uten slik aktiv oppfølging, vil saksbehandlingstiden lettere kunne anses som «ugrunnet opphold». Betydningen av ressursmangel som årsak til lang saksbehandlingstid er nærmere omtalt i ombudets uttalelser 25. oktober 2022 (SOM-2022-4415) og 11. april 2024 (SOM-2023-5804) med videre henvisninger.

(19) Ved vurderingen av hvilke behandlingstider som er akseptable etter § 11 a, og hvor alvorlige eventuelle brudd på bestemmelsen er, står både sakens betydning for den saken angår og årsakene til den lange behandlingstiden sentralt.

1.2 Konsekvenser for partene ved lang saksbehandlingstid

1.2.1 Reinmerkesakene

(20) I Grunnloven § 108 fastslås det at det «påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Bestemmelsen fastlegger statens rettslige forpliktelser overfor samene og har selvstendig betydning ved tolkingen av lover, se Dokument 16 (2011–2012) side 215, HR-2018-872-A avsnitt 39 og HR-2018-456-P avsnitt 91.

(21) I saker som berører barn er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lang saksbehandlingstiden kan være, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barn er en særlig sårbar gruppe med en annen tidsoppfatning enn voksne, og lange behandlingstider vil normalt ramme barn hardere enn voksne.

(22) Lang saksbehandlingstid i reinmerkesaker rammer særlig samiske barn, fordi en søknad om reinmerke gjerne sendes når barna er små. For å kunne eie rein, må du ha et reinmerke som er godkjent av den regionale merkenemnda. Det er sterke tradisjoner knyttet til reinmerker. Sametingspresidenten skrev blant annet i en kronikk at barn som ikke får behandlet sine søknader, mister en viktig del av sin tilhørighet. Videre viste hun til at:

«Barna lærer å øve på eget reinmerke fra de er bitte små med å skjære merket i never eller annet materiale. Kunnskap om hvem du er, merkets tilknytning til andre reinmerker og egenforståelse hører til denne opplæringen.»

(23) Et reinmerke er en sentral del av reindriftssamenes kulturutøvelse. Lang behandlingstid i disse sakene, har betydning for muligheten til å eie rein og til å delta i kulturutøvelsen som beskrevet ovenfor. Det påligger statens myndigheter å tilrettelegge for at det samiske folk kan sikre og utvikle sin kultur, jf. Grunnloven § 108. Dette tilsier at reinmerkesaker bør behandles snarlig.

(24) Lang saksbehandlingstid ved behandlingen av reinmerkesakene kan også være økonomisk belastende for partene, siden det bare er personer som har rett til reinmerke som har rett til å eie rein i det samiske reinbeiteområdet jf. reindriftsloven § 9 første ledd jf. § 32.

1.2.2 Saker om tilskudd

(25) Formålet med tilskuddsordningen er blant annet å fremme en bærekraftig reindrift og å heve inntekten i næringen, jf. tilskuddsforskriften § 1. Lang saksbehandlingstid ved behandlingen av tilskuddssakene kan derfor være økonomisk belastende for et reinlag eller siidaens medlemmer.

(26) Dersom det foreligger et feilaktig avslag på en søknad om tilskudd, vil det kunne være økonomisk belastende å måtte vente i flere år før søkeren får behandlet saken og utbetalt tilskuddet.

1.3 Årsakene til den lange saksbehandlingstiden

1.3.1 Statsforvalterens redegjørelse for årsakene til den lange saksbehandlingstiden

(27) I svaret hit har Statsforvalteren opplyst at reindriftsavdelingen har lang saksbehandlingstid og store restanser innenfor en del sakstyper etter reindriftsloven. Statsforvalteren skrev at det er flere årsaker til dette.

