



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Deres referanse: 19/120-1
Vår referanse: 2019/264
Dato: 15/03/2019

Høringsuttalelse – forslag til endringer i reindrifftsloven

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev 1. februar 2019 fra Landbruks- og matdepartementet med høringsfrist 15. mars.

Norges institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat. I utgangspunktet er det ikke nødvendigvis NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle menneskerettslige forpliktelser.

Innledningsvis vil vi kommentere den svært korte høringsfristen. Vi viser til Utredningsinstruksen, punkt 3-3, som sier at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Selv om deler av forslaget omhandler tidssensitive prosesser, kan vi ikke se at det er begrunnet i høringsbrevet at alle forslagene som fremmes nødvendigvis må fravike normal høringsfrist.

Med utgangspunkt i høringsbrevet forstår vi det slik at det er endringen av reindrifftsloven § 71 som er hovedårsaken til at departementet ønsker en kort høringsprosess. Vi reiser spørsmål ved om ikke departementet kunne sendt ut forslaget til endring av § 71 separat, og gitt lengre høringsfrist på de andre lovforslagene.

I det videre vil NIM kommentere konsultasjonsprosessen i punkt 2, forslaget om endring av formålsparagrafen i punkt 3 og forslaget om endring av § 71 i punkt 4.

2. Konsultasjonsplikten – forholdet til ILO 169 og SP artikkel 27

2.1. Rettslige utgangspunkter

Norge har ratifisert ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169). Staten har en menneskerettslig plikt til å konsultere samene som urfolk når det gjelder lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem.

Konvensjonens artikkel 6 nr. 1 forplikter staten til å konsultere vedkommende urfolk i slike saker. Av ILO 169 artikkel 6 nr. 2 følger det at konsultasjonene «skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.» ILO 169 artikkel 7 gir urfolk en rett til å delta i beslutningsprosesser som angår dem og fastslår at urfolk så langt det er mulig skal ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Konvensjonens artikkel 6 krever ikke etter sin ordlyd at det faktisk oppnås enighet i konsultasjonene, men konsultasjonene skal være reelle, og myndighetene skal sørge for at urfolksrepresentanter får satt seg inn i lovforslagene og får en reell mulighet til å påvirke utformingen av forslagene.¹

Plikten gjelder alle typer lovgivnings- eller forvaltningsmessige tiltak «*which may affect them directly*», det vil si at det må være en sammenheng mellom tiltaket og vedkommende urfolk. Konsultasjoner skal ifølge konvensjonen skje gjennom hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom urfolks representative institusjoner.

FNs menneskerettskomité har også innfortolket en konsultasjonsplikt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. I en sak fra 2019, uttalte komiteen at urfolk hadde rett til å «freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.»² Konsultasjonsplikten etter ILO 169 og SP artikkel 27 bør ses i lys av dette utgangspunktet.

Menneskerettskomiteen har i sin praksis lagt vekt på i hvilken grad minoriteten selv har deltatt ved utformingen av den aktuelle lovreguleringen i vurderingen av hvorvidt det foreligger en krenkelse av artikkel 27. Hvis det ikke har funnet sted reelle konsultasjoner med urfolk om et lovforslag, så kan dette med andre ord medføre et brudd på SP artikkel 27 og ILO 169, selv om lovforslaget isolert sett ikke bryter med menneskerettslige forpliktelser. Høyesterett har fastslått at det i SP artikkel 27 gjelder et krav til *effektiv* deltakelse fra minoritetens side.³

2.2. Vurdering

NIM viser til datoene for konsultasjonene (invitasjon 20. desember 2018, møte 15. januar 2019), og at høringsbrevet ble sendt ut 1. februar. Denne tidsplanen gjør at det kan stilles spørsmål ved om disse konsultasjonene har vært egnet til å rent faktisk kunne legge føringer på lovforslagene. Det følger riktignok av høringsbrevet at det i forbindelse med utarbeidelsen av den forutgående Meld. St. 32 (2016-2017) ble gjennomført omfattende konsultasjoner om realitetene i forslagene. Som nevnt har myndighetene en plikt til å sikre at konsultasjonene skjer i god tro og i en form som gjør det mulig for urfolket å

¹ ILOs ekspertkomité i Alto Sinu mot Colombia. Ilolox: 161999COL169B.

² HRC, Tiina Sanila-Aikio v Finland (2019) para. 6.8.

³ HR 2017-2428, para 75.

konsultere. NIM viser til at slutt-protokollen for konsultasjonene om reindrifststyret ikke er ferdige og omforente, noe som gjør det vanskelig å kunne vurdere hvorvidt konsultasjonene er gjennomført i tråd med folkerettslige standarder. Det er ikke oppnådd enighet med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund om noen av de lovbestemmelsene som foreslås endret.

NIM innhentet i 2017 informasjon om departementenes konsultasjonspraksis, og fant at LMD er et av de departementene som har flest lovsaker som vil kunne påvirke samiske interesser, og at det i mange tilfeller ikke ble oppnådd enighet med Sametinget. Ved utformingen av reindrifstloven av 2007 var det også flere sentrale spørsmål hvor det ikke ble oppnådd enighet med Sametinget, herunder spørsmålet om reintallsreduksjoner.

