

Rowiltforvaltning og samisk reindrift: Norges folkerettslige forpliktelser

Utrekning fra et ekspertutvalg oppnevnt av Klima- og miljødepartementet og
Kommunal- og distriktsdepartementet

Rowiltforvaltning og samisk reindrift: Norges folkerettslige forpliktelser

Utredning fra et ekspertutvalg oppnevnt av Klima- og miljødepartementet og
Kommunal- og distriktsdepartementet

Jon Gauslaa

Geir Ulfstein

Christina Voigt

Oslo, 5. mars 2026

Innhold

Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	6
1.1 Utvalgets mandat	6
1.2 Problemstillinger behandlet av utvalget.....	7
1.3 Utvalgets arbeid, inkludert møter med eksterne.....	8
1.4 Oversikt over framstillingen	8
2 Tap av tamrein til rovvilt.....	8
2.1 Historisk bakgrunn	8
2.2 Reindriften er spesielt utsatt for rovvilttap	9
2.3 Totale tap til rovvilt.....	9
2.4 Hvilke rovdyr står for tapene?	11
2.5 Lokale tap.....	12
2.6 Virkningene for reindriften	13
2.7 Tilpasning av reintall til beiteressursene	14
2.8 Arealinngrep.....	14
2.9 Klimaendringer	16
2.10 Kumulative vilkår.....	16
3 Konvensjoner som beskytter samisk tamreindrift.....	17
3.1 Innledning	17
3.2 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter	17
3.2.1 Oversikt.....	17
3.2.2 Artikkel 1	20
3.2.3 Artikkel 27.....	22
3.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater .	40
3.3.1 Innledning.....	40
3.3.2 Formål, håndhevelse og gjennomføring.....	41

3.3.3	Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser – oversikt	44
3.4	FNs urfolkserklæring	54
3.5	«Free, prior and informed consent» (FPIC).....	56
3.5.1	Generelt	56
3.5.2	ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 16 (2)	57
3.5.3	FPIC i FNs verdenserklæring	58
3.5.4	FPIC i Menneskerettskomiteens praksis	59
3.5.5	FPIC som folkerettslig sedvanerett?	60
4	Konvensjoner som beskytter rovdyr	61
4.1	Innledning	61
4.1.1	Oversikt over relevante konvensjoner	61
4.1.2	Soft law	63
4.1.3	Folkerettslig sedvanerett.....	63
4.2	Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)	64
4.2.1	Oversikt.....	64
4.2.2	Oversikt over forpliktelser og styringsorganer.....	65
4.2.3	Nærmere om forpliktelsen til å bevare og bygge opp bestandene... 70	
4.2.4	Delte bestander.....	73
4.2.5	Vedkommende bestand	74
4.2.6	Nærmere om habitatvern	76
4.2.7	Unntak fra pliktene	77
4.2.8	Retten til nødverge	86
4.3	Konvensjonen om biologisk mangfold	86
4.4	Menneskerett til miljø	89
5	Er forvaltningen i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene?.....	91
5.1	Innledning	91

5.2	Rovdyrforvaltningen.....	92
5.2.1	Nasjonal forvaltning.....	92
5.2.2	Regional forvaltning.....	101
5.3	Beskyttelse av samisk kulturutøvelse	109
5.4	Nødverge.....	111
5.5	Deltakelse i beslutningsprosessen.....	113
5.5.1	Det saklige området for konsultasjonsplikten.....	113
5.5.2	Hvem gjelder konsultasjonsplikten for?.....	114
5.5.3	Hvem skal konsulteres?.....	115
5.5.4	Innholdet i konsultasjonsplikten	116
6	Bør forvaltningen endres?	117
6.1	Det folkerettslige rammeverket	117
6.2	Vernet av rowilt og samiske rettigheter i lovgivningen	118
6.3	Konsekvensene for rowiltforvaltningen.....	118
6.4	Nødvergeretten	119
6.5	Konsultasjonsplikten	120

Sammendrag

Folkeretten stiller krav til både forvaltningen av rovdyr og til beskyttelse av reindrift som grunnlag for samisk kulturutøvelse. Tolkingsreglene i folkeretten innebærer at en så langt mulig skal harmonisere forpliktelsene i ulike konvensjoner, for å unngå motstrid. Utvalget mener at rovviltforvaltningen kan innrettes på en slik måte at den verken kommer i konflikt med miljøkonvensjonene eller de folkerettslige urfolksforpliktelsene.

Rovviltforvaltningen har generelt et lovgrunnlag som avspeiler de folkerettslige forpliktelsene, spesielt Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder, på en tilfredsstillende måte. Men beskyttelsen av de samiske rettighetene i rovdyrforvaltningen er ikke like klart lovfestet. Utvalget foreslår at urfolksforpliktelsene i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 gis et mer fremtredende uttrykk i naturmangfoldloven.

I enkelte reinbeiteområder er tapene til rovdyr så omfattende at de gir grunn til å spørre om artikkel 27 er krenket og at rovdyrforvaltningen i disse områdene kan representere et folkerettsbrudd. Utvalget mener at dette ikke innebærer at de nasjonale bestandsmålene må oppgis. Men fordelingen av bestandsmålene for gaupe og jerv mellom de ulike regionene bør revurderes slik at de områdene som er mest utsatt for lokale reintap i større grad vernes mot rovdyr og at en større del av bestandsmålene overføres til andre regioner. Dette bør kombineres med begrensninger i overlappende reinbeite- og rovdyrrområder, slik at det blir et klarere skille mellom områder hvor reindriften skal ha fortrinnsrett og områder hvor rovdyr i større grad skal vernes. Reduksjon av bestandsmålene i de regionene hvor reindriften er mest utsatt for rovdyrtap vil tillate mer effektiv felling av rovdyr, særlig i kalvings- og oppvekstområder for rein. Forvaltningen av kongeørn bør også gjennomgås. Utvalget vil understreke behovet for å sikre at FN-konvensjonens artikkel 27 respekteres i de mest rovdyrutsatte områdene, når omfordelingen av de regionale bestandsmålene skal vurderes.

Naturmangfoldloven § 17 fastsetter etter endringen i 2025 at nødverge kan foretas «når det må anses påkrevd på grunn av et pågående angrep på tamrein ... eller fordi det er overveiende sannsynlig at slikt angrep er nær forestående». Utvalget mener at disse kravene ikke fullt ut samsvarer med betingelsene i Bernkonvensjonen artikkel 9. Konvensjonsbestemmelsen bør tolkes som et krav om at det må foretas en sammensatt vurdering hvor både faregraden og det potensielle skadeomfanget omfattes. Det bør også anses å være en mer omfattende rett til nødverge i områder hvor reindriften er særlig sårbar.

Konsultasjonsplikten med samiske interesser og deres rett etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater til å delta i beslutningsprosesser i saker

som angår dem, er regulert i konvensjonens artikler 6, 7 og 15. Sametinget vil være det representative organet når det gjelder lovgivning og andre tiltak som har betydning for samer i Norge som helhet, eller for en betydelig andel av norske samer. For beslutninger på nasjonalt nivå vil Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) være en aktuell konsultasjonspart. For beslutninger som treffes som ledd i rovviltforvaltningen på regionalt nivå vil det også være aktuelt å konsultere med representanter for de lokalt berørte reindriftsutøverne ved deres distriktsstyrer, og eventuelt også med det lokale siidastyret og med representanter for svenske samebyer med beiterettigheter i Norge.

Det er en forutsetning for gjennomføringen av reelle konsultasjoner at de antatte faktiske konsekvensene av relevante reguleringer og beslutninger og deres betydning for overholdelse av de folkerettslige forpliktelsene avklares. Dette gjelder både betydningen av bevaringsforpliktelsene etter Bernkonvensjonen og plikten til lokal beskyttelse av samiske rettigheter etter FN-konvensjonen artikkel 27, og forholdet mellom disse forpliktelsene. Slik avklaring kan kreve gjennomføring av konsekvensanalyser. Utvalget anbefaler at disse kravene tas inn i lovgivningen om konsultasjonsplikten.

1 Innledning

1.1 Utvalgets mandat

Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnte 19. desember 2024 ekspertutvalget for å vurdere om de folkerettslige forpliktelsene Norge er underlagt overfor reindriften gjør at det er behov for eller grunnlag for endringer i rovviltforvaltningen.¹ Mandatet for utvalget viser til at Norge har forpliktelser til å beskytte rovvilt etter Bernkonvensjonen om bevaring av ville europeiske planter og dyr, mens samisk reindrift har et vern i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Opprettelsen av ekspertutvalget er en oppfølging av regjeringens tiltakspakke for reindrift og energi, lagt fram i desember 2023.² Denne tiltakspakken er ment å legge til rette for bedre ivaretagelse av reindriften ved planlegging og utbygging av energi. Det erkjennes at rovvilt i reinbeiteområdene kan forsterke utfordringen ved arealinngrep.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-skal-utrede-norges-forpliktelser-overfor-rovvilt-og-reindrift/id3081185/?expand=factbox3081190>

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltakspakke-for-reindrift-og-energi/id3019596/?expand=factbox3019601>

Mandatet og sammensetningen av utvalget har fått tilslutning av Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund.

Det ble ved opprettelsen av utvalget uttalt:

«Tilstedeværelse av rovvilt påvirker reindriften, eksempelvis i form av tap av tamrein til rovvilt. Antall tamrein som erstattes som tapt til rovvilt har variert noe over år, men ligger i nærheten av 20 000 dyr årlig. Gaupe og jerv har tradisjonelt vært største tapsårsak blant rovviltartene, men de senere årene erstattes tilsvarende andel dyr som tapt til kongeørn. Tapet av tamrein til ulv og bjørn er lite.»

Om innholdet i utredningen heter det:

«Utvalget bes [...] innledningsvis redegjøre for gjeldende rett knyttet til de relevante delene av henholdsvis Bernkonvensjonen og de folkerettslige forpliktelsene overfor reindriften. En slik redegjørelse kan med fordel bygge på eksisterende fremstillinger, der slike foreligger, i tillegg til øvrige relevante rettskilder. Dersom det anses nødvendig for å gjennomføre utredningen, kan det foretas grundigere vurderinger av de aspekter ved de respektive forpliktelsene som i mindre grad er behandlet tidligere.