(28) Reindriftsavdelingen har over tid hatt en utfordrende ressurssituasjon, der særlig mangelen på jurister har medført lang behandlingstid i kompliserte saker. Statsforvalteren skrev at de har kommunisert til overordnede myndigheter at reindriftsområdet er underfinansiert, sammenholdt med de oppgavene som Statsforvalteren er pålagt å utføre. Særlig har håndteringen av flere beitekriser de siste årene lagt beslag på betydelige ressurser i avdelingen, uten at Statsforvalteren slik de ser det har fått tilført tilstrekkelig med ekstra midler, se nærmere i punkt 1.3.2.

(29) Statsforvalteren viste videre til at de har håndtert en ekstraordinært krevende sak de siste to årene – tvangstelingen av et reinbeitedistrikt i 2022. Det ble opplyst at saken ble langt mer omfattende enn forutsett, og at dette medførte en større budsjettoverskridelse og en ressurskrevende oppfølging i ettertid.

(30) Deretter viste Statsforvalteren til svært høyt sykefravær, generasjonsskifte og høyere turnover hvor erfarne saksbehandlere sluttet. Til sist viste Statsforvalteren til at det ikke ble avholdt digitale møter ved behandlingen av merkesaker under covid-19-pandemien.

1.3.2 Håndtering av beitekriser

(31) Statsforvalteren opplyste til media at beitekrisen i 2024 hadde opptatt hele reindriftsavdelingens kapasitet. Vi stilte derfor noen spørsmål om Statsforvalterens håndtering av beitekriser.

(32) Statsforvalteren viste til at de forvalter tre reinbeiteområder: Troms, Øst-Finnmark og Vest-Finnmark. Hvert reinbeiteområde har et kriseberedskapsutvalg, som Statsforvalteren er sekretariat og leder for. Oppgavene til Statsforvalteren innebærer blant annet å motta og registrere meldinger om vanskelige beiteforhold, holde medlemmene i beredskapsutvalget orientert, innkalle til møter i beredskapsutvalget og skriver referat fra møtene. Statsforvalteren foretar befaring, etter beslutning fra beredskapsutvalget, og utarbeider befaringsrapport.

(33) Når det erklæres beitekrise, skal Statsforvalteren behandle søknader om ekstraordinært tilskudd, jf. forskrift 21. desember 2022 nr. 2468 om tilskudd til reinbeitedistrikter og reinlag kapittel 4.

(34) Til sammen i de tre beiteområdene opplyste Statsforvalteren at de mottok 57 søknader om ekstraordinært tilskudd i 2023, og 350 søknader i 2024. Statsforvalteren mottok fire klager på vedtak i saker om ekstraordinært tilskudd i 2023, og ni klager i 2024.

(35) Statsforvalteren skriver at de har rapportert til overordnet myndighet at beitekrisehåndtering av det omfanget som var i 2024, var svært ressurskrevende og i stor grad gikk på bekostning av andre oppgaver. Håndteringen av beitekrisen i 2024 hadde sammenfallende tidspunkt med når Statsforvalteren starter saksbehandling av melding om reindrift og søknad om tilskudd til siidaandeler.

1.4 Statsforvalterens saksbehandlingstid og restanser i saker hos reindriftsavdelingen

1.4.1 Reinmerkesaker

1.4.1.1 Søknader om reinmerke

(36) Som tidligere nevnt, hadde Statsforvalteren per 4. oktober 2024 254 søknader om reinmerker til behandling. Tallet inkluderte alle uavsluttede saker, herunder mottatte søknader som ikke var tatt til behandling og saker som var opphevet og returnert fra klageinstansen. Statsforvalteren skrev at de hadde startet saksbehandlingen i rundt 200 av sakene.

(37) På spørsmål om hvor gammel den eldste søknaden om reinmerke er, svarte Statsforvalteren at søknaden er datert 2. juni 2014. Det ble opplyst at saken tidligere har vært behandlet i merke- og klagenemnda. Videre forklarte Statsforvalteren at saken delvis henger sammen med en annen søknad om overføring av søkerens eksisterende reinmerke, som må godkjennes før å kunne fullføre behandlingen av saken. Begge sakene skulle etter det opplyste fremmes for merkenemnda i nemndsmøtet i desember 2024.

