



Kommunal- og forvaltningskomiteen

Deres referanse: 20/5894

Vår referanse: 2021/65

Dato: 22/03/2021

Skriftlig innspill til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) (Prop. 86 L (2020-2021))

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) mener at konsultasjonsplikten, som gir tilsvarende konsultasjonsrett, bør lovfestes i tråd med menneskerettslige standarder. NIM mener at lovforslaget tilfredsstillende de prosessuelle kravene om konsultasjoner etter ILO-konvensjon 169 om urfolk (ILO 169), tilpasset norske og samiske forhold. Lovfesting av konsultasjonsretten/plikten har vært under vurdering siden samerettsutvalgets forslag i 2007, og bør snarest gjennomføres for å sikre god menneskerettslig etterlevelse. Någjeldende gjennomføring av ILO 169 artikkel 6, som er basert på avtale mellom regjeringen og sametinget 2005,¹ sikrer ikke alle de menneskerettslige kravene om hvem som har rett å bli konsultert og plikt til å konsultere. NIM ønsker velkommen en lovfesting av konsultasjonsretten/plikten.

Lovforslaget må ses i lys av blant annet samenes selvbestemmelsesrett og vern av samisk kultur etter SP artikkel 27. 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. Det er sikker rett at staten har plikt til å sikre at slike konsultasjoner gjennomføres, og at de «skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene», jf. ILO 169 artikkel 6 nr. 2. Denne forpliktelsen er helt sentral for å sikre effektiv realisering av urfolks rettigheter.

I dag fremgår ikke konsultasjonsretten av norsk lovgivning eksplisitt. Dette er en svakhet i forhold til statens plikt til å sikre at konsultasjoner skjer gjennom hensiktsmessige prosedyrer og i former som er tilpasset forholdene. I Prop. 86 L fremkommer det at ikke alle berørte kommuner eller fylkeskommuner praktiserer noen konsultasjonsplikt, selv om flere av disse har ordninger som ligger tett opp mot konsultasjoner.²

Norge har, som departementet fremholder, en folkerettslig forpliktelse til å sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer også gjennomfører

¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/konsultasjonsplikt-i-samiske-saker/id86931/>

² Se Prop. 86 L (2020-2021) kapitlene 4, 5 og 7 og for kommunenes del særlig avsnittene 3.3, 4.1 og 7.3.

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.³

Norges menneskerettslige forpliktelser knytter seg altså til handlinger og unnlater som kan tilskrives norske offentlige myndigheter. Dette gjelder uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer.⁴ 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 statens myndigheter, jf. Grl. § 92, som en helhet som er såkalt menneskerettslig pliktsubjekt og kan holdes til ansvar. Grunnlovfesting i 2016 av retten til lokalt folkestyre over lokale anlegg, 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.⁵ 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 kunne 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. NIM mener det er vanskelig å se før seg andre alternativer til å sikre reell og enhetlig gjennomføring av kommunenes og fylkeskommunenes konsultasjonsplikt enn gjennom lovfesting.

NIM mener veilederen gir god veiledning om hva konsultasjonsplikten dreier seg om og hvordan den bør praktiseres. Lovfesting og veiledning vil gi hensiktsmessige prosedyrer tilpasset forholdene, jf. ordlyden i ILO 169 artikkel 6, sett i forhold til at samiske forhold

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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..

og spørsmål varierer stort mellom kommunene i Norge. Det kan likevel være hensiktsmessig, etter en tid, å evaluere veilederens funksjon.

Stortingets konsultasjonsplikt

Den folkerettslige plikten til konsultasjoner gjelder i visse tilfeller også Stortinget selv. Dette er særlig aktuelt der Stortinget overveier å gjøre substansielle endringer i forslag som Regjeringen, etter å ha gjennomført konsultasjoner, har fremmet for Stortinget, og endringene kan få direkte betydning for samiske interesser. Hvis Stortinget selv foretar substansielle endringer det ikke har vært konsultert om, utløses konsultasjonsplikten på ny. Departementet legger også til grunn at artikkel 6 i ILO 169 innebærer at «konsultasjonsplikten også vil måtte gjelde i tilfeller der det foretas substansielle endringer i et lovforslag etter at forslaget er oversendt nasjonalforsamlingen. Formålet bak konsultasjonsplikten taler også for at den lovgivende forsamlingen ikke bør kunne gjøre endringer i lover med direkte betydning for urfolket uten at plikten til å konsultere inntre.»⁶

Stortingets konsultasjonsplikt omfattes ikke av det foreliggende lovforslaget, bl.a. fordi departementet ikke ønsker å fremme forslag til retningslinjer om Stortingets interne virksomhet. Det sies i proposisjonen at *måten* konsultasjonene gjennomføres på ikke reguleres av folkeretten og at det kan være situasjoner hvor Stortinget selv vil konsultere eller sende saken tilbake til regjeringen for konsultasjoner.⁷

Stortingets konsultasjonsplikt ble i desember 2020 aktualisert av at rettskretsene i Finnmark ble organisert på en måte som ikke hadde vært gjenstand for konsultasjoner med Sametinget. Alle kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk i Finnmark hørte til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Denne domstolen har kompetanse i samisk språk og samiske sedvaner. Den ble etablert nettopp for å ivareta den samiske dimensjonen ved rettsvesenet. Domstolkommisjonens utredning og departementets behandling tok høyde for disse forholdene og det ble konsultert på bakgrunn av dette. Stortingets etterfølgende vedtak førte imidlertid til en annen rettskretsinndeling enn den foreslåtte. Etter NIMs oppfatning utløste Stortingets vedtak av ny rettskretsinndeling i Finnmark konsultasjonsplikt for myndighetene. Alle statens myndigheter, inklusive Stortinget, har ansvar for å sikre gjennomføringen av forpliktelsen i ILO 169 artikkel 6.⁸

⁶ Prop 86 L (2020-2021) side 84

⁷ Prop 86 L (2020-2021) side 85.

⁸ I den norske oversettelsen av ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter heter det i artikkel 6 at «governments» skal konsultere. I den norske oversettelsen er «governments» oversatt til «regjeringene». Det er imidlertid staten som er pliktsubjekt etter denne konvensjonen. Se også om dette spørsmålet i *NOU 2007: 13 Den nye sameretten, bind B*, side 837 flg.

NIM har ikke noe syn på hvordan ansvaret for konsultasjonsplikten til Stortinget bør løses, men mener at det enten kan utvikles retningslinjer for at Stortinget gjennomfører egne konsultasjoner, eller at det etableres et system for nye konsultasjoner med regjeringen før vedtak treffes av Stortinget. Det er naturlig at dette utarbeides i samråd med Sametinget, jf. ILO 169 artikkel 6 og 7, slik at en hensiktsmessig ordning som kan ivareta både folkeretten og demokratiske hensyn kan oppnås.

NIM mener at dette spørsmålet ikke bør føre til noen utsettelse av prosessen med vedtakelse av lovforslaget slik det nå foreligger.

NIM bidrar gjerne i nærmere diskusjoner om denne saken om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Johan Strömgren
Regionkontorleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.