

Klima- og miljødepartementet
Sendt digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 24/2052
Vår referanse: 2024/127
Dato: 13.09.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2022-031

Høringsuttalelse NOU 2024:10. Ny motorferdselslov

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev datert 28.05 2024. 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 vil begrense kommentarene til enkelte menneskerettslige aspekter av kommisjonens arbeid, dels når det gjelder urfolks rettigheter, og dels når det gjelder funksjonshemmedes rettigheter. Motorferdsel i utmark er en såkalt forbudslov, og unntakene for å tillate motorferdsel i utmark kan reguleres på ulike måter. NIM gir i denne høringsuttalelsen ikke utfyllende vurderinger av hvor terskelen for å tillate motorferdsel i utmark går i henhold til menneskerettighetene.

Generelt mener vi at utredningen fremstår som svært grundig, med gode vurderinger av de menneskerettslige sidene ved problemstillingene om motorferdsel i utmark. I utarbeidelsen av NOUen har utvalget hatt mange møter og samtaler med berørte grupper og ulike interessenter, og utvalget ha hatt en stor referansegruppe.

Utvalget uttaler på side 17 at «[E]t grunnleggende utgangspunkt for utvalgets arbeid har vært at loven skal overholde kravene om ivaretagelse av natur og samisk kulturutøvelse i Grunnloven og folkeretten». Utvalget viser til at det har foregått en betydelig rettsutvikling, ikke minst i folkeretten, siden dagens motorferdselslov ble vedtatt i 1977. NIM vil særlig vektlegge rettsutviklingen både internasjonalt og nasjonalt når det gjelder urfolks rettigheter og rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne.

Spørsmålet om forslaget til ny motorferdsellov kan komme i konflikt med menneskerettigheter er komplisert. Vi tar ikke mål av oss å besvare dette spørsmålet i denne høringsuttalelsen, men vil likevel knytte noen kommentarer til enkelte tema som er av menneskerettslig relevans.

2. Urfolks rettigheter

NIM støtter utvalgets forslag om at hensynet til *samisk kulturutøvelse* tas inn i lovens formålsbestemmelse. Utvalget har gjort rede for dette begrepet gjennom å analysere innholdet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og gjennomgå praksis fra FNs menneskerettighetskomité.

På bakgrunn denne gjennomgangen går utvalget ikke inn for utvidet rett til motorferdsel i forbindelse med samisk utmarksbruk slik som jakt, fiske, høsting og annen tradisjonell utmarkshøsting. Motorferdsel i utmark reiser flere komplekse spørsmål som er preget av motstridende interesser, også innad i det samiske samfunnet. Dette gjelder blant annet forholdet mellom interessene til storsamfunnet og samiske interesser, forholdet mellom samer som driver med reindrift og fastboende samer, og mellom myndighetsorganer. Når det gjelder det siste, har myndighetene forpliktelser til å bevare naturen og naturmangfoldet og til å beskytte urfolks rettigheter, samtidig som det bygges ut infrastruktur og annen næringsutbygging for eksempel i form av kraftledninger og vindkraft. Slike arealinngrep setter stort press på naturmangfoldet, areal- og ressursgrunnlag for reindriften og andre som bruker utmarka.

Utvalgets viktigste begrunnelse for innføring av begrensinger av motorferdsel i utmark er tap av natur. Utvalget skriver at «[n]edbygging, oppstykking og gjengroing av naturområder er de viktigste grunnene til at mange naturtyper og arter står i fare for å forsvinne». Utvalget skriver videre at motorferdsel i utmark må ses i sammenheng med andre faktorer som påvirker naturen, slik som næringsutbygging, hyttebygging, infrastrukturiltak, habitatforringelse knyttet til utmarkshøsting, skogbruk og jordbruk.

På linje med utvalget mener NIM at hensynet til naturvern og samisk kulturutøvelse kan begrunne begrensninger på utmarkskjøring, samtidig som hensynet til reindriften kan begrunne adgang til motorferdsel i utmark.

I det følgende går vi nærmere inn på hva som ligger i begrepet kulturutøvelse og hva som skal til for at retten til kulturutøvelse krenkes.