(38) Statsforvalteren har i en intern plan for restansenedbygning lagt opp til at de skal forberede alle søknader som er inne, og fremme disse til behandling i nemndene innen utgangen av 2025. I svaret ble det opplyst at Statsforvalteren prioriterer å fremme alle saker som er eldre enn 2020 til behandling i nemndene innen utgangen av 2024.

1.4.1.2 Klager over avslag på søknad om reinmerke

(39) Statsforvalteren oppga at de hadde 24 ubehandlede klager over avslag på søknader om reinmerke. 12 av klagenes gjaldt avslag på søknad om reinmerke, 12 gjaldt innvilgelse av søknader. I tillegg hadde de seks klagesaker som gjaldt andre typer merkevedtak (slik som sletting av merker).

(40) Statsforvalteren forklarte at flere av disse klagesakene var blant de eldste sakene de hadde til behandling. Det ble vist til at klagenes var tatt under behandling, og at de fleste hadde vært behandlet en eller flere ganger i klagenemnda før de deretter hadde blitt returnert for fornyet behandling. Statsforvalteren erkjente at klagenes hadde ligget ubehandlet for lenge fra de fikk dem i retur fra klagenemnda, da flere av sakene ble returnert i 2018. Den lange saksbehandlingstiden i klagesakene, skyldtes ifølge Statsforvalteren at sakene reiser særlig kompliserte juridiske problemstillinger og mangel på jurister i avdelingen. I enkelte av sakene opplyste Statsforvalteren at de hadde vært nødt til å avvente dom i rettssaker i samme sakskompleks.

(41) I henhold til Statsforvalterens interne fremdriftsplan, ble det opplyst at de skal forberede de fleste klagesakene og fremme disse for nemndene innen utgangen av 2024. Samtlige klagesaker skal være behandlet fra Statsforvalterens side innen juni 2025.

1.4.2 Saker om tilskudd

(42) Statsforvalteren oppga at de hadde 27 uavsluttede saker om tilskudd. Av de 27 sakene var 22 ubehandlede klagesaker. Seks av sakene gjaldt driftsåret 2023/24, ni av sakene gjaldt driftsåret 2022/23, og elleve av sakene gjaldt driftsårene 2020/21 og 2021/22.

(43) Den eldste ubehandlede søknaden om tilskudd var fra 2018. Statsforvalteren forklarte at saken hadde en spesiell historikk, og opplyste at de vil prioritere å treffe avgjørelse i saken så snart som mulig.

(44) Den eldste klagesaken gjaldt tilskudd for driftsåret 2020/2021. Statsforvalteren forklarte at elleve av de eldste klagesakene om tilskudd, er saker av kompleks juridisk karakter. I lys av at Statsforvalteren nå hadde styrket avdelingens juridiske kapasitet, opplyste de at underinstansbehandling av disse klagenes vil være høyt prioritert.

1.4.3 Andre saker og oppgaver

(45) Statsforvalteren forklarte at de har prioritert håndtering av beitekriser, oppfølging av de mest alvorlige beitekonfliktene og behandling av tilskuddssaker. Andre oppgaver hadde hatt lavere prioritet. Det ble blant annet vist til at Statsforvalteren ikke hadde gjennomført oppdraget i årets tildelingsbrev om å sikre at alle distrikt har oppdaterte bruksregler og distriktsplaner. Det hadde heller ikke vært mulig for avdelingen å følge opp andre ulovlige forhold, utover de mest alvorlige beitekonfliktene.

(46) Videre forklarte Statsforvalteren at det i 2022 ble gjennomført et nasjonalt restanseprosjekt på reindriftsområdet på grunn av ressurssituasjonen i reindriftsavdelingen. Statsforvalterne i Nordland og Trøndelag bidro i arbeidet med å bygge ned restansene deres, gjennom å overta behandlingen av følgende sakstyper:

- alle ubehandlede søknader om tilskudd til reinbeitedistrikter og reinlag høsten 2022
- oppfølging av manglende rapportering på ekstraordinært tilskudd til kriseberedskap utbetalt i 2020
- søknader om gjeterhytter, gjerder og anlegg mottatt frem til 1. mai 2022

(47) På grunn av restanseprosjektet forklarte Statsforvalteren at de i hovedsak hadde vært å jour når det gjaldt disse sakstypene frem til 2022, men erkjente at saksbehandlingstiden i etterkant av dette hadde vært lengre enn ønskelig.