...

Etter redegjørelsen for gjeldende rett, bes det om at det foretas en vurdering av forholdet mellom de respektive folkerettslige forpliktelsene, og at det deretter foretas en vurdering av hvorvidt Norges folkerettslige forpliktelser nødvendiggjør eller gir rom for endringer i det gjeldende nasjonale regelverket om forvaltningen av rovvilt.»

Medlemmene av ekspertutvalget har vært professor emeritus Geir Ulfstein, Universitetet i Oslo (leder), Jon Gauslaa, leder av Finnmarkskommisjonen og professor Christina Voigt, Universitetet i Oslo.

1.2 Problemstillinger behandlet av utvalget

Den offentlige debatten har i stor grad dreiet seg om forholdet mellom bevaring av ulv og på den andre siden beskyttelse av sauehold. Men rovdyrtrusselen mot reindrift reiser til dels andre problemstillinger og involverer de folkerettslige reglene som skal beskytte samisk kulturutøvelse og deltakelse i rovdyrforvaltningen. Tapene av rein til rovvilt må også ses i sammenheng med andre utfordringer, først og fremst tilpasning av reindriften til beitegrunnlaget, arealinngrep som veier, hyttebygging og energiinstallasjoner, og klimaendringene.

Utvalget går inn på omfanget av tapene av rein til rovvilt og konsekvensene for reindriften; innholdet i forpliktelsene i de konvensjonene som beskytter reindrift og i konvensjonene som beskytter rovvilt, og forholdet mellom disse to gruppene av

konvensjoner; hvorvidt de norske reguleringene er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene; og om de norske reguleringene bør endres innenfor de folkerettslige rammene. Vi går også inn på Grunnlovens bestemmelser § 112 om retten til miljø og § 108 om retten til samisk kultur hvor dette er relevant. I samsvar med mandatet, går utvalget ikke inn på ikke-samisk reindrift, og heller ikke trusler fra rovvilt mot annet samisk landbruk, som sauehold.

1.3 Utvalgets arbeid, inkludert møter med eksterne

Utvalget begynte sitt arbeid med et seminar 21. mars 2025 i Oslo med deltakelse av relevante departementer, direktorater, statsforvaltere, rovviltnemnder, Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund, flere miljøorganisasjoner, Rovdata, Norsk Institutt for naturforskning (NINA) og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Et åpent møte ble arrangert i Alta 9. september 2025 med bred deltakelse, blant annet fra Sametinget og Samerådet, reinbeitenæringen, statsforvalterne, Finnmark Bondelag, Lierne kommune og miljøorganisasjonene. Utvalget har også hatt møter med Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Miljødirektoratet, Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet, Statens Naturoppsyn og Mattilsynet. Utvalget har mottatt flere nyttige muntlige og skriftlige innspill. Utvalget har hatt 18 interne møter.

1.4 Oversikt over framstillingen

Utrekningen gir først en oversikt over tap av rein til rovvilt i kapittel 2. Deretter drøftes de folkerettslige forpliktelsene. Det gis først en oversikt over de folkerettslige forpliktelser som beskytter reindriften i kapittel 3 og deretter forpliktelsene som beskytter rovvilt i kapittel 4. I begge sammenhenger utdypes de spesielle problemstillingene som oppstår i beskyttelsen av samisk reindrift mot rovdyr. Deretter drøftes det om den norske forvaltningen er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene i kapittel 5. Endelig vurderes det i kapittel 6 om den norske forvaltningen av rovvilt bør endres i lys av de folkerettslige forpliktelsene.

2 Tap av tamrein til rovvilt

2.1 Historisk bakgrunn

Reindriften har alltid måttet forholde seg til rovdyrene bjørn, ulv, gaupe, jerv og til kongeørn. I tidligere tider, da det fantes store bestander av disse artene i Norge, var driftsformene i stor grad tilpasset denne situasjonen. Omfattende jakt, til dels koblet til skuddpremier, førte til at rovviltet ble redusert til et minimum allerede på begynnelsen av 1900-tallet, og bjørn og ulv var i en periode på flere tiår nærmest utryddet. Samtidig

økte tamreinantallet, blant annet på grunn av tilgang til motoriserte kjøretøy og reingjerder, som gjorde det mulig å kontrollere større flokker. Omleggingen av rovdyrpolitikken i de siste tiårene har imidlertid ført til økte konflikter med reindriften.³

2.2 Reindriften er spesielt utsatt for rovvilttap

Reindriften er spesielt utsatt for rovvilttap fordi reinen beiter over store områder som varierer i løpet av året, i samsvar med flyttemønsteret med sommer- og vinterbeite. Reinen er utsatt for rovdyrangrep hele året, både på barmark på sommeren og mørketid om vinteren. Dessuten er reinen som en semidomestisert art i liten grad håndtert av mennesker, sammenliknet med andre beitedyr.⁴ Endelig finnes det få effektive tapsforebyggende tiltak, og disse tiltakene er ofte kostnadskrevende og de kan komme i konflikt med reindriften tradisjonelle driftsmåter.

I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)* sies det:

«Gjennom sin helårs utnyttelse av fjell og utmarksområder har reindriftnæringen vært vant til å forholde seg til rovdyr. I de seinere årene har imidlertid rovdyrtapene i mange områder ligget på et fra næringen sett uakseptabelt høyt nivå. Det er en stor utfordring for næring og ansvarlige myndigheter å finne løsninger som reduserer rovdyrtapene, og som sikrer en opprettholdelse av den tradisjonelle nomadiske reindriften.»⁵

2.3 Totale tap til rovvilt

Reineierne taper dyr på grunn av variasjoner i beitegrunnlag, vær- og klimaforhold, angrep fra rovvilt, ulykker og sykdom. Disse årsakene kan samvirke, for eksempel slik at rovvilttapene kan øke fordi reinen er i dårlig form på grunn av manglende beiteområder eller periodiske islagte «låste beiter», dels som følge av klimaendringer.

I forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) påpekes den store forskjellen mellom antall omsøkte rein som rovvilt drept og antall erstattede rein. *Ressursregnskapet for reindriftnæringen* «bygger hovedsakelig på de opplysninger som framkommer i reineiernes reindriftsmeldinger og søknader om erstatning for rovvilttap». I ressursregnskapet for reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025 refereres det til at det bare er 5 % av rein det blir søkt om rovvilterstatning for hvor det er mulig å fastslå dødsårsaken. Det er også stor forskjell

³ Se St.meld. nr. 35 (1996–1997) *Om rovviltforvaltning*, s. 5 og Meld.St., Meld. St. 32 (2016 –2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter* (2017) s. 23, Prop. 143 S 2024–2025 Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindriftsavtalen 2025/2026) s. 42.

⁴ Inger Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*, 2019), s. 13.

⁵ Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)*, s. 12.

mellom omsøkt tap av rein og det antallet som blir erstattet. I reindriftsåret 2023/2024 ble det søkt om erstatning for 90 % av all tapt tamrein, mens bare 29 % av det omsøkte kravet ble erstattet (tilsvarende 26 % av det totale tapet).⁶

Det er grunn til å påpeke at det har vært uenighet mellom næring, forskere og forvaltning om forholdet mellom additivt og kompensatorisk tap – det vil si hvor mye tap av rein til rovvilt netto betyr når det tas hensyn til at en del av denne reinen uansett ville omkommet av andre årsaker – så vel som andre forhold knyttet til tap av rein til rovvilt:

«I Norge har det vært stor diskusjon mellom næring, forskere og forvaltning knyttet til predasjon som additivt tap (kommer i tillegg til annen dødelighet) eller kompensatorisk tap (dyret ville omkommet av andre tapsårsaker uansett). Diskusjonen knytter seg også til hvor godt antallet ynglende individer av rovvilt gjenspeiler den totale bestanden og hvor store tap hvert enkelt rovdyr påfører reindriftsnæringen [...]. I tillegg mener næringen at det er mørketall når det gjelder oversikt over bestandsstørrelsen av bl.a. gaupe i deler av landet. Store deler av reindriftsnæringen mener også at kongeørn tar et betydelig antall reinkalver fra kalving og utover sommeren.»⁷

I en nylig rapport fra Veterinærinstituttet, *Obduksjonsfunn og tapsårsaker hos tamrein (Rangifer tarandus tarandus) i Nord-Norge* (2025), er hovedfunnet at rovvilt drepte rein i god og dårlig kondisjon på vinteren. Dessuten fant man at «[a]vmagring skyldes ikke alltid sult på grunn av manglende beite, men kan også være på grunn av andre årsaker som sykdom eller høy parasittbelastning. Skader og stress fra rovvilt bidrar også til negativ energibalanse hos reinen.» Funnene indikerer at «tap til rovdyr i Norge er en kombinasjon av kompensatoriske og additive, selv om andre studier har konkludert med at kompensatorisk tap er dominerende.»⁸

Det er erkjent at det er vanskelig å dokumentere tap av rein til rovvilt. I rapporten *Oppdrag rovvilt og tamrein* (2024) sier Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet:

«På landsbasis blir 1- 2 prosent av alle rein som søkes erstattet påvist tapt til rovvilt. Skjønnsrommet for utmåling av erstatning, fordeling på alders- og kjønnskategorier av tamrein og aktuell rovviltart som dødsårsak er svært stort, og baserer seg på mange usikre parametere.»⁹

⁶ Landbruksdirektoratet, *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025* (2025), s. 36.

⁷ Inger Hansen and others, *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (NIBIO 2021).

⁸ T Mørk and others, *Obduksjonsfunn og tapsårsaker hos tamrein (Rangifer tarandus tarandus) i Nord-Norge* (Rapport 4 / 2025, Veterinærinstituttet 2025), s. 16-17.

⁹ Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, *Oppdrag rovvilt og tamrein 2024* (2024), s. 10.

Men selv om det ikke er mulig å fastslå dødsårsaken til den enkelte rein, er det krav om at det sannsynliggjøres at reinen er tatt av rovvilt dersom erstatning skal utbetales. Dette framgår av forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt (FOR-2001-05-04-468).

I denne forskriften fastsettes følgende kriterier for innvilgelse av erstatning. § 7 er knyttet til gjenfunnet rein hvor dødsårsaken kan fastslås:

§ 7. Undersøkelse som konstaterer rovvilttap

Det skal ytes erstatning når tamrein er gjenfunnet og undersøkelse foretatt av Statens naturoppsyn, eller den departementet bestemmer, viser en sannsynlighetsovervekt for at dyret er drept eller skadet av rovvilt.

