



Landbruks- og matdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 18/875
Vår referanse: 2019/00259
Dato: 28/02/2019

Høringsuttalelse – Ny fjellov NOU 2018:11

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 29. august 2018 med forslag om ny Fjellov i NOU 2018:11 som vil erstatte lov 6. juni 1975 om rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane og lov 19. juni 1992 om skogsdrift i statsallmenningene.

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 offentlige organer og private aktører. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

NOU 2018:11 er omfattende. Lovforslaget gjelder forvaltningen av de berørte statsallmenningene og berører dels forholdet mellom rettighetshavere og andre interessenter, dels forholdet mellom fjelloven og andre lover. Vi registrerer at utvalgets utredning og lovforslag dreier seg om kompliserte rettsforhold, blant annet når det gjelder rettighetene til jakt og fiske samt forholdet mellom reglens offentligrettslige og privatrettslige karakter. Vi registrerer også at utvalget er delt når det gjelder flere av de foreslåtte bestemmelsene. Da vårt mandat gjelder menneskerettslige forhold velger vi i denne høringsuttalelsen å fokusere på betydningen av vernet av eiendomsretten samt på folkerettslige bestemmelser om urfolks rettigheter.

Som utvalget skriver i punkt 4.3 er den private eiendomsretten, herunder allmenningsrettigheter og bruksrettigheter, vernet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1, som setter rammer for myndighetsinngrep i etablerte eierposisjoner. Eiendomsretten er imidlertid ikke absolutt og myndighetene kan etter nærmere vilkår regulere den av hensyn til andre

privatpersoner eller samfunnsinteresser. Hvordan man skal balansere eiendomsretten mot andre interesser vil bero på en forholdsmessighetsvurdering, der myndighetene har et relativt stort politisk handlingsrom. Det må i tilfeller som gjelder rådgighetsbegrensninger på individers eiendom foretas en rimelig avveining mellom mål og middel, og vurderes om man ved inngrepet oppnår en rimelig balanse mellom samfunnets generelle interesser og individets krav på vern om sine rettigheter.¹ Da utvalgets lovforslag i vesentlige trekk viderefører de tidligere etablerte rettighetsforholdene, er det på et generelt grunnlag vanskelig å se at den nye forvaltningsordningen legger opp til å balansere rettigheter mot andre interesser på en måte som krenker eiendomsvernet etter grunnloven og EMK.²

Den delen av utvalgets mandat som omhandler ivaretagelse av samisk kultur og rettigheter, følges i lovforslaget primært opp gjennom at samenes reindriftsrett i de aktuelle områdene blir anerkjent som prinsipielt likeverdig med andre rettigheter av opprinnelig karakter. Dette blir reflektert i lovens formålsparagraf, § 1-1, og gjennom reglene om fjellstyrets sammensetning, § 3-1 sjettede ledd, hvor det etter bestemmelsen skal være to representanter for samisk reindrift i fjellstyrene for de statsallmenninger som ligger innenfor det samiske reindriftsområdet. Lovforslaget vil på denne måten også bidra til å oppfylle Norges forpliktelser om anerkjennelse og sikring av urfolks rettigheter, samt rett til deltakelse i forvaltning av naturressurser som følger av ILO-konvensjon 169 artikkel 14 første og andre ledd og artikkel 15 første ledd, samt av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27.³

Vi noterer at utvalgets mandat omfatter en vurdering av de forslag til endringer av fjellova som ble fremmet av Samerettsutvalget i 2007, men at utvalgets mandat ikke omfatter en vurdering av Samerettsutvalgets andre forslag om implementering av ILO-konvensjon 169 og SP i disse områdene, se NOU 2007:13 punkt 15.1.2.

Samerettsutvalget viste til at deres forslag om endringer i Fjelloven også må ses i lys av blant annet de andre virkemidler for implementering av særlig ILO-konvensjon 169 artikkel 6, 14 og 15, samt SP artikkel 27, som de hadde foreslått. Disse forslagene dreide

¹ Se Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) storkammerdom 19. juni 2006, Hutten-Czapska mot Polen (EMD-1997-35014-2), særlig avsnittene 167 og 168, samt EMD dom 12. juni 2012 i Lindheim med flere mot Norge, (EMD-2008-13221), se videre NOU 2013:11 Kapittel 5 der det gjøres rede for gjeldende rett og forholdsmessighetsvurderinger. Det kan her minnes om Høyesteretts uttalelser om prioritering av lokale brukere ved ressursknapphet, HR-2018-456 p. 156-161. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 setter også en grense for disponeringer av land og vann som vil føre til en nektelse av samenes kulturutøvelse.

