

Kommunal- og distriktsdepartementet
Sendt inn på regjeringen.no

Deres referanse: 24/1198
Vår referanse: 2024/68
Dato: 12.06.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-025

Høringsuttalelse – forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev av 13.03.2024 om forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet. De nye retningslinjene skal erstatte dagens statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.

Kommunene har en stor oppgaveportefølje med en rekke omfattende oppgaver og ansvarsområder. Dette knytter seg blant annet til langsiktig arealbruk, arealdisponering og utbygging.

Våre merknader knytter seg primært til punkt 3.7 som gjelder samisk reindrift.

2. Kommuner som menneskerettighetspliktssubjekt

På samme måte som staten, er kommunene forpliktet til å respektere og sikre menneskerettighetene som faller inn under kommunenes ansvarsområde. Kommunene står i førstelinjen og er de som ivaretar mange av menneskerettighetene i praksis. Den menneskerettslige utviklingen er dynamisk, og gjennomføringen av menneskerettighetene på lokalt nivå forutsetter at det gis gode faglige føringer sentralt. Dette er særlig viktig når det har foregått en rettsutvikling internasjonalt eller nasjonalt som påvirker hvordan eksisterende regelverk skal tolkes.

For å få til en effektiv gjennomføring av menneskerettighetene lokalt, krever dette blant annet god koordinering og kommunikasjon mellom sentrale og lokale myndigheter. I 2021 sendte NIM ut en spørreundersøkelse om kommuners kjennskap til og arbeid med menneskerettighetene.¹ Undersøkelsen viste blant annet at 25 prosent av kommunedirektører og ordførere som deltok, oppga dårlig

¹ NIMs undersøkelse kan leses i rapporten «Kommuner og menneskerettigheter», kap. 4. Mer om NIMs arbeid med kommuner og menneskerettigheter finnes her: <https://www.nhri.no/temaer/kommuner/#kommunerapporater>

informasjonsflyt mellom sentrale og lokale myndigheter som en praktisk utfordring i kommunenes arbeid med å styrke menneskerettighetene.

3. Vurderingskriteriet «vesentlig negativ effekt»

Samisk reindrift er omtalt i retningslinjen punkt 3.7. Både staten og kommunene er menneskerettslig forpliktet til å beskytte samisk reindrift mot inngrep. Fosen-saken fra Høyesterett utgjør et viktig grunnlag for fremtidig arealbruk.² FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 sto sentralt i Høyesteretts behandling av saken om vindkraftverk på Fosen. Dommen avklarte flere sentrale spørsmål angående urfolks vern mot naturinngrep i deres tradisjonelle reinbeiteområder.

I etterkant av Fosen-dommen publiserte NIM en rapport om menneskerettighetsvernet mot inngrep i samiske områder.³ Formålet med NIMs rapport er å bidra til kunnskap om det menneskerettslige vernet mot inngrep i samiske bruksområder, med særlig fokus på SP artikkel 27.

Statlige myndigheter har et ansvar å kommunisere vurderingskriteriene tydelig slik at disse blir kjent blant landets kommuner. Gjennom Fosen-saken og menneskerettighetskomiteens tolkninger av SP artikkel 27, har det utkrystallisert seg noen prinsipper som NIM mener bør komme klart til uttrykk i planretningslinjene for arealbruk og mobilitet. Etter NIMs syn er det særlig viktig å gjøre kommunene oppmerksom på den rettslige terskelen for krenkelse av SP artikkel 27. Om terskelen er overtrådt, beror på en samlet vurdering av flere momenter. Høyesterett uttalte at «spørsmålet må være om inngrepet har «a substantive negative impact» på kulturutøvelsen» og at «det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom inngrepet fører til vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse».⁴ Høyesterett uttalte videre at «Ordlyden i artikkel 27 åpner i utgangspunktet ikke for at statene kan foreta en interesseavveining mellom urfolks rettigheter og andre legitime formål.»⁵ Dette er sentrale uttalelser som etter NIMs syn bør reflekteres bedre i retningslinjene (se forslag nedenfor).

Vi ønsker videre å presisere at myndighetene ikke bare har en plikt å vurdere virkningen av det aktuelle tiltaket, men også hvordan det forholder seg til andre tidligere og planlagte inngrep i et område. Kommunene bør derfor, i sin utvikling og planlegging av nye prosjekter, prioritere hvilke utviklinger som tillates. Utvikling av

² HR-2021-1975-S (Fosen).

³ NIMs rapport «Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder».
<https://www.nhri.no/2022/menneskerettslig-vern-mot-inngrep-i-samiske-bruksomrader/>

⁴ HR-2021-1975-S (Fosen), avsn. 118, 119.

⁵ HR-2021-1975-S (Fosen), avsn. 124.

fornybar energi i samiske områder kan samtidig bety at fritidsboliger eller andre industrielle utviklinger må prioriteres bort. Det er den kumulative effekten av alle inngrep i et område som til sammen kan utgjøre en «vesentlig negativ effekt» på samisk kultur.

NIM vil også fremheve kommunenes konsultasjonsplikt. I henhold til sameloven § 4-1 gjelder konsultasjonsbestemmelsene i saker som er «knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur», når tiltak og beslutninger «planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder», eller som «kan få virkning på samisk kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder». At konsultasjonen er gjennomført er et av momentene som Høyesterett har lagt vekt på i den samlede vurderingen om det foreligger en krenkelse av SP artikkel 27.

Det er viktig å få tydelig frem i retningslinjene at den menneskerettslige inngrepsterskelen, som er avklart av Høyesterett, er et krav. Vi oppfordrer derfor departementet å tydeliggjøre dette i retningslinjene. NIM håper retningslinjene kan bidra til at kommunene blir mer bevisste på å vurdere arealtiltak opp mot menneskerettslige krav.

NIM foreslår at departementet tilføyer en setning i punkt 3.7 om at det ikke skal gis tillatelser til utbygging der det er en risiko for at dette vil føre til vesentlige negative effekter for reindriften.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Anders Einar Broderstad

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.