§ 8 fastsetter at erstatning kan utbetales også i andre tilfeller, men betingelsen er at det er sannsynliggjort at tapet skyldes rovvilt:

§ 8. Øvrige omstendigheter som tilsier rovvilttap

Det skal ytes erstatning også i øvrige tilfeller der omstendighetene tilsier at tamrein er tapt som følge av rovvilt.

Forhold som enkeltvis eller i sammenheng kan bidra til å sannsynliggjøre tap er blant annet:

At tamrein er tapt i et område der det er dokumentert forekomst av rovvilt.

At tamrein er tapt i et område eller på et tidspunkt som kan knyttes opp mot tilfeller der undersøkelse i samsvar med § 7 har påvist rovvilttap.

At tamrein er tapt i en siidaandel der undersøkelse i samsvar med § 7 i ett eller flere foregående år har påvist rovvilttap.

Dette innebærer at erstatning bare skal betales dersom kravet er tilstrekkelig sannsynliggjort.

Totalt erstattet antall tamrein var 20 974 i reindriftsåret 2023/2024 (20 613 i 2022/2023 og 22 915 i 2021/2022).¹⁰ Vi vil i vår utredning legge til grunn at det årlige omfanget av tap av rein til rovvilt er på omtrent 20 000 dyr, i samsvar med det som årlig blir erstattet. Dette tallet angis også som bakgrunn for oppnevningen av utvalget.

2.4 Hvilke rovdyr står for tapene?

I rapporten *Oppdrag rovvilt og tamrein* (2024)¹¹ konstaterer Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet at gaupe, jerv og kongeørn er de viktigste tapsårsakene for

¹⁰ Rovbase Erstatning for rein ([Rovbase](#), 18.01.2026).

¹¹ Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, *Oppdrag rovvilt og tamrein 2024* (2024)

rovvilt, mens det bare er en liten andel av tamreintapene som erstattes som tapt til bjørn og ulv.¹² Dette bekreftes av tall fra *Rovdata*, som viser at gaupe, jerv og kongeørn sto for snaut 1/3 hver av reintapene i reindriftsåret 2023/2024 (henholdsvis 28,1 %, 32,5 % og 32,4 %). Denne oversikten viser også at en meget stor andel av tapene er kalver.¹³

Ressursregnskap for reindriften for reindriftsåret 2024-25 viser at kongeørn generelt sett er den største trusselen mot reinkalvene, med en tapsandel på 49 %, mens gaupe og jerv også tar en betydelig andel av kalvene:

«I alle områder utenom Nordland og Nord-Trøndelag er kongeørn meldt å være det rovviltet som tar mest kalv. I Nordland er det i stedet gaupe som tar mest kalv (35%), mens i Nord-Trøndelag er det jerv (44%). Gaupe og jerv tar også mye kalv i andre områder, med tapsandeler i hele reindriften på henholdsvis 23% og 25%. ... Bjørn og ulv er samlet sett de minst vanlige tapsårsakene for kalv, med tapsandeler på henholdsvis 2% og 1% i hele reindriften samlet.»¹⁴

2.5 Lokale tap

De lokale tapene kan være betydelig større enn de totale tapene kan gi inntrykk av, og kan innebære trusler mot reineieres virksomhet. Det ble allerede i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rowvilt i norsk natur* uttalt:

«Reindriften har levd med rovvilttap så lenge den har eksistert, men tapene de senere år har for en del reineiere vært større enn hva som gir grunnlag for en bærekraftig reindrift. ... Tapene i de mest tapsutsatte områdene er etter departementets [Miljøverndepartementet] vurdering ikke forenlig med et fremtidsrettet og dyreetisk forsvarlig dyrehold.»¹⁵

I forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) sies det at rovvilt «utvilsomt [er] en *betydelig tapsfaktor* i mange reinbeitedistrikter».¹⁶ I enkelte reinbeitedistrikter har opp mot halvparten av kalveproduksjonen vært erstattet som tapt til rovvilt.¹⁷ Utvalget vil komme tilbake til

¹² Ibid. s. 11.

¹³ Rovbase Erstatning for rein ([Rovbase](#), 18.01.2026).

¹⁴ Landbruksdirektoratet, *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025*, s. 37.

¹⁵ St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rowvilt i norsk natur*, s. 49 og 52 (uthevet her).

¹⁶ Hansen and others, *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov*, s. 24 (uthevet her).

¹⁷ Prop. 143 S 2024–2025 Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindriftsavtalen 2025/2026). s. 42.

omfanget av rovvilttap i utvalgte områder og tapenes betydning for overholdelse av Norges urfolksforpliktelser i kapittel 5.

2.6 Virkningene for reindriften

Tapet av 20 000 rein årlig representerer nesten 10 % av det totale antallet tamrein i Norge, som per 31. mars 2025 var 217 162 rein.¹⁸ Det er ikke kjent hvor stort økonomisk tap dette totalt representerer for reindriften.

Men det er viktig å ta hensyn til at tapet av rein til rovvilt også har andre negative virkninger. I Prop. 143 S (2024–2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet (Reindrifftsavtalen 2025/2026)* sies det:

«Over flere år har miljøvernmyndighetene i enkelte reinbeitedistrikt erstattet opp mot halvparten av kalveproduksjonen som tap til rovvilt. Selv om tapene erstattes, vil tapene kunne ha negative konsekvenser for den enkelte siidaandel og reindriftsfamilie. Først og fremst fordi endret aldersstruktur i simleflokken vil kunne gi lavere kalvetilgang påfølgende år, som fører til tapte produksjonsinntekter. I tillegg medfører tapene også en betydelig psykisk belastning.»¹⁹

Det har også vært påpekt at reduksjon i kalveproduksjonen svekker muligheten til genetisk seleksjon (valg av de beste kalvene for videre avl) og i siste instans kan tapet av rein føre til kollaps av flokken dersom antall kalv som overlever er for få til å erstatte voksenalder som dør eller blir for gammel til å formere seg. Fra reindriftnæringa vektlegges det dessuten at tilstedeværelse av rovvilt kan medføre at reinflokker spres, beitebruk, trekk og forflytninger blir forstyrret og at rein som er samlet (i oppsamlingsområder før flytting) kan bli spredd. Videre blir det kanskje ikke mulig å bruke de beste beiteområdene, ved vanskelig beiteforhold kan man ikke «slippe reinen» over større beiteområder og reinens kondisjon blir redusert på grunn av manglende beitero. Kalvingen kan bli forstyrret og simler kan bli skilt fra kalvene. Endelig kan rovvilt innvirke negativt på gjetingen, ved at det kan bli vanskelig å holde kontroll over flokker og samle og flytte flokkene til nye beiteområder og gjerdeanlegg.²⁰

Endelig er det grunn til å trekke fram Sannhets- og forsoningskommisjonens (2023) bekymring over at mange reindriftssamer «opplever at de står i fare for å miste

¹⁸ Landbruksdirektoratet, *Ressursregnskap for reindriftnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025*, side 5.

¹⁹ Prop. S, Prop. 143 S 2024–2025 *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindrifftsavtalen 2025/2026)* (2025), side 42.

²⁰ Svein Morten Eilertsen, *Om tap av tamrein til fredet rovvilt* (2025). Foredraget «Om tap av tamrein til fredet rovvilt» holdt av Svein Morten Eilertsen (NIBIO) på utvalgets ekspertmøte 21. mars 2025.

livsgrunnlaget, og at de i tillegg blir beskyldt for erstatningssvindel. Erstatning til reindriftssamer for rovdyrtap er i dag blitt en del av den nordnorske latterliggjøringen av samene og inngår i den allmenne stigmatiseringen som reindriften utsettes for».²¹

2.7 Tilpasning av reintall til beiteressursene

Det er viktig at antallet rein er tilpasset beitegrunnlaget. Dette har særlig vært et problem i Finnmark. Men i Meld. St. 32 (2016 –2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter* sies det at «en har nå langt på vei lykket med å sikre bærekraftige reintall i hele Finnmark.»²²

I Prop. 143 S (2024–2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet (Reindrifftsavtalen 2025/2026)* sies det at etter at gjeldende reindriftslov ble iverksatt, ble det gjennomført reintallsreduksjoner i Finnmark og at siidaandelene «i all hovedsak [har] fulgt opp gitte reduksjonsvedtak ... Fremdeles ligger noen få reinbeitedistrikter i Finnmark over sitt øvre reintall».²³ I *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025* opplyses det at Karasjok østre og vestre sone og Kautokeino midtre og vestre sone ligger over sine fastsatte reintall.²⁴

2.8 Arealinngrep

Det er dokumentert i forskningen og erkjent i politiske dokumenter at økende fysisk inngrep i reindriftsarealer er en alvorlig trussel mot reindriften. I forskningsrapporten *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag* (2019) påpekes det:

«I tillegg til tap av rein til rovdyr, sykdom/næringssvikt og ulykker, er direkte og indirekte tap av beiteareal et økende problem for reindriften. Over tid har arealene tilgjengelig for reindrift blitt vesentlig påvirket og redusert [...]. Både NRL og regional forvaltning peker på at den viktigste utfordringen for norsk reindriftsnæring framover er å sikre reinbeitearealene. ... Studier i Sverige og Norge viser at reindriften er sterkt presset av konkurranse fra annen arealbruk. Konkurrerende virksomhet utgjør skogbruk, vannkraft, vindkraft, kraftledninger, gruvedrift, torvbrytning, veier, jernbaner, turisme, rekreasjon og annen virksomhet [...]. Inngrep har medført at flere samebyer og reinbeitedistrikt ikke lenger har

²¹ Sannhets- og forsoningskommisjonen, *Sannhet og forsoning– grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner* (2023), s. 552.

²² Meld.St., Meld. St. 32 (2016 –2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*, s. 13.

²³ Prop. S, Prop. 143 S 2024–2025 *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindrifftsavtalen 2025/2026)*, side 24 og 25.