Ordlyden i SP artikkel 27 om at minoriteter ikke skal «nektes retten til [...]» gir bare begrenset veiledning om hva som skal til for at retten til å utøve sin kultur er krenket. FNs menneskerettighetskomité anerkjente allerede i saken Lubicon Lake mot Canada fra 1984 at økonomiske aktiviteter, som jakt og fiske, er en del av måten gruppen lever på og er en kulturell tradisjon. Dette er fulgt opp i komiteens generelle kommentar 23 hvor det i avsnitt 7 heter om rettigheter beskyttet av artikkel 27, at “the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a

particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples”.

Videre har komiteen i en sak fra 2015 lagt til grunn at «in the case of indigenous peoples, the enjoyment of culture may relate to a way of life which is closely associated with territory and the use of its resources, including such traditional activities as fishing or hunting» og at for urfolk er «exercise the right to enjoy their culture through a way of life that is closely linked with their territory and the use of the natural resources found therein».¹ Dette legges også til grunn i en sak fra 2022.²

Selv om kulturutøvelsen er omfattet av SP artikkel 27, innebærer ikke dette at motorferdsel i forbindelse med kulturutøvelse i seg selv er vernet, noe som følger av praksis fra FNs menneskerettighetskomite. Dette antas å stille seg annerledes dersom motorferdselen er nødvendig for å videreføre kulturen. Dette understøttes bl.a. av at menneskerettskomiteen har lagt til grunn at samers bruk av moderne arbeidsredskap ikke medfører svekket rettslig vern etter SP artikkel 27.³

I menneskerettighetskomiteens generelle kommentar 23 ble det presisert at urfolks rettigheter skal beskyttes mot «denial or violation» – altså omfatter vernet både rene *nektelser* av kulturutøvelsen, men også andre *krenkelser*. Praksis fra menneskerettighetskomiteen viser at terskelen for å konstatere brudd på SP artikkel 27 er relativt høy. Hvorvidt terskelen for krenkelse av SP artikkel 27 er overtrådt, vil bero på en samlet vurdering av flere momenter: om deltakelsen fra den berørte minoriteten i beslutning om inngrep har vært effektiv, om de samlede virkningene av inngrepet sammen med tidligere inngrep utgjør brudd på SP artikkel 27, eller om det er iverksatt avbøtende tiltak som kan føre til at terskelen likevel ikke er nådd. Disse momentene inngår i vurderingen av inngrepets negative virkninger og dermed av om SP artikkel 27 er krenket.

NIM legger til grunn at statens handlingsrom i regulering av motorferdsel i utmark er relativt stort, og at lovforslaget, selv om det skulle vise seg å være problematisk for enkelte grupper, antakelig ikke vil nærme seg terskelen for brudd. I Høyesteretts avgjørelse i Fosen-saken var terskelen for brudd nådd fordi vindkraftutbyggingen hadde en «vesentlig negativ effekt på reineiernes mulighet for å dyrke sin kultur på Fosen.»⁴ I en sak fra menneskerettighetskomiteen fastslår komiteen at SP artikkel

¹ Oliveira Pereira and others v. Paraguay, sak nr. 2552/2015, avsn. 8.6 og 8.8.

² Daniel Billy and others v. Australia, sak nr. 3624/2019, avsn. 8.6 og 8.8.

³ HRC, Ilmari Lämsmäen m.fl. mot Finland (Communication No. 511/1992), avsn. 9.8. NIM har skrevet mer om det materielle kulturgrunnlaget etter SP artikkel 27 i NIMs rapport «Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder» s. 30.

⁴ HR-2021-1975-S, avsn. 144.