1.5 Ressursmangel som årsak – tiltak for å redusere saksbehandlingstiden

(48) I undersøkelsesbrevet ba vi Statsforvalteren redegjøre for hvilke virkemidler eller avhjelpende tiltak Statsforvalteren har tatt i bruk for å redusere saksbehandlingstiden. Deretter spurte vi når Statsforvalteren vurderer at effekten av disse tiltakene vil inntre.

(49) Statsforvalteren forklarte at de fra 2023 har omorganisert avdelingen fra to seksjoner, til én avdeling med faggrupper. Saksbehandlerne skal jobbe mer spesialisert, for å sikre at de kjenner sine saksfelt godt. Etter Statsforvalterens syn vil dette gjøre at det går hurtigere å behandle saker og lære opp nye saksbehandlere, samt redusere antallet klager.

(50) Avdelingen har økt fokus på å gi god veiledning, slik at søkere i større grad sender inn komplette søknader. Statsforvalteren har også bedt Landbruksdirektoratet om å forbedre søknadsskjemaer.

(51) Statsforvalteren har videre økt antallet jurister som arbeider med reindriftssaker, og fra juni 2024 er avdelingen fast bemannet med tre jurister. I tillegg har de satt inn to ekstra jurister for å behandle eldre og komplekse klagesaker. Statsforvalteren mener at de vil kunne behandle saker av kompleks juridisk karakter raskere etter denne styrkingen.

(52) I lys av det høye sykefraværet har Statsforvalteren hatt økt fokus på arbeidsmiljø og sykefraværsoppfølging, med bistand fra bedriftshelsetjenesten. Sykefraværet er nå

redusert. Statsforvalteren opplyste også at de arbeidet med å rekruttere ansatte til ledige stillinger, og at de har fokus på opplæring av nyansatte.

(53) Videre har Statsforvalteren igangsatt et internt merkerestanseprosjekt. Det er laget en fremdriftsplan og etablert rutiner, saksbehandlingsprosedyrer og maler for å sikre en raskere behandling av merkesaker. Det er i tillegg satt av flere ansatte enn tidligere til å arbeide med merkesakene. For å unngå klager over inhabilitet i etterkant, har Statsforvalteren økt fokus på habilitetsavklaringer under nemndsmøtene.

(54) Statsforvalteren opplyste at selv om de fremdeles har store restanser på området, så ser de en effekt av disse tiltakene.

(55) Det er positivt at det er iverksatt tiltak for å øke saksbehandlingskapasiteten og at Statsforvalteren allerede ser en effekt av disse. Ombudet håper at tiltakene får ønsket effekt. Ombudet er kjent med at det også tidligere har vært igangsatt merkerestanseprosjekter, som ifølge Statsforvalteren ikke hadde den ønskede effekt. Ombudet legger til grunn at en evaluering av tidligere prosjekter, vil være nyttig for å sikre bedre måloppnåelse.

(56) Det er også planlagt egne interne restanseprosjekter for saker om bruksregler, gjeterhytter, gjerder og anlegg. Planlagt oppstart for restanseprosjektene er 2025, og Statsforvalteren forventer å se effekt av disse senest i løpet av 2026.

(57) Statsforvalteren viste videre til andre tiltak som kan få betydning for saksbehandlingstiden i avdelingen. Det er blant annet utarbeidet nasjonale saksbehandlingsrutiner for tilskudd til siidaandeler og merkesaker, publisert 13. juli 2024. Statsforvalteren forventer at rutinene vil føre til en mer effektiv saksbehandling og færre langvarige klagesaker. Det er også utarbeidet og tatt i bruk nye digitale fagsystemer for å behandle tilskuddssaker, som Statsforvalteren opplyste at har hatt god effekt ved saksbehandlingen av tilskuddssaker i 2024.