²⁴ Landbruksdirektoratet, *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025*, side 53.

tilgang til sammenhengende beiteområder, hvilket er en nødvendig forutsetning for å kunne bedrive en tradisjonell reindrift.»²⁵

I Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter* skilles det mellom direkte, indirekte og kumulative effekter av arealinngrep:

«Reinen er et byttedyr og reagerer med flukt ved forstyrrelser. Dersom de stadig møter på for eksempel menneskelig aktivitet, vil de bruke mer energi, få mindre tid til å beite og få lavere kroppsvekt enn dyr som får gå i fred. Dette er kritisk om våren når dyrene er i dårligere kondisjon og simlene har stort energibehov både før og etter kalving.»²⁶

Forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) gir en oversikt over omfanget av inngrepene:

«Reindrift er en arealavhengig næring med behov for store, sammenhengende områder. Over tid har arealene tilgjengelig for reindrift blitt vesentlig påvirket, oppstykket/fragmentert og redusert Arealet av urørt beiteland (> 5 km fra infrastruktur) innen de samiske reindriftsområdene er redusert med hele 71 % fra år 1900 til 2019. Menneskelige inngrep medfører en signifikant reduksjon i fleksibilitet av beitebruk og gjør reindriften mer sårbar, blant annet for klimaendringer. Ifølge forskning ... og Sametinget er «tap av areal den største trusselen mot en fremtidig livskraftig reindrift, og det er behov for et sterkere fokus på sikring av arealgrunnlaget for reindrift»»²⁷

I *Ressursregnskap for reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025* sies det:

«Arealtap som følge av reinens unnvikelsesatferd kan variere og er vanskelig å måle. For tekniske anlegg er effekten ofte ulik i etablerings- og driftsfase. Forskning på vill- og tamrein viser at reinsdyr unngår arealer med menneskelig aktivitet og infrastruktur på mellom 1-12 kilometers avstand. Dyr påvirkes i ulik grad av inngrep og forstyrrelser, og simler og kalv er i kalvingstida spesielt utsatt. Et område med forstyrrelser kan imidlertid ha andre kvaliteter, som få insekter, og rein vil under visse forutsetninger velge å bruke områder med forstyrrelser for å få dekket et behov. Dyr som oppholder seg i områder med forstyrrelser har imidlertid risiko for å bli mer urolige og få mindre beitero.»²⁸

²⁵ Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*, side 41 (uthevet her).

²⁶ Meld.St., *Meld. St. 32 (2016 –2017) Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*, side 52.

²⁷ Hansen and others, *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov*, side 83. Rapporten går gjennom betydningen av ulike former for arealinngrep: energiutbygging, mineralutvinning, veier, tog, bolig- og hyttefelt samt friluftaktiviteter, og lys og støy.

²⁸ Landbruksdirektoratet, *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2024 – 31. mars 2025*, side 15 (fotnoter utelatt).

2.9 Klimaendringer

Klimaendringene kan føre til redusert tilgang til beiteområder. I forskningsrapporten *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag* (2019) sies det:

«Klimaendringene forsterker effektene av de sammensatte utfordringene knyttet til kumulative effekter, fordi klimaendringer gir ugunstige snø- og isforhold som fører til økt grad av nedising og tap av vinterbeiter.»²⁹

Forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) påpeker:

«Antagelsen om at det er høye reintall som er årsak til reduserte beiteressurser har fått mye motbør fra reinnæringa, som mener at tap av arealer er en vel så viktig årsak. Her påpeker vi nok en årsak til at et ensidig fokus på reintallet må utfordres; nemlig de klimarelaterte endringene som skjer i de gjenværende beiten. Reindriften kan få store tap på grunn av reduserte beiteressurser i de arealene som reindriften har til disposisjon.» (32)

I Prop. 143 S (2024–2025) Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet Reindrifftsavtalen 2025/2026) sies det:

«Reindriften har siden 2020 i større eller mindre grad opplevd beitekriser hver vinter. Klimaendringene vil sannsynligvis gi høyere frekvens av vintre med vanskelige beiteforhold.»³⁰

2.10 Kumulative vilkår

Når rovviltforvaltningen skal vurderes, er det nødvendig å ta hensyn til hvilke andre trusler reindriften står overfor, altså de samlede inngrepene i denne virksomheten. I forskningsrapporten *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag* (2019) påpekes det:

«Det finnes per i dag svært begrenset kunnskap rundt kumulative effekter av en rekke arealinngrep, økt menneskelig aktivitet, og hvordan dette påvirker reindriftens evne til å håndtere effekter av klimaendringer og rovdyrpress. Det er også store kunnskapshull i forhold til hvordan kumulative effekter påvirker reinens adferd og arealutnyttelse. [...] Det er behov for bedre kartlegging av de totale arealinngrepene i reinbeiteområder og estimering/modellering av influenssonene ved ulike tiltak.»³¹

²⁹ Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*, 41 (uthevet her).

³⁰ Prop. S, *Prop. 143 S 2024–2025 Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindrifftsavtalen 2025/2026)*, side 49.

³¹ Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*, 42 (uthevet her).

3 Konvensjoner som beskytter samisk tamreindrift

3.1 Innledning

Utvalget vil i dette kapitlet omtale internasjonale konvensjoner som beskytter samisk reindrift. Hovedvekten vil bli lagt på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) som ble vedtatt i 1966, og som trådte i kraft i 1976.

Den sentrale bestemmelsen i SP når det gjelder vern av samisk reindrift er bestemmelsen om kulturvern i artikkel 27, som i første rekke gir materielle rettigheter. Håndhevelsesorganet, FNs menneskerettskomité, har imidlertid tolket artikkel 27 i lys av SP artikkel 1 om folkenes selvbestemmelsesrett, og også innfortolket visse prosessuelle rettigheter i bestemmelsen.

Utvalget vil i tillegg omtale noen av de sentrale bestemmelsene i ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Konvensjonen ble vedtatt i 1989 og trådte i kraft i 1991. Særlig viktig i denne sammenhengen er de prosessuelle bestemmelser om urfolks rett til konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser i artikkel 6, 7 og 15 (1).

Det finnes også andre internasjonale konvensjoner som har enkeltbestemmelser om rettigheter for eller beskyttelse av urfolk. Som eksempler på slike konvensjoner og bestemmelser kan nevnes FNs biodiversitetskonvensjon artikkel 8 (j) og 10 (c) og FNs barnekonvensjon artikkel 29 og 30. Disse bestemmelsenes materielle innhold på denne utredningens saksområde går imidlertid ikke lenger enn det som følger av SP og ILO-konvensjon nr. 169. Derfor vil de ikke bli omtalt i det følgende.

Derimot er det naturlig med en kort omtale av FNs urfolkserklæring vedtatt i 2007.³² Erklæringen er ikke formelt rettslig bindende, men på grunn av sin globale tilslutning er den et viktig urfolksrettslig instrument. Dels kan erklæringen være et moment ved tolkningen av rettslig bindende bestemmelser, og dels kan den etter forholdene gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett og dermed få konkret rettslig betydning blant annet for stater som ikke har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169.

3.2 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

3.2.1 Oversikt

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) ble vedtatt av FNs generalforsamling 19. desember 1966, og trådte i samsvar med SP artikkel 49 i kraft 23. mars 1976 etter at 35 stater hadde ratifisert konvensjonen. Den er per juli 2025 ratifisert

³² *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (2007).

av 174 stater, og signert av ytterligere seks (deriblant Cuba og Kina). Av de 17 statene som verken har ratifisert eller signert SP, er Saudi Arabia, Oman, De forente arabiske emirater og Myanmar de viktigste. Norge ratifiserte SP i 1972, og har dermed vært folkerettsrettslig bundet av SP siden ikrafttredelsen i 1976. Samme år ratifiserte Norge også den valgfrie tilleggsprotokollen til SP som åpner for at SPs håndhevelsesorgan, FNs Menneskerettskomité (MRK), kan behandle individklager og med det ta stilling til om noen av bestemmelsene i SP er overtrådt i enkeltsaker.

Norge inkorporerte ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 de tre viktigste generelle menneskerettskonvensjonene i norsk rett; SP, dennes «tvillingskonvensjon» om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Med dette ble konvensjonene gjort gjeldende som norsk lov, og de går foran (annen) norsk lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Utviklingen etter 1999 viser at EMKs gjennomslagskraft i intern rett, som på grunn av henvisningen til folkeretten i prosesslovgivningen og straffeloven sto sterkt i norsk rett også før inkorporasjonen, har økt de siste drøyt 25 årene. Bildet er ikke det samme for de to andre konvensjonene som ble inkorporert i 1999.

Fordi mange av bestemmelsene i ØSK er vage og i større grad uttrykker målsettinger enn konkrete rettigheter, har ØSK ikke ofte vært påberopt av private parter. Norske domstoler har dessuten vært tilbakeholdne med å gi privatpersoner anledning til å påberope seg brudd på ØSK.³³ Når det gjelder SP, er hovedgrunnen at mange av bestemmelsene i SP overlappes av tilsvarende bestemmelser i EMK. Blant annet gjelder dette SPs bestemmelser om ytringsfrihet, religionsfrihet og prosessuelle rettigheter.

Inkorporasjonen av SP har imidlertid i høy grad bidratt til å heve den formelle rettslige statusen til og den konkrete rettslige betydningen av bestemmelsen om kulturvern i SP artikkel 27. Bestemmelsen gjelder direkte spørsmålet om vern av minoriteters kulturelle rettigheter, og er uten motstykke i andre konvensjoner.

Et annet forhold som har bidratt til å øke betydningen av SP artikkel 27, er at bestemmelsen i betydelig grad er konkretisert og utviklet gjennom praksis i håndhevelsesorganet, MRK. I motsetning til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), avsier ikke MRK rettslig bindende avgjørelser i enkeltsaker, men avgir ikke-bindende uttalelser («views»). Uttalelsene til MRK har likevel stor rettskildemessig

³³ Se blant annet Rt. 2001 s. 1006 (KRL-fag) på s. 1015, HR-2011-476-A (konsesjonsnektelse) avsnitt 47 og HR-2015-342-A (Oslo Steinerskole) avsnitt 35 flg.

betydning. I den enstemmige storkammerkjennelsen i HR-2008-2175-S (Rt. 2008 s. 1764) uttalte førstvoterende:³⁴

«På bakgrunn av det jeg her har gjennomgått av forarbeidene til menneskerettsloven, finner jeg det klart at en konvensjonstolking foretatt av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt som rettskilde. At avgjørelser i enkeltsaker truffet av FNs menneskerettskomité fra 1. januar 2004 kan gi grunnlag for gjenåpning på lik linje med avgjørelser av internasjonale domstoler, jf. straffeprosessloven § 391 første ledd nr. 2, er ytterligere egnet til å understreke dette.»