NIM stiller spørsmål ved om Landbruks- og matdepartementet i denne saken har sørget for at konsultasjonene med samiske interesser har vært i tråd med de kravene som kan utledes av menneskerettighetene. Det bør legges til grunn at reindriften er en spesifikk samisk næring og viktig for opprettholdelse av samiske sedvaner, språk, kultur og samfunnsliv, og dermed et sentralt internt anliggende for samene.

3. Til forslaget om endring av formålsparagrafen

I høringsnotatet foreslås en endring av formålsparagrafen i lovens § 1, i tråd med regjeringsplattformene (Jeløya og Granavolden). Det nye forslaget til lovtekst fremhever økologisk bærekraft, mens dagens lovtekst likestiller økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Videre er ordlyden «samisk kultur, tradisjon og sedvane» er foreslått endret til bare «tradisjon og sedvane».

Reindrifstsamenes *kultur* og *økonomiske interesser* er altså fjernet fra formålsbestemmelsen, i strid med næringens ønsker (som nevnt i høringsnotatet). I høringsnotatet heter det: «Økologisk bærekraft er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft. Dette innebærer ingen nedvurdering av økonomisk og kulturell bærekraft, tvert imot.» NIM stiller etter dette spørsmål om hva som da er begrunnelsen for å fjerne disse, for urfolk, sentrale begrepene. Menneskerettighetskomiteen har som nevnt nylig fastslått:

“The Committee further observes that article 27, interpreted in light of the UN Declaration and article 1 of the Covenant, enshrines an inalienable right of indigenous peoples to “freely determine their political status and freely pursue their *economic, social* and *cultural* development.”⁴ (Vår uthevnning). Dette understreker særlig urfolks rett til nettopp økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

⁴ HRC, Tiina Sanila-Aikio v Finland (2019) para. 6.8.

NIM savner en nærmere vurdering av forslaget til endring av formålsparagraf opp mot de menneskerettslige forpliktelsene etter både Grunnlovens § 108 og folkeretten. Særlig burde det vært foretatt en vurdering av om de foreslåtte endringene i formålsparagrafen sikrer samenes rett til økonomisk, sosial og kulturell utvikling.

Vi kan heller ikke se at dette spørsmålet er grundig utredet i Meld. St. 32 (2016-2017). I Stortingsmeldingen vises det til at det er uenighet om dette, og departementet er kjent med at Sametinget mener at en nedprioritering av kulturell bærekraft vil være i strid med folkeretten og Grunnloven. NIM viser til at det har vært betydelig uenighet mellom samiske fagmiljøer, samiske reindriftsutøvere og myndighetene når det gjelder hvordan begrepet «bærekraft» skal tolkes. Sett hen til den sentrale betydningen av begrepet «bærekraft» i loven, burde dette spørsmålet vært undergitt en grundig behandling.

4. Til spørsmålet om endring av § 71

Departementet foreslår en endring av reindriftsloven § 71, med bakgrunn i Sametingets krav om økt innflytelse i reindriftsstyret. Forslaget fjerner Sametingets oppnevningssplikt/rett til reindriftsstyret, og erstatter det med en oppnevningssmulighet («kan oppnevne»).

NIM viser til at reindriftsloven skal bidra til økt internt samisk selvstyre i reindriften. Reindriftsstyret er eneste offentlig organ hvor Sametinget som samenes folkevalgte organ har mulighet til å oppnevne representanter. Grl. § 108 forutsetter at samene selv skal kunne sikre og utvikle sin kultur og sitt samfunnsliv. Hvis Sametinget ikke ønsker å oppnevne medlemmer til reindriftsstyret, så vil myndighetene likevel ha ansvar for å sikre samisk representasjon i reindriftsstyret og at samene får reell mulighet til å påvirke reindriftsstyrets vedtak. Også endringen i § 71 burde vært drøftet i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser.

5. Behov for helhetlig gjennomgang og menneskerettsvurderinger

NIM viser til at det er fremmet flere endringer i reindriftsloven siden ikrafttredelsen i 2007, i strid med Sametingets og NRLs syn.⁵ Dette har blant annet handlet om avvikling av Områdestyrene som kollegialt, representativt organ for samiske reineiere og overføring av styrenes innsigelsesmyndighet til Fylkesmannen.

Departementet har avvist en helhetlig gjennomgang av reindriftsloven av hensyn til at loven ikke har fått virke lenge nok til at man har gjort tilstrekkelige erfaringer med loven.

⁵ Jf. Prop L 89 2012-2013 kapittel 5.1.

NIM stiller spørsmål ved dette premisset. På tross av departementets syn om at reindriftsloven skal få virke før man endrer den, er det likevel gjennomført store endringer av loven, jf. for eksempel nevnte avvikling av Områdestyrene. I herværende høringsrunde ønsker man altså bl.a. å gjøre om på hele formålet med loven, som er en betydelig endring.

Lovendringene som foreslås i høringsnotatet burde uansett vært drøftet opp mot de relevante menneskerettslige bestemmelsene.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Konstituert Direktør

Laila Susanne Vars

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.