(58) Et annet tiltak som Statsforvalteren viste til, er at det er nedsatt en gruppe som skal komme med forslag til forenkling av blant annet saksbehandlingen knyttet til beitekriser.

(59) Videre skrev Statsforvalteren at en del ressurskrevende oppgaver er overført eller foreslått overført fra Statsforvalteren til andre instanser. Oppfølgingen av grensegjerder til Finland og Russland og oppfølging av norsk rein som beiter på finsk side, er overført til Landbruksdirektoratet. Statsforvalteren deltar heller ikke lengre fysisk ved pramming av rein til øyene i Finnmark. I forslag til ny reindriftslov er det foreslått å flytte oppgaver fra Statsforvalteren over til reindriftsnæringen, jordskifteretten og Reindriftsstyret. Statsforvalteren mener at det vil bedre saksbehandlingskapasiteten deres dersom forslaget vedtas, forutsatt at finanseringen til Statsforvalteren ikke reduseres tilsvarende.

(60) Statsforvalteren forventer at de omtalte tiltakene vil føre til økt saksbehandlingskapasitet og redusert saksbehandlingstid. Likevel mener Statsforvalteren at det ikke vil være tilstrekkelig til at de kan løse alle oppdragene på reindriftsområdet innen rimelige frister. Statsforvalteren mener at de ikke får overført tilstrekkelige midler til å dekke alle oppgavene de skal utføre på reindriftsområdet. I den forbindelse viste Statsforvalteren til at reindriften i Finnmark er større og mer kompleks enn de øvrige reinbeiteområdene i Norge, slik som særegne problemstillinger knyttet til reintallsproblematikk og siidagrenser. Slik Statsforvalteren ser det, er dette ikke tilstrekkelig hensyntatt ved deres finansiering.

(61) Statsforvalteren orienterte om at de i flere år har overført ekstra midler fra andre deler av budsjettet, for å finansiere økt bemanning i reindriftsavdelingen. Det ble eksempelvis fra 2022 til 2024 overført rundt fem millioner ekstra til reindriftsavdelingen fra det øvrige budsjettet, utover det avdelingen skulle fått tildelt etter overføringen til reindriftsområdet fra Landbruks- og matdepartementet. I tillegg opplyste Statsforvalteren at det omfordeles mellom 2 til 2,5 millioner hvert år fra landbruksavdelingen til reindriftsavdelingen. Etter Statsforvalterens syn har dette likevel ikke vært nok til å forhindre restanseoppbygging.

(62) Ombudet har tidligere uttalt seg om betydningen av manglende ressurser ved vurderingen av saksbehandlingstid. I uttalelse 2. juni 2016 (SOM-2015-201) fremgår det:

«Det faller utenfor ombudsmannens område å uttale seg om bevilgningsmessige spørsmål – det er opp til Stortinget å bestemme hvilke bevilgninger som skal gis. Likevel er det grunn til å understreke det overordnede ansvaret som blant annet det ansvarlige departementet har til å ta nødvendig initiativ for å sørge for at det blir stilt tilstrekkelig ressurser til disposisjon for virksomheten, slik at den kan håndtere de ulike sakstypene innenfor en forsvarlig tidsramme.»

(63) Ombudet finner grunn til å gjenta disse synspunktene. Selv om kravet om saksbehandling «uten ugrunnet opphold» også skal ses i lys av disponible ressurser, kan likevel en for lang saksbehandlingstid være i strid med loven uavhengig av om årsaken er ressursmangel. Særlig gjelder det der konsekvensen av den lange behandlingstiden er at lovfestede rettigheter ikke oppfylles. Der behandlingstiden er lovstridig, påhviler det både departementet og Statsforvalteren å sørge for at den lovstridige situasjonen opphører.