Praksisen til MRK viser dessuten at SP artikkel 27 statuerer en dynamisk rettighet, som har undergått en betydelig utvikling i løpet av de nesten 50 årene bestemmelsen har vært rettslig bindende. De senere årene har SP artikkel 27 derfor vært påberopt av reindriftsutøvere i flere saker for Høyesterett. Se blant annet HR-2017-2247-A (Reinøya), HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Sara), HR-2018-872-A (Femund Sitje) og HR-2021-1975-S (Fosen). Selv om Høyesterett bare i den sistnevnte saken konkluderte med at reindriftssamenes rettigheter etter SP artikkel 27 var krenket, viser Høyesteretts praksis at SP artikkel 27 har økende betydning i norsk rett.

Betydningen av MRKs praksis illustreres også av at Høyesterett både i Jovsset Ante Sara-saken, der flertallet (4-1) la til grunn at SP ikke var krenket, men der reineierens etterfølgende klage til MRK førte frem,³⁵ og i Fosen-saken, bruker relativt mye plass på komiteens praksis.³⁶ Førstvoterende i Jovsset Ante Sara-saken uttaler som talsperson for flertallet med henvisning til den ovenfor siterte uttalelsen fra HR-2008-2175-S at «det er naturlig å hente holdepunkter for forståelsen [av SP artikkel 27] i komiteens generelle kommentarer og dens praksis i individklagesaker».³⁷

MRKs praksis er ikke begrenset til uttalelser i individklagesaker og generelle kommentarer, der General Comment No. 23 fra 1994 spesielt gjelder forståelsen av SP artikkel 27, men omfatter også komiteens kommentarer til statenes periodiske rapporter om deres overholdelse av SP. Selv om dette er kommentarer som konkret gjelder situasjonen i et bestemt land, må det antas at også slike kommentarer er egnet til å belyse det rettslige innholdet i bestemmelsen.

³⁴ HR-2008-2175-S (ankenektelse) avsnitt 81.

³⁵ Human Rights Committee, *Jovsset Ante Sara. v. Norway* (Communication No. 3588/2019).

³⁶ HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Sara) avsnitt 57 til 76 og HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 111-119.

³⁷ HR-2017-2428-A avsnitt 57. Se også avsnitt 58 til 76 (flertallet) og 111-115, 122-125 og 133 (mindretallet).

3.2.2 Artikkel 1

SP artikkel 1 om retten til selvbestemmelse har følgende ordlyd:

«1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.»

I motsetning til de øvrige rettighetene som er regulert i SP, regulerer artikkel 1 en kollektiv rettighet som tilligger «all peoples» (alle folk). MRK har lagt til grunn at den klageordningen som er etablert med grunnlag i SPs tilleggsprotokoll, bare gjelder for konvensjonens bestemmelser om individuelle rettigheter (artikkel 6 til 27). Det forholdet at SP artikkel 1 gjelder en kollektiv rettighet har derfor begrenset mulighetene til å utvikle bestemmelsens rettslige innhold gjennom MRKs praksis.

Verken individer eller grupper kan bringe påståtte krenkelser av SP artikkel 1 inn for MRK. Dette ble fastslått i saken *Lubicon Lake Band mot Canada*, som ble avgjort i mars 1990.³⁸ I saken *E.P. mot Colombia*, som ble avgjort i august samme år, kom MRK imidlertid med en uttalelse som indikerte at SP artikkel 1 vil ha betydning som tolkningsmoment og kunne gi seg utslag i formålsorienterte og dynamiske tolkninger av bestemmelsene i SP, både generelt og når det gjelder artikkel 27:³⁹

«With regard to the issue of the authors' standing, the Committee reaffirms that the Covenant recognizes and protects in most resolute terms a people's right to self-determination as an essential condition for the effective guarantee of observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those rights. However, the Committee reiterates that the authors cannot claim under the Optional Protocol to be victims of a violation of the right self-determination enshrined in article 1 of the Covenant.»

³⁸ Human Rights Committee, *Ominayak (Lubicon Lake Band) v. Canada* (Communication No. 169/1984) avsnitt 32.1. Se også avsnitt 13.3.

³⁹ Human Rights Committee, *E.P. et al. v. Colombia* (Communication No. 318/1988) avsnitt 8.2.

MRK har i flere senere saker vist til at SP artikkel 1 er et moment ved tolkningen av SP artikkel 27. I *Apirana Mahuika mot New Zealand*, som gjaldt en gruppe maoriers rett til å delta i (kommersielt) saltvannsfiske, uttalte MRK:⁴⁰

«The Committee observes that the Optional Protocol provides a procedure under which individuals can claim that their individual rights have been violated. These rights are set out in part III of the Covenant, articles 6 to 27, inclusive. As shown by the Committee's jurisprudence, there is no objection to a group of individuals, who claim to be commonly affected, to submit a communication about alleged breaches of these rights. Furthermore, the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular article 27.»

I Mahuika-saken går ikke MRK spesifikt inn på den konkrete betydningen av SP artikkel 1 som moment ved tolkningen av artikkel 27. SP artikkel 1 later imidlertid til å ha vært en del av bakteppet for at MRK la stor vekt på at det var gjennomført reelle konsultasjoner med de berørte maori-gruppene før de omstridte reguleringsiltakene ble iverksatt.⁴¹

Et nyere eksempel på at SP artikkel 1 er brukt som et moment ved tolkningen av artikkel 27, er *Klemetti Käkkäläjärvä mot Finland* som ble avgjort i 2019. Her anførte 23 finske og to norske samer at deres rettigheter etter artikkel 27, sammenholdt med artikkel 25 om rett til deltakelse i offentlige anliggender og artikkel 26 om rett til ikke-diskriminering, var krenket. De begrunnet anførselen med at finske myndigheter hadde gjort endringer som medførte at inntil 512 000 ikke-samer i teorien kunne stemme ved det finske sametingsvalget. MRK konkluderte med at dette var «a violation of the authors' rights under article 25, read alone and in conjunction with article 27, as interpreted in the light of article 1 of the Covenant».⁴² Om betydningen av SP artikkel 1 som tolkningsmoment, uttalte MRK:⁴³

«The Committee further observes that article 27 of the Covenant, interpreted in the light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 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. Article 1 of the Covenant and the corresponding obligations concerning its implementation are interrelated with other provisions of the Covenant and rules of international law.»

⁴⁰ Human Rights Committee, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993) avsnitt 9.2.

⁴¹ Human Rights Committee, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, avsnitt 9.6 flg., jf. avsnitt 5.1 til 5.13.

⁴² Human Rights Committee, *Klemetti Käkkäläjärvä et al. v. Finland* (Communication No. 2950/2017), avsnitt 9.11.

⁴³ Human Rights Committee, *Klemetti Käkkäläjärvä et al. v. Finland*, avsnitt 9.8.

Som det vil bli redegjort for umiddelbart nedenfor, formulerer ordlyden i SP artikkel 27 en rett for personer tilhørende etniske, religiøse eller språklige minoriteter, til ikke å bli nektet retten («denied the right») til å dyrke sin egen kultur («enjoy their own culture») sammen med andre medlemmer av minoritetsgruppen. Det er et langt steg derfra til det MRK i Käkkäljärvi-saken omtaler som en umistelig («inalienable») rett for urfolk til fritt å kunne bestemme sin politiske status og fritt fremme sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Käkkäljärvi-saken er derfor godt egnet til å illustrere at bruken av artikkel 1 som moment ved tolkningen av artikkel 27 har gitt seg utslag i dynamiske og formålsorienterte tolkninger, som har utviklet og konkretisert det materielle innholdet i artikkel 27.

3.2.3 Artikkel 27

3.2.3.1 Ordlyd og forholdet til SP artikkel 26

SP artikkel 27 etablerer et kulturvern for etniske, religiøse eller språklige minoriteter, og lyder:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.»

SP artikkel 27 har som alt er redegjort for, vært tolket i lys av SP artikkel 1.

Bestemmelsen må også ses i sammenheng med ikke-diskrimineringsbestemmelsen i SP artikkel 26:

«All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.»

SP artikkel 27 gjør unntak fra det likebehandlingsprinsippet som artikkel 26 uttrykker.

Personer som er beskyttet av artikkel 27 har – i motsetning til flertallsbefolkningen – et særlig krav på vern mot inngrep i sin kulturutøvelse. Kravet om vern av minoriteters kulturutøvelse vil etter forholdene også kunne inneholde et krav om positiv forskjellsbehandling, dersom dette er nødvendig for å sikre personer tilhørende minoritetsbefolkningen reell likebehandling med majoritetsbefolkningen.

Mens det tidvis har vært reist tvil om samene er et urfolk, har det aldri vært reist tvil om at samene er en minoritet i det norske samfunnet og derfor er beskyttet av SP artikkel 27. For eksempel uttalte Høyesterett under behandlingen av Alta-skjønnet i 1982, at det er uomtvistet at «samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed

beskyttet av art. 27».⁴⁴ MRKs første «samiske» sak var *Kitok mot Sverige* som ble avgjort i 1988, og der MRK uten videre vurdering legger til grunn at samer tilhører en «ethnic minority» og derfor nyter godt av beskyttelsen i SP artikkel 27.⁴⁵ Etter hvert har MRK brukt betegnelser som «the indigenous Sami people» og «the Sami indigenous community».⁴⁶

3.2.3.2 Rettighetssubjekt og søksmålskompetanse

Etter ordlyden regulerer SP artikkel 27 en individuell rettighet («persons belonging to»). Dette er også bekreftet ved MRKs praksis. Selv om individer er rettighetssubjekter, har imidlertid kulturvernet et kollektivt preg ved at det gjelder rettigheter som kan utøves sammen med andre medlemmer av minoritetsgruppen («in community with the other members of their group»). I sin generelle tolkningsuttalelse om artikkel 27 fra 1994 uttrykker MRK dette på følgende måte:⁴⁷

«Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion.»

