



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 17/1618
Vår referanse: 2020/360
Dato: 28/02/2020

Høringsuttalelse – forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet høringsbrev av 29. november 2019 om høring av forslag til endringer i sameloven m.v. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med samiske interesser.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er etablert i henhold til lov av 22. mai 2015 og har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

NIM avleverte en høringsuttalelse til Prop. 116 L (2017-2018) den 14. januar 2019. I denne støtter vi lovforslaget om å innføre konsultasjonsplikten i sameloven, se <https://www.nhri.no/2019/horingsuttalelse-forslag-til-endringer-i-sameloven-mv-konsultasjoner-prop-116-l-2017-2018/> Den mest forpliktende og forutsigbare måten å sikre at denne plikten gjennomføres i praksis er gjennom lov. NIM mener at lovforslaget tilfredsstillende de prosessuelle kravene om konsultasjoner etter ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169), tilpasset norske og samiske forhold. Lovforslaget må, slik departementet sier, ses i lys av blant annet samenes selvbestemmelsesrett og vern av samisk kultur etter SP artikkel 27.

I tillegg til ovennevnte høringsuttalelse fra NIM, vil vi her legge til noen kommentarer om konsultasjonsplikten etter ILO 169 og kommuners og fylkeskommuners menneskerettighetsforpliktelser. Norge har en folkerettslig plikt etter ILO 169, artikkel 6 nr. 1 bokstav a, til å konsultere samene gjennom hensiktsmessige prosedyrer når det gjelder lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem, spesielt

gjennom deres representative institusjoner. I Prop. 116 L fremkommer det at ikke alle kommuner eller fylkeskommuner praktiserer noen konsultasjonsplikt.¹

NIM er enig i departementets vurdering av at Norge som konvensjonspart må sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer også gjennomfører konsultasjoner i henhold til ILO 169 artikkel 6. Det følger av Grunnloven § 92 at «statens myndigheter» skal «respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Statens myndigheter forstås i «videste forstand», slik at også kommunale og fylkeskommunale myndigheter omfattes.²

Norges menneskerettslige forpliktelser knytter seg altså til handlinger og unnlaterelser som kan tilskrives norske offentlige myndigheter. Dette gjelder uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer.³ I folkerettslig sammenheng, for eksempel i forbindelse med påståtte brudd på en konvensjon eller avtale, har skillet mellom staten på den ene siden og fylkeskommuner og kommuner på den andre siden, ingen rettslig betydning. Det er staten (statens myndigheter, jf. Grl. § 92) som en helhet som er såkalt menneskerettslig pliktsubjekt og kan holdes til ansvar. Grunnlovfestingen i 2016 av retten til lokalt folkestyre over lokale anliggender, jf. Grunnloven § 49 annet ledd, har ikke begrensende virkninger for de folkerettslige forpliktelsene kommunen har som offentlig myndighetsorgan, med mindre det er tatt forbehold for slike begrensninger i den aktuelle traktaten.⁴ Begrepet «governments» i artikkel 6 kan ikke tolkes som at forpliktelsene etter ILO 169 kun ligger på statlig og ikke kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.

Statens plikt om å «sikre» gjennomføringen av ILO 169 artikkel 6 må også ses i lys av at lovgivende myndigheter har gitt kommunene myndighet og «førstelinjeansvar» for en rekke tjenester som direkte kan berøre samiske forhold. Dette betyr at statens sikringsplikt i forhold til overholdelse av konsultasjonsplikt vil få en særlig betydning også på kommunal- og fylkeskommunalt nivå. Staten vil imidlertid ikke gjennom å delegerer gjennomføringen av en tjeneste eller tiltak til kommunalt nivå kunne unndra seg plikten til å sikre at det konsulteres.

¹ Se Prop. 116 L (2017-2018) kapitlene 3, 4 og 7 og for kommunenes del særlig avsnittene 4.1 og 7.3.

² Se NOU 1993: 18 kapittel 11.3.3, Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) kapittel 3.2.2 og Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen) kapittel 4.2.

³ Slik det også er lagt til grunn i NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter, kapittel 2.2.4: «Staten som sådan er forpliktet og ansvarlig for alle sine organer og for alle personer som handler på dens vegne, fra lovgiver, regjering og domstoler ned til den enkelte funksjonær i stat eller kommune, soldat eller politimann.» Se også NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, side 116 fotnote 1.

⁴ Se Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, artikkel 4 nr. 1, og blant annet ICJs avgjørelse i LaGrand (Tyskland mot USA), kjennelse avsagt 3 March 1999, I.C.J. Reports 1999 s. 9..

NIM mener veilederen gir god veiledning om hva konsultasjonsplikten dreier seg om og hvordan den kan praktiseres. Det kan likevel være hensiktsmessig, etter en tid, å evaluere veilederens funksjon.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Johan Strömngren
Regionkontorleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.