(64) Grunnloven § 108 pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sin kultur. Det påhviler derfor statens myndigheter et særskilt ansvar for å sørge for at de forvaltningsorganer som behandler saker som berører samenes kulturutøvelse, settes i stand til å behandle saker innenfor en saksbehandlingstid som sikrer at kravet i Grunnloven § 108 og lovens alminnelige krav til saksbehandlingstid overholdes.

1.6 Vurdering av Statsforvalterens saksbehandlingstid og igangsatte tiltak

(65) Som det fremgår i punkt 1.1, er vurderingen av kravet til saksbehandlingstid utpreget skjønnsmessig. Begrensede ressurser vil være et relevant moment som kan medføre at tidsbruken, i hvert fall i en periode, ikke anses som «ugrunnet».

(66) Statsforvalteren har forklart at det normalt må forventes en saksbehandlingstid på mellom seks til åtte måneder ved søknader om reinmerker, forutsatt at vedtaket ikke påklages. Etter det opplyste har Statsforvalteren søknader om reinmerke eldre enn fra 2020 fortsatt til behandling. Disse sakene har Statsforvalteren opplyst at skulle prioriteres fremmet til behandling i merkenemndene innen utgangen av 2024. Det vil si at saksbehandlingstiden i flere av disse sakene er over fire år. I disse sakene er normal tidsbruk klart oversteget. Etter ombudets syn, er kravet til saksbehandlingstid klart brutt i flertallet av disse sakene, jf. forvaltningsloven § 11 a. Statsforvalteren har også erkjent at saksbehandlingstiden er for lang i disse sakene.

(67) Statsforvalteren opplyste at flere av klagesakene om avslag på søknad om reinmerke er noen av de eldste sakene som er til behandling. Flere av klagenes har ligget ubehandlet fra de ble returnert fra klagenemnda i 2018. Flertallet av klagesakene ble det opplyst at skulle fremmes for nemndene innen utgangen av 2024. En betydelig del av behandlingstiden synes derfor å være ren liggetid i disse sakene. Kravet til behandlingstiden i forvaltningsloven § 11 a er klart brutt for sakene som har ligget ubehandlet siden 2018.

(68) Ombudet mener videre at det er all grunn til å tro at kravet til saksbehandlingstid også er brutt i flere av sakene om tilskudd. Det er bekymringsfullt at en klagesak om tilskudd for driftsåret 2020/2021 fortsatt ikke var ferdigbehandlet ved tidspunktet for ombudets undersøkelse. Tilsvarende er det bekymringsfullt at Statsforvalteren ikke har fulgt opp behandlingen av en søknad om tilskudd fra 2018, hvor avslaget ble opphevet i vedtak 31. mars 2023.

(69) Den lange saksbehandlingstiden på disse sakstypene hos Statsforvalterens reindriftsavdeling gir grunn til alvorlig bekymring.

(70) Selv om beitekrisens omfang og konsekvenser for reindriftsavdelingens saksbehandlingskapasitet har vært noe uventet, særlig beitekrisen i 2024, fremstår det som at avdelingen har håndtert beitekriser over flere år og vært klar over at dette påvirker avdelingens kapasitet. Det er derfor viktig at Statsforvalteren igangsetter slike tiltak som er mulig og som gjør Statsforvalteren bedre rustet til å håndtere både beitekriser og andre løpende oppgaver i fremtiden.

(71) Statsforvalteren har orientert om at de ved en eventuell ny omfattende beitekrise i 2025 vil ha engasjert ekstra personell gjennom prosjekter og restansenedbygging. Ombudet ser positivt på at det er iverksatt tiltak som kan gjøre Statsforvalteren bedre rustet til å håndtere en ny beitekrise kombinert med annen løpende saksbehandling.

(72) Statsforvalteren har redegjort for årsakene til den lange saksbehandlingstiden og restansene, og hvilke andre tiltak som er igangsatt for å redusere disse. Ombudet antar at de iverksatte og planlagte tiltakene sannsynligvis vil føre til kortere saksbehandlingstid og færre restanser i reindriftsavdelingen.