Et spørsmål i forlengelsen av dette, er hvem som kan bringe en påstått krenkelse av SP artikkel 27 inn for nasjonale domstoler og MRK. I norsk rett er det etter inkorporasjonen av SP klart at både enkeltindivider og sammenslutninger av samer kan gå til søksmål med påstand om at deres rettigheter etter artikkel 27 er krenket (forutsatt at de ellers oppfyller tvistelovens krav om søksmålskompetanse).⁴⁸

Det ble tidligere antatt at bare enkeltindivider hadde rett til å reise sak for MRK, og bare på egne vegne.⁴⁹ I *Lubicon-Lake Band mot Canada*, godtok imidlertid MRK at stammens høvding, Bernard Ominayak, reiste saken på vegne av stammen.⁵⁰ Dette er senere fulgt opp blant annet i *Jonassen mot Norge*, der lederen for Riast/Hylling reinbeitedistrikt anla sak på vegne av distriktet.⁵¹

⁴⁴ Rt. 1982 s. 241 (Alta) på s. 299.

⁴⁵ Human Rights Committee, *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985).

⁴⁶ Se for eksempel *Klemetti Käkkäläjäarvi et al. v. Finland* (Communication No. 2950/2017 avsnitt 8.5 til 8.9 og *Jovsset Ante Sara v. Norway* (Communication No. 3588/2019) avsnitt 13.

⁴⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994), Article 27 avsnitt 6.2.

⁴⁸ Se nærmere HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 103-110.

⁴⁹ Se for eksempel NOU 1984: 18 s. 284.

⁵⁰ Human Rights Committee, *Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication No. 167/1984) avsnitt 13.1. og 13.2.

⁵¹ Human Rights Committee, *Jarle Jonassen et al. v. Norway* (Communication No. 942(2000) avsnitt 1.

I saker som er reist av en representant for en urfolksgruppe på vegne av gruppen, vil det imidlertid bli vurdert om klageren er representativ for den gruppen kravet reises på vegne av. Et eksempel på dette er *Howard mot Canada*, der klageren anførte at kanadiske reguleringer av retten til jakt og fiske både krenket hans individuelle rettigheter etter artikkel 27 og rettighetene til «all other members of his First Nation». Den sistnevnte delen av klagen ble avvist på grunn av manglende representativitet.⁵²

3.2.3.3 Kulturbegrepet i SP artikkel 27

SP artikkel 27 beskytter ikke bare ideelle kulturytringer som språk og religionsutøvelse, men også tradisjonell næringsutøvelse. I MRKs tolkningsuttalelse fra 1994 heter det:⁵³

«3.2 The enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party. At the same time, one or other aspect of the rights of individuals protected under that article – for example, to enjoy a particular culture – may consist in a way of life which is closely associated with territory and use of its resources. This may particularly be true of members of indigenous communities constituting a minority.

...

7. With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, 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. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law...»

Kulturbegrepet i artikkel 27 omfatter dermed også spesielle leveveier knyttet til bruk av land og naturressurser, og særlig gjelder dette for urfolk. MRKs klagepraksis viser dessuten at ikke bare selve leveveiene er beskyttet, men også de områdene hvor leveveiene utøves, og som utgjør det materielle grunnlaget for urfolkets tradisjonelle leveveier og virksomhet. Når det gjelder samisk reindrift, kan det blant annet vises til *Länsman-sakene mot Finland, Ääralä og Näkkäljärvi mot Finland* og *Jovsset Ante Sara mot Norge*.⁵⁴ Den sistnevnte saken var ikke spesifikt knyttet til de områdene der reindriften foregikk, men viser at samisk reindrift som levevei nyter en relativt sterk beskyttelse etter artikkel 27.

⁵² Human Rights Committee, *Howard v. Canada* (Communication No. 879/1999) avsnitt 8-3.

⁵³ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994), Article 27, avsnitt 3.2 og 7.

⁵⁴ Human Rights Committee, Ilmari Länsman et al. v Finland (Communication No. 511/1992), Jouni E. Länsman et al. v Finland (Communication No. 671/1995), Jouni E. Länsman et al. v Finland II (Communication No. 1023/2001), Ääralä and Näkkäljärvi v. Finland (Communication No. 779/1997) og Jovsset Ante Sara v. Norway (Communication No. 3588/2019).

Det er også klarlagt gjennom MRKs praksis at SP artikkel 27 ikke bare beskytter tradisjonelle næringer, men også moderne måter å utøve slike næringer på. I *Ilmari Länsman mot Finland* som ble avgjort i 1994, uttalte MRK:⁵⁵

«... article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant.»

3.2.3.4 Vern mot omfattende inngrep

SP artikkel 27 er formulert slik at personer tilhørende de beskyttede minoritetsgruppene ikke skal bli nektet («shall not be denied») retten til å dyrke sin kultur. Av dette kan det utledes at artikkel 27 har en kjernesone i form av en «negativ» forpliktelse for statene til å sørge for at verken enkelttiltak eller generelle reguleringer rammer retten til kulturutøvelse så hardt at virkningene av tiltakene eller reguleringene må anses som en nektelse av retten til kulturutøvelse i bestemmelsens forstand. I så måte etablerer artikkel 27 en materiell skranke mot for omfattende inngrep i retten.

Statene har etter artikkel 27 plikt til selv ikke å iverksette tiltak eller reguleringer som kan anses som en «denial» av retten til kulturutøvelse. Det er heller ikke lenger omtvistet at staten også har en viss plikt til å beskytte minoriteter mot at private iverksetter tiltak som kan ha slike virkninger. For eksempel skriver Manfred Nowak og William A. Schabas i sin kommentarutgave til SP at statenes plikt til også å beskytte minoriteter mot tiltak fra private som kan utgjøre en nektelse av retten til kulturutøvelse «seems ... to be no longer in dispute».⁵⁶

MRK presiserer i tolkningsuttalet fra 1994 innholdet i statenes forpliktelse til å sørge for at det ikke foreligger en konvensjonsstridig nektelse av minoriteters rett til kulturutøvelse på følgende måte:⁵⁷

«Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognise the existence of a right and requires that it shall not be denied. Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation.»

⁵⁵ Human Rights Committee, *Ilmari Länsman et al. v Finland* (Communication No. 511/1992) avsnitt 9.3.

⁵⁶ Manfred Nowak and William A. Schabas, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights : Nowak's CCPR commentary* (Nowak's CCPR commentary, 3rd revised edition William A. Schabas. edn, N.P. Engel 2019) s. 821.

⁵⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994), Article 27, avsnitt 6.1.

Det sentrale spørsmålet i de fleste sakene om artikkel 27 MRK har behandlet, er ikke om det foreligger en nektelse av retten til kulturutøvelse, men om mulighetene til kulturutøvelse er så sterkt svekket at virkningene kan sidestilles med en nektelse. I *Ilmari Länsman mot Finland* var spørsmålet om «the impact of the quarrying in Mount Riutusvaara is so substantial that it effectively deny to the authors the right to enjoy their cultural rights in that region.»⁵⁸

3.2.3.5 Kumulative inngrep

I *Jouni E. Länsman mot Finland*, som ble avgjort i 1996, to år etter *Ilmari Länsman*-saken, påpekte MRK også at det ved vurderingen av om artikkel 27 er overtrådt, må ses hen til hvilke tiltak som tidligere har vært gjennomført i tvisteområdet:⁵⁹

«... The State party must bear in mind when taking steps affecting the rights under article 27, that though different activities in themselves may not constitute a violation of this article, such activities, taken together, may erode the rights of Sami people to enjoy their own culture.»

Sammenholdt med det forholdet at SP artikkel 27 stiller opp en individuell rettighet og at vurderingen er knyttet til et tiltaks virkninger i det området tiltaket er gjennomført, tilsier dette også at relativt små tiltak kan være problematiske. Avgjørende for om det vil foreligge et brudd på statens forpliktelser, er ikke størrelsen på tiltaket som sådan, men tiltakets antatte skadevirkninger i det området der tiltaket planlegges iverksatt, og for de individene det berører. Medfører et tiltak en total nektelse eller en omfattende begrensning av klagerens mulighet til å dyrke sin kultur, vil artikkel 27 være krenket også om tiltaket har liten eller ingen betydning for gruppens samlede kulturutøvelse.

Jovsset Ante Sara-saken illustrerer dette godt. Her konkluderte MRK med at det var en krenkelse av Saras rettigheter etter SP artikkel 27 at han var pålagt å redusere sin reinflokk fra 116 til 75 dyr, selv om tiltaket ikke hadde negativ innvirkning på den samiske reindriften i Norge som helhet. Saken viser også at det i motsetning til hva Høyesteretts flertall synes å ha antatt,⁶⁰ ikke nødvendigvis går et klart skille mellom saker som gjelder naturinngrep og andre tiltak som iverksettes for å sikre storsamfunnets behov, og reguleringer som iverksettes av hensyn til urfolket som helhet, men som kan ha negative virkninger for enkeltpersoner eller mindre grupper innad i urfolket.

⁵⁸ Human Rights Committee, *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 511/1992) avsnitt 9.5.

⁵⁹ Human Rights Committee, *Jouni E. Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 671/1995) avsnitt 10.7. Se også *Jouni E. Länsman et al. v. Finland II* (Communication 1023/2001) avsnitt 10.2.

⁶⁰ HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Sara) avsnitt 56, 61 og 71.

3.2.3.6 Nærmere om grensene for tillatte inngrep

Rekkevidden av det inngrepsvernet som artikkel 27 etablerer, må vurderes konkret i hver enkel sak. I *Ilmari Länsman mot Finland* uttalte MRK om utgangspunktet for vurderingen:⁶¹

«Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his own culture. Thus, measures whose impact to a denial of that right will not be compatible with the obligation under article 27. However, measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27.»

Uttalelsen om det ikke nødvendigvis er et brudd på artikkel 27 dersom saken gjelder tiltak som har en viss begrenset innvirkning på de berørte individenes levemåte, er senere gjentatt i flere saker.⁶² Motsetningsvis tilsier dette at tiltak som har mer enn en viss begrenset innvirkning kan utgjøre en krenkelse. Uttalelsen gir imidlertid lite grunnlag for slutninger om hvor grensen går i enkeltsaker.