² Vi tar forbehold om at denne generelle vurdering av utvalgets rapport ikke utelukker at det i de nærmere faktiske bruks- eller eiendomsforholdene naturlig nok kan eksistere uklare eller problematiske rettslige forhold.

³ NOU 2018:11 kapittel 14, se videre NOU 2007:13 p. 15.1.3 med videre henvisninger.

seg blant annet om konsultasjonsplikten, kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter og deltakelse i forvaltningen av grunneierfunksjonen.⁴

Statens konsultasjonsplikt etter ILO-konvensjon 169 artikkel 6 og SP artikkel 27 blir nå fulgt opp i den videre behandlingen av regjeringens proposisjon 116 L (2017-2018) om endringer i sameloven. Dette vil i tillegg til forslaget til ny Fjellov være et viktig moment i implementeringen av ILO-konvensjon 169 og SP artikkel 27 også for de sør-samiske områdene sør for Nordland.

Samerettsutvalget hadde foreslått å etablere et eget apparat for å kartlegge rettigheter og avklare rettskrav til de tradisjonelle samiske områdene også utenfor Finnmark, herunder også i sør-samiske områder, som et av de hovedsakelige virkemidlene for å oppfylle kravene etter ILO-konvensjon 169 artikkel 14.⁵ Før en slik prosess eller tilsvarende er blitt gjennomført, kan det ikke utelukkes at det også i disse samiske områdene finnes annen tradisjonell samisk naturbruk enn reindrift som faller innenfor de nevnte internasjonale forpliktelsene, men som ikke blir oppfylt utelukkende med de foreslåtte endringene til ny Fjellov. Lovforslagets kapittel seks gir regler om Statskogs grundisponering der en av hovedreglene er at fjellstyret skal få uttale seg om disponeringer før Statskog fatter vedtak, se § 6-1 tredje ledd. NIM mener, som Samerettsutvalget, at det kan stilles spørsmål ved om Fjelloven vil være en tilstrekkelig ordning for å implementere ILO-konvensjon 169 artikkel 15 første ledd som gir samene rett til deltakelse i disponeringen over grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.⁶

Samerettsutvalgets forslag om rettskartlegging og samenes delaktighet og innflytelse over grundisponeringer i berørte områder bør derfor følges opp nærmere i den videre oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning NOU 2007:13. Vi vil i denne forbindelse også å minne om at både FNs menneskerettighetskomité og FNs rasediskrimineringskomité i 2018 har anbefalt Norge å kartlegge og anerkjenne samenes rettigheter til land og vann også utenfor Finnmark.⁷

Norges internasjonale forpliktelser overfor samene er også fulgt opp i lovforslagets § 1-2, tredje ledd, som slår fast at: «Lova gjeld med dei avgrensingar som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Lova skal brukast i samsvar med reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar.» Denne formuleringen tilsvarer den formuleringen som brukes i Finnmarksloven § 3, og betyr etter utvalgets syn

⁴ Se Samerettsutvalget i NOU 2007:13 kapitlene 12, 13 og 17, samt punktene 15.1.2, 15.1.3 og 15.3.5.

⁵ NOU 2007:13 kapittel 12 og 13.

⁶ Se NOU 2007:13 s. 593.

⁷ CCPR/C/NOR/CO/7, p. 37 (e), CERD/C/NOR/CO/23-24 p. 22 (d), CERD har også i 2015 gitt denne anbefalingen til Norge, se CERD/C/NOR/CO/21-22 s. 30.

at fjellstyrene skal anvende folkerettens regler, selv om de ikke er statlige organer.⁸ Dette vil også følge av presumsjonsprinsippet som går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med folkeretten.⁹

Vennlig hilsen
for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Konstituert direktør

Johan Strömngren
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁸ NOU 2018:11, s. 240.

⁹ Rekkevidden av tilsvarende bestemmelse i Finnmarksloven § 3 og flere bestemmelser i ILO konvensjon nr. 169 ble vurdert av høyesterett i plenum i Nesseby-dommen 2018 (HR-2018-456), se p. 101 – 103.