(73) Ett av de opplyste tiltakene er at antall møter i merkenemndene er økt fra to til fire møter i året på grunn av restansesituasjonen. Ombudet ber Statsforvalteren vurdere om den nåværende møtehyppigheten forlenger saksbehandlingstiden i merkesakene. Dersom det er tilfellet, ber ombudet Statsforvalteren om å vurdere om møtehyppigheten bør økes ytterligere, og eventuelt om ytterligere digitale nemndsmøter kan være et alternativ for å redusere saksbehandlingstiden.

(74) Som redegjørelsen i punkt 1.5 viser, mener Statsforvalteren at de til tross for iverksatte og planlagte tiltak likevel ikke vil klare å overholde forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid dersom de ikke får tilført mer ressurser.

(75) Det er bekymringsfullt at Statsforvalteren uttaler at de til tross for igangsatte og planlagte tiltak for å redusere saksbehandlingstiden og restansene, likevel antar at de ikke vil kunne løse alle oppdragene på reindriftsområdet innen gjeldende frister.

(76) Klimaendringene gjør at beitekriser sannsynligvis vil kunne bli en vedvarende utfordring. Det er derfor viktig at reindriftsavdelingen får bukt med utfordringene. Landbruks- og matdepartementet har i nyhetsbrev 18. mars 2024 på Regjeringen.no fremholdt at reindriften er en av de næringene som først og sterkest merker klimaendringene.

(77) Ombudet er bekymret for den lange behandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. På bakgrunn av at Statsforvalteren mener at de til tross for igangsatte tiltak ikke vil klare å overholde forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid fremover, samt faren for at dagens situasjon er i strid med statens plikter etter GrL § 108 i tillegg til ulovlig etter forvaltningsloven § 11, finner ombudet grunn til å gjøre Landbruks- og matdepartementet oppmerksom på forholdene. Ombudet vil be departementet om en tilbakemelding på hvordan de vil følge opp situasjonen.

2. Prioritering mellom sakene

(78) Ombudet har tidligere uttalt at kriteriet «uten ugrunnet opphold» sammenholdt med det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet innebærer at saker i utgangspunktet skal behandles i den rekkefølgen de er kommet inn, se uttalelse 11. april 2024 (SOM-2023-5804). Saklige og rimelige hensyn kan likevel føre til at dette utgangspunktet må fravikes.

(79) Ombudet har i flere saker pekt på at god forvaltningsskikk tilsier at saker med stor betydning for den enkelte skal prioriteres, se for eksempel uttalelse 7. juni 2022 (SOM-2022-

1160) med videre henvisninger.

(80) Ved vurderingen av hvilke saker som skal behandles først, må det legges betydelig vekt på hensynet til barnets beste etter Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, se for eksempel ombudets uttalelse 15. desember 2017 (SOM-2017-405). Det vil etter omstendighetene tilsi at en sak som angår barn, blir prioritert foran eldre saker, jf. SOM-2017-405.

(81) Statsforvalteren har i en intern plan for restansenedbygging av reinmerkesøknader lagt opp til at de skal prioritere å fremme alle saker som er eldre enn 2020 til behandling i nemndene innen utgangen av 2024. Deretter forklarte Statsforvalteren at de skal prioritere sakene etter grad av viktighet. Merker til barn prioriteres først, dernest saker som gjelder voksne med næringsmessige behov for merker. Deretter skal øvrige merkesaker behandles i kronologisk rekkefølge.

(82) Slik saken er opplyst her, fremstår Statsforvalterens prioriteringsliste av reinmerkesøknader forsvarlig og saklig begrunnet. Ombudet finner grunn til å bemerke at det må gjøres løpende vurderinger av om prioriteringen er forsvarlig og tilstrekkelig begrunnet.

(83) Ombudet er enig med Statsforvalteren i at håndtering av beitekriser er viktig å prioritere av hensyn til dyrevern og reineiernes krevende situasjon. Samtidig finner ombudet grunn til å gjøre hele reindriftsforvaltningen oppmerksom på at dersom beitekriser fremover blir en gjentakende utfordring, er det begrenset hvor lenge en aktiv nedprioritering av andre saker årlig vil kunne gjentas før det kommer i konflikt med likebehandlingsprinsippet.