Et spørsmål som MRK har reist i flere saker der det har vært spørsmål om et tiltak ligger innenfor rammene av artikkel 27, er om klagerens tradisjonelle virksomhet kan fortsette å gi økonomisk utbytte også etter at tiltaket er gjennomført. I *Ilmari Länsman mot Finland* fremholdt MRK at tiltaket måtte iverksettes på en måte som innebærer at «the authours continue to benefit from reindeer husbandry.»⁶³ Dette er også trukket frem i *Äärelä og Näkkäljärvi mot Finland*,⁶⁴ og i *Jouni E. Länsman mot Finland*. I den sistnevnte saken uttalte MRK:⁶⁵

«... the State party's forestry authorities have approved logging on a scale which, while resulting in additional work and extra expenses for the authors and other reindeer herdsman, does not appear to threaten the survival of reindeer husbandry. That such husbandry is an activity of low economic profitability is not, on the basis of the information available, a result of the encouragement of other economic activities by the State party in the area in question, but of other, external, economic factors.»

⁶¹ Human Rights Committee, *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 511/1992) para. 9.4.

⁶² Se blant annet *Jouni E. Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 671/1995) para. 10.3, jf. avsnitt 6.7, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993) para. 9.4, *Jouni E. Länsman et al. v. Finland II* (Communication 1023/2001) avsnitt 10.1 og *Poma Poma v. Peru* (Communication No. 1457/2006) avsnitt 7.4.

⁶³ Human Rights Committee, *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 511/1992) avsnitt 9.8.

⁶⁴ Human Rights Committee, *Äärelä and Näkkäljärvi v. Finland* (Communication No. 779/1997) avsnitt 7.6.

⁶⁵ Human Rights Committee, *Jouni E. Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 671/1995) avsnitt 10.6.

Det fremgår av det siterte at det ikke nødvendigvis vil være en krenkelse av SP artikkel 27 dersom lav økonomisk lønnsomhet i reindriften også har andre årsaker enn at staten har tillatt annen økonomisk aktivitet, eller tillatt iverksatt andre tiltak som griper inn i reindriften i de områdene reindriften foregår. Dette kommer også til uttrykk i Jouni E. Länsman (II) mot Finland som ble avgjort i 2005, og der MRK uttaler:⁶⁶

«While the Committee notes the reference made by the authors to a report by the Finish Game and Fisheries Research Institute that «loggings – even those notified as relatively mild – will be of greater significance for reindeer husbandry» if such husbandry is based on natural pastures only (supra 8.8), it also takes note of the fact that not only this report but also numerous other references in the material in front of it mention other factors explaining why reindeer husbandry remains of low economic profitability. It also takes into consideration that despite difficulties, the overall number of reindeers still remain relatively high.»

MRK konkluderte etter dette med at det ikke var påvist at de negative konsekvensene av tømmerhogsten i området var alvorlige nok til å utgjøre en krenkelse av klagernes rett til kulturutøvelse etter artikkel 27.

I Høyesteretts enstemmige storkammerdom i Fosen-saken understreker førstvoterende at det er kulturutøvelsen som er vernet etter artikkel 27. Han fremhever videre at reindriften både er «en form for vernet kulturutøvelse og en måte å livnære seg på» og uttaler:⁶⁷

«Betydningen må vurderes konkret i den enkelte sak og må blant annet bero på hvordan økonomien påvirker kulturutøvelsen. Etter mitt syn vil artikkel 27 i alle fall være brutt hvis en reduksjon av beitearealet fratar reieneierne muligheten til å fortsette med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet.»

Ved den konkrete vurderingen av om rettighetene etter SP artikkel 27 var krenket, viste førstvoterende til at reindriftnæringen på Fosen «allerede i dag [driver] med små marginer» og la til grunn at den reduksjonen i reintallet som ventelig ville være en følge av den omstridte vindkraftutbyggingen, på sikt ville «føre til vesentlig reduserte muligheter til å få et utbytte fra næringen». Videre uttalte han:

«Det er også et moment i vurderingen at den sørsamiske kulturen er særlig sårbar. Den tradisjonelle reindriftnæringen er bærebjelken for denne kulturen og for det sørsamiske språket. Inngrepet innebærer ikke en total nektelse av reieneiernes rett til å utøve sin kultur på Fosen. Mitt syn er likevel etter en samlet vurdering at

⁶⁶ Jouni E. Länsman (II) v. Finland, Communication No. 1023/2021 avsnitt 10.3.

⁶⁷ HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 134.

vindkraftutbyggingen vil ha en vesentlig negativ effekt på deres mulighet for å dyrke denne kulturen.»⁶⁸

Høyesterett vektlegger dermed ikke bare utbyggingens konkrete skadevirkninger for reindriften på Fosen, men også at utbyggingen kan ha negative skadevirkninger for sørsamisk kultur som helhet.

Et spørsmål er også om det i saker der et statlig tiltak griper inn i retten til kulturutøvelse gjelder en form for tilpasningsplikt for de som rammes av tiltaket, for derved å motvirke at tiltaket får så store negative konsekvenser at retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 er krenket. Førstvoterende i Fosen-saken berørte problemstillingen, etter å ha vist til den tilpasningsplikten som gjelder etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper og uttaler:⁶⁹

«I hvilken utstrekning mulighetene for tilpasning også er relevant i vurderingen av om artikkel 27 er brutt, er ikke belyst i saken her. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette spørsmålet, fordi jeg uansett ikke kan se at konsesjonsvedtaket kan opprettholdes med den begrunnelse lagmannsretten har gitt.»

Spørsmålet om det gjelder en tilpasningsplikt av denne typen ved vurderingen av om artikkel 27 er brutt, ser heller ikke ut til å være berørt i MRKs praksis. Dette har trolig sammenheng med at spørsmålet om tilpassingsplikt i liten grad har blitt satt på spissen i de sakene om mulige brudd på artikkel 27 som MRK har behandlet. I Jovsset Ante Sara-saken anførte riktignok norske myndigheter at Sara ville ha et bedre økonomisk utbytte av å ha en flokk med 75 sunne og velfødde («healthy and properly fed») dyr, enn en flokk bestående av 116 underernærte («malnourished») dyr,⁷⁰ men uten at MRK kommenterte anførselen, som kan tolkes slik at den gjaldt en form for tilpasningsplikt.

3.2.3.7 *Plikt til positive tiltak*

Som MRK fremholder i sin tolkningsuttalelse fra 1994, er SP artikkel 27 uttrykt «in negative terms». Det kan derfor ikke utledes direkte av ordlyden at statene plikter å iverksette positive særtiltak for å sikre retten til kulturutøvelse for personer tilhørende de beskyttede minoritetsgruppene. Med henvisning til at bestemmelsen anerkjenner «the existence of a right», fremholder imidlertid MRK i tolkningsuttalelsen at det er nødvendig med «positive measures of protection» både mot «the act of the State party itself» og mot «the act of other persons within the State party». Videre heter det:⁷¹

⁶⁸ HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 137-140 og 141.

⁶⁹ HR-2021-1975-S avsnitt 148.

⁷⁰ Human Rights Committee, Jovsset Ante Sara v. Norway (Communication No. 3588/2019) avsnitt 6.2.

⁷¹ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994), Article 27, avsnitt 6.1 og 6.2.

«... positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practice their religion, in community with the other members of their group.»

Forarbeidene til lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (finnmarksloven) ble utformet tidlig på 2000-tallet. Her anser Justisdepartementet det «klart» at artikkel 27 «pålegger myndighetene å gjennomføre aktive tiltak der dette er nødvendig for å oppfylle kravet om kulturvern». ⁷² I andre utgave av kommentarene til SP fra 2005 skriver Manfred Nowak, med henvisning til MRKs uttalelser i Lubicon Lake Band-saken og Apirana Mahuika-saken: ⁷³

«The Committee has come a long way in accepting positive obligations to ensure special rights of indigenous peoples, but has been very cautious in respect of other minorities.»

Selv om MRK har lagt til grunn at SP artikkel 27 pålegger statene en viss plikt til å iverksette positive støttetiltak, har komiteen imidlertid i begrenset grad konkretisert pliktens innhold. For eksempel viser MRK i *Jovsset Ante Sara mot Norge* til at positive støttetiltak kan være nødvendig for å oppfylle statenes forpliktelser etter artikkel 27, men uten å konkretisere innholdet i slike tiltak. ⁷⁴

«In accordance with article 27, members of minorities groups shall not be denied the right to enjoy their own culture and measures whose impact amounts to a denial of that right are incompatible with the obligations under article 27. The enjoyment of that right may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions that affect them. The protection of the rights enshrined in article 27 is directed towards ensuring the survival and continued development of the cultural identity of the minority concerned, thus enriching the fabric of society as a whole.»

I saken *Daniel Billy m.fl. mot Australia*, som ble avgjort i 2022, konkluderte MRK med at Australia ikke i tilstrekkelig grad hadde iverksatt tiltak for å beskytte urbefolkningen på Torres Island mot de negative virkningene av klimaendringene, og at dette blant annet var et brudd på statens positive forpliktelser etter SP artikkel 27. Med henvisning til urfolksgruppens anførsel om at klimaendringene hadde ført til erosjoner og

⁷² Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 84.

⁷³ Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2nd ed. (2005) s. 666.

⁷⁴ Human Rights Committee, *Jovsset Ante Sara v. Norway* (Communication No.3588/2019) avsnitt 10.3.

oversvømmelser som rammet deres ressurser og tradisjonelle områder som de bruker til tradisjonelt fiske og jordbruk, og til kulturelle seremonier, uttaler MRK:⁷⁵

«The Committee considers that the climate impacts mentioned by the authors represent a threat that could have reasonably been foreseen by the State party, as the authors' community members began raising the issue in the 1990s. While noting the completed and ongoing sea wall construction on the islands where the authors live, the Committee considers that the delay in initiating these projects indicates an inadequate response by the State party to the threat faced by the authors. With reference to its findings in paragraph 8.14, the Committee considers that the information made available to it indicates that the State party's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life and to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources discloses a violation of the State party's positive obligation to protect the authors' right to enjoy their minority culture. Accordingly, the Committee considers that the facts before it amount to a violation of the authors' rights under article 27 of the Covenant.»

Heller ikke i denne avgjørelsen går MRK mer konkret inn på hvilke positive støttetiltak som kan være aktuelle. Det fremgår imidlertid at de tiltakene som myndighetene hadde iverksatt for å motvirke de uheldige virkningene av klimaendringene i form av å bygge en sjømur («sea wall»), var iverksatt for sent til å oppfylle statens positive forpliktelser.

Det er ellers nærliggende å anta at plikten til positive særtiltak i større grad enn plikten til å unngå skadelige inngrep i kulturutøvelsen er en relativ plikt, ved at innholdet i de kravene som stilles vil kunne variere med statenes økonomiske forutsetninger for å oppfylle dem. For Norges del er det også sannsynlig at plikten til å iverksette positive særtiltak går lenger når det gjelder de mer truede delene av samisk kultur, så som sørsamisk og lulesamisk kultur, enn når det gjelder nordsamisk kultur. Som nevnt foran, vektla Høyesterett ved vurderingen av om SP artikkel 27 var krenket i Fosen-saken at den sørsamiske kulturen er særlig sårbar. Med dette synes Høyesterett å anta at det i inngrepssaker skal mindre til for å konstatere brudd på artikkel 27 i områder der urfolkskulturen er sårbar enn i områder der kulturen står sterkere. Det er nærliggende å anta at dette også gjelder for plikten til å iverksette positive tiltak.

Når det ellers gjelder plikten til positive tiltak, kan det også trekkes en linje til Grunnloven § 108 (tidligere § 110 a). Grunnlovsparagrafen bygger på SP artikkel 27,⁷⁶ og er etter ordlyden knyttet til statens positive forpliktelser. Etter at ordene «*det samiske*

⁷⁵ Human Rights Committee, Daniel Billy and others v. Australia (Communication No. 3624/2019) avsnitt 8.14. Se også avsnitt 8.5.

⁷⁶ Se for eksempel HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 99.

folk, som urfolk» ved grunnlovsvedtak 15. mai 2023 erstattet «*den samiske folkegruppe*», lyder paragrafen slik:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

3.2.3.8 *Betaling av erstatning*

Utbetaling av erstatning for manglende adgang til reinbeiteområder kan være ett av flere elementer i vurderingen av om artikkel 27 er krenket. Men det er grenser for hvor langt en kan komme med betaling av erstatning. Det kan tas hensyn til ved bedømmelsen av lovligheten av betydelige inngrep, men kan ikke avbøte tilfeller som etter Poma Poma-saken ville «endanger the very survival of the community and its members». I Fosen-saken påpekte Høyesterett at erstatning for vinterfôring slik som behandlet av lagmannsretten «avviker vesentlig fra tradisjonell, nomadisk reindrift» og det fremsto som usikkert om opplegget var «forenlig med reineiernes rett til å utøve sin kultur etter SP artikkel 27». ⁷⁷

3.2.3.9 *Deltakelse i beslutningsprosesser*

I tolkningsuttalelsen fra 1994 uttaler MRK at urfolk har rett til deltagelse i beslutninger som har betydning for dem: ⁷⁸

«The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.»

Senere praksis viser at konsultasjoner mellom statlige myndigheter og vedkommende urfolksgruppe og gruppens deltagelse i beslutningsprosessene kan være et virkemiddel for å realisere et effektivt materielt kulturvern, og en effektiv beskyttelse av retten til kulturutøvelse. I *Apirana Mahuika mot New Zealand* uttaler MRK: ⁷⁹

«9.6 The Committee notes that the State party undertook a complicated process of consultation in order to secure broad Maori support to a nation-wide settlement and regulation of fishing activities. Maori communities and national Maori organizations were consulted and their proposals did affect the design of the arrangement ...

9.8 ... the Committee concludes that the State party has, by engaging itself in the process of broad consultation before proceeding to legislate, and by paying specific attention to the sustainability of Maori fishing activities, taken the

⁷⁷ HR-2021-1975-S (Fosen) Høyesterett, *Vindkraft Fosen* (HR-2021-1975-S) (2021), avsnitt 149.

⁷⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 23 (1994), Article 27, avsnitt 7.

⁷⁹ Human Rights Committee, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993) avsnitt 9.6 og 9.8.

necessary steps to ensure that the Fisheries Settlement and its enactment through legislation, including the Quota Management System, are compatible with article 27.»

Det som her er sitert, viser at de omtvistede fiskerireguleringene som myndighetene på New Zealand hadde iverksatt, ble funnet forenlige med SP artikkel 27 fordi det var igangsatt en bred prosess med konsultasjoner og en reell og aktiv deltakelse i beslutningsprosessen for de berørte maorisamfunnene.

I *Jovsset Ante Sara mot Norge* hadde statens myndigheter i forkant av de omstridte lovendringene som saken gjaldt, gjennomført konsultasjoner med Sametinget og Norske reindriftsamers landsforbund (NRL). Disse hadde imidlertid ikke fått gjennomslag for sitt syn om at reineiere med flokker under 200 dyr måtte skjermes for å redusere flokkene sine forholdsmessig for å bringe det totale reintallet i området ned på et akseptabelt nivå. MRK la til grunn at «the reduction regulation enacted in the Reindeer Husbandry Act was in pursuit of a legitimate aim», men uttalte at myndighetene ikke hadde vist hvorfor det var nødvendig å gjennomføre reguleringen på en annen måte enn foretrukket av Sametinget og Norsk Reindriftssamer Landsforbund (NRL):⁸⁰

«... the Committee considers that the State party has not demonstrated that the methods chosen to implement said reindeer reduction policy in the present case, namely not exempting herders such as the author, who have 200 or fewer reindeer from the reduction policy, in accordance with the position of the Sami Parliament and the Sami Reindeer Herders' Association, was based on reasonable and objective justifications, nor has it demonstrated that not including such an exemption was necessary in order to ensure the continued viability and welfare of the Sami reindeer husbandry industry. The Committee therefore concludes that the facts before it reveals a violation of the author's rights under article 27 of the Covenant.»

En sak som også viser betydningen av effektiv deltakelse i beslutningsprosessene som et virkemiddel for å oppfylle SP artikkel 27 er *Poma Poma mot Peru*, som ble avgjort i 2009. Her uttaler MRK:⁸¹

«In the Committee's view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant activities depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free prior and informed

⁸⁰ Human Rights Committee, *Jovsset Ante Sara v. Norway* (Communication No. 3588/2019) avsnitt 10.10.

⁸¹ Human Rights Committee, *Poma Poma v. Peru* (Communication No. 1457/2006) avsnitt 7.6.

consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.»

Her omtaler MRK tiltak som «substantially compromise or interfere with the culturally significant activities». Slike tiltak kan være akseptable, men bare dersom de som rammes fortsatt kan ha økonomisk utbytte av sin tradisjonelle aktivitet, og har hatt effektiv deltakelse i beslutningsprosessen i et omfang som går ut over ordinære konsultasjoner ved at det må være gitt et fritt, forhåndsinformert samtykke til tiltaket. Tiltakene må dessuten ikke under noen omstendighet true overlevelsen til de berørte minoritets- eller urfolkssamfunnene og deres medlemmer.

I Poma Poma-saken konkluderte MRK med at SP artikkel 27 var krenket. Dette hadde dels sammenheng med at tiltaket hadde så store negative virkninger for klageren at hun var «unable to continue benefiting from her traditional economic activity», og dels med at «neither the author nor the community to which she belongs was consulted at any time by the State party concerning the construction of the wells». Staten hadde heller ikke gjennomført uavhengige konsekvensutredninger for å avklare tiltakets virkninger, eller iverksatt skadebegrensende tiltak.⁸²

I saken *Alisa Roy mot Australia* som ble avgjort i 2023, viser MRK etter å ha understreket at det må foreligge et fritt, forhåndsinformert samtykke fra «the communities concerned» til at artikkel 27 «enshrines the inalienable right of Indigenous Peoples to enjoy their traditional territories and that any decision affecting them should be taken with their effective participation».⁸³

Etter dette kan det ikke lenger være noen tvil om at SP artikkel 27 også statuerer en rett for urfolk til effektiv deltakelse i beslutningsprosesser som angår deres tradisjonelle bruksområder. Det er videre nærliggende å oppfatte MRKs henvisning til at det ikke var gjennomført uavhengige konsekvensutredninger i Poma Poma-saken slik at det også vil være et virkemiddel for å oppfylle statens forpliktelser etter SP artikkel 27 å gjennomføre slike utredninger for å kartlegge tiltakets negative konsekvenser. I forlengelsen av dette må det også stilles krav til utredningenes innhold ved at kartleggingen av tiltakets virkninger er basert på et forsvarlig faktisk grunnlag og vitenskapelig funderte vurderinger.

⁸² Human Rights Committee, *Poma Poma v. Peru* (Communication No. 1457/2006) avsnitt 7.7.

⁸³ Human Rights Committee, *Alisa Roy v. Australia* (Communication No. 3585/2019) avsnitt 8.5 og 8.6.

3.2.3.10 Skjønnsmargin og forholdsmessighet

I motsetning til flere av de øvrige rettighetsbestemmelsene i SP, blant annet artikkel 18 om tros- og religionsfrihet og artikkel 19 om ytringsfrihet, åpner ikke ordlyden i artikkel 27 for at statene kan begrense rekkevidden av retten til kulturutøvelse ut fra en forholdsmessighetsvurdering. Dersom et tiltak ikke overskrider terskelen for krenkelse av artikkel 27, kan imidlertid tiltaket gjennomføres uten at det er nødvendig med en avveining av tiltakets fordeler opp mot dets ulemper.

Ordlyden i artikkel 27 tyder heller ikke på at statene har en skjønnsmargin ved anvendelsen av bestemmelsen. Det siste tolkningsresultatet ble stadfestet av MRK i *Ilmari Länsman mot Finland* der MRK kommenterte den finske statens anførsel om at det måtte innfortolkes en slik skjønnsmargin på følgende måte:⁸⁴

«A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27.»

Det klare utgangspunktet er etter dette at statene ikke har noen skjønnsmargin etter SP artikkel 27, og at bestemmelsen ikke åpner for en forholdsmessighetsvurdering der andre legitime samfunnsbehov veies mot minoritetens eller