27 ikke hindrer myndighetene i å regulere og begrense tradisjonell bruk av utmark.⁵ I denne saken fikk et medlem av et urfolkssamfunn ikke medhold i at statens regulering av lisenser, samt begrensninger på adgangen til fiske og jakt, var en krenkelse av SP artikkel 27. Komiteen viste til at statene kan regulere områder som inngår i en minoritets kultur, så lenge reguleringen ikke utgjør en nektelse av å utøve kulturen.⁶

Slik også utvalget er inne på, vil NIM fremheve at det er kommunene som kjenner de lokale områdene best, og som også har best oversikt over den samlede naturbelastningen i kommunen og hvor reindrifta befinner seg. Kommunene har bl.a. i henhold til Grunnlovens § 92 et eget menneskerettighetsansvar. Det betyr at når kommunene vurderer for eksempel dispensasjoner fordi det er lokale behov for å benytte motoriserte kjøretøy, må de ta hensyn til samers rettigheter i tillegg til hensynet til naturen og allmennheten.

3. Funksjonshemmedes rettigheter

FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) er ratifisert av Norge uten reservasjoner og Norge er derfor folkerettslig forpliktet av konvensjonen i sin helhet. Artikkel 30 i konvensjonen er den bestemmelsen som er mest relevant for motorferdsel i utmark. Bestemmelsen forplikter konvensjonspartene til å treffe hensiktsmessige tiltak for å gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å delta på lik linje med andre i fritids-, fornøyles- og idrettsaktiviteter. Å gi personer med funksjonsnedsettelse positiv særbehandling i form av utvidet adgang til å bruke motoriserte hjelpemidler for å oppnå likestilling samsvarer godt med føringene i CRPD.

Utvalget foreslår *et unntak fra* positiv særbehandling for personer med funksjonsnedsettelse som skyldes alderdomssvekkelse. Det sies at diskrimineringsforbudet antakelig ikke er i veien for å forskjellsbehandle så lenge dette er godt begrunnet og unntaket er saklig og har et legitimt formål. At forskjellsbehandling ikke er diskriminering dersom forskjellsbehandlingen er saklig og forholdsmessig fremgår av Grunnlovens § 98 annet ledd.

Utvalget legger til grunn at det er «et betydelig antall» personer som vil falle inn i kategorien personer med aldersbestemte funksjonsnedsettelse, og at unntaket vil kunne føre til betydelig belastning for naturen (s. 194). Forskjellsbehandlingen av denne gruppen funksjonshemmede kan ifølge utvalget derfor være nødvendig. NIM

⁵ HRC, Howard mot Canada (Communication No. 879/1999) avsn. 12.7.

⁶ HRC, Howard mot Canada, avsn. 12.7. At Howard fortsatt hadde mulighet å fiske fremstår som et viktig moment, se avsn. 12.8–12.11.

kjenner ikke til tallmateriale som belyser dette, og det fremgår heller ikke av NOUen. NIM vil likevel minne om at det er snakk om forskjellsbehandling av personer med langvarige *funksjonsnedsettelse som skyldes alderdom*, ikke alle personer som på en eller annen måte er svekket av alderdom. NIM vil også minne om at unntaket gjelder kjøring av snøscooter.

NIM er usikker på om en slik forskjellsbehandling står seg menneskerettslig. Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av alder. Riktignok sier likestillings- og diskrimineringsloven § 9 siste ledd at aldersgrenser som følger av lov eller forskrift ikke er i strid med forbudet. I dette tilfellet er det imidlertid ikke snakk om en alminnelig aldersgrense som gjelder for alle som har oppnådd en gitt alder, men en forskjellsbehandling fordi *årsaken* til funksjonsnedsettelsen er alder.

CRPDs egen definisjon av funksjonsnedsettelse åpner ikke for å kvalifisere funksjonsnedsettelse avhengig av hva de skyldes:

Persons with disabilities include those who have *long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments* which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others. (Vår utheving).

NIM stiller spørsmål ved om det er saklig og legitimt å forskjellsbehandle to personer med samme funksjonsnedsettelse slik at den ene, som har pådratt seg funksjonsnedsettelsen gjennom alderdomssvekkelse, stilles dårligere enn den andre. NIM anbefaler at forholdet til likestillings- og diskrimineringsloven og CRPD vurderes enda grundigere i det videre lovarbeidet.

Gro Nystuen

Assisterende direktør (NIM)

Anders Einar Broderstad

Rådgiver (NIM)

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.