3. Foreløpig svar og informasjon under sakens gang

(84) Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd skal forvaltningsorganet gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Det foreløpige svaret skal redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

(85) I det foreløpige svaret må forvaltningen tilstrebe å gi mest mulig realistisk informasjon om når endelig avgjørelse i saken kan forventes. Skulle det likevel vise seg at informasjonen om forventet behandlingstid gitt i det foreløpige svaret ikke kan overholdes, er det i tråd med god forvaltningsskikk at partene orienteres skriftlig om dette. Også slike forsinkelsesmeldinger bør så langt mulig inneholde opplysninger om årsaken til forsinkelsen og realistisk informasjon om når endelig avgjørelse kan forventes, se ombudets uttalelser 15. desember 2017 (SOM-2017-405) og 23. oktober 2017 (SOM-2017-2120).

(86) Statsforvalteren skrev i svaret hit at de har rutiner som skal sikre at det sendes ut foreløpig svar i tråd med forvaltningslovens krav. Statsforvalteren skrev at de i merkesaker skal opplyse om dato for neste møte i merkenemnda. I svaret hit erkjente Statsforvalteren at disse rutinene ikke har vært fulgt i tilstrekkelig grad. Videre orienterte Statsforvalteren om at dette følges opp internt, og at de fremover vil sørge for å holde partene orientert om forventet saksbehandlingstid og eventuelle forsinkelser.

(87) Sivilombudet ber Statsforvalteren sikre at rutiner for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i tråd med forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk overholdes, med realistiske opplysninger om forventet behandlingstid. Slike oppdateringer er viktig av hensyn til borgernes tillit til forvaltningen og forutberegnelighet for den enkelte, samt borgerens rett til informasjon under sakens gang.

Konklusjon

(88) Sivilombudet er alvorlig bekymret for den lange behandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen har i flere år vært svært lang, og avdelingen har store restanser. Den enkelte part har en individuell rett til å få sin sak behandlet «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Sivilombudet er kommet til at kravet til saksbehandlingstid i flere saker klart er brutt, jf. forvaltningsloven § 11 a.

(89) Reindriftsavdelingens lange saksbehandlingstid gir grunn til alvorlig bekymring. Dette fordi disse sakene er av stor betydning for de reindriftsutøvere, barn og familier dette gjelder. Den lange saksbehandlingstiden rammer særlig samiske barn, som venter i flere år på å få et godkjent reinmerke – en viktig del av kulturutøvelsen til reindriftssamene. Videre kan det være økonomisk belastende å ikke kunne eie rein i påvente av å få et reinmerke godkjent, samt å vente på behandling av saker om tilskudd.

(90) Sivilombudet ser positivt på tiltakene som Statsforvalteren har iverksatt eller planlegger å iverksette for å få ned saksbehandlingstiden. Det er likevel bekymringsfullt at Statsforvalteren har opplyst at de til tross for igangsatte og planlagte tiltak, mener at de ikke vil klare å overholde forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid dersom reindriftsavdelingen ikke får tilført mer ressurser.

(91) Statsforvalteren bes merke seg det ombudet har skrevet om prioriteringer mellom saker, samt å sikre at rutiner for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger overholdes, jf. forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk.

(92) Ombudet har påpekt at det er en fare for at dagens situasjon er i strid med statens plikter etter Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sin kultur. Sivilombudet vil derfor gjøre

Landbruks- og matdepartementet oppmerksom på ombudets uttalelse og be departementet følge opp situasjonen.

(93) Ombudet ber om å bli holdt orientert om utviklingen i saksbehandlingstidene i Statsforvalteren i Troms og Finnmarks reindriftsavdeling. Vi ber i første omgang om få svar på spørsmål 1–5 i brevet herfra 16. september 2024 innen 15. mai 2025.

24.1.2025 (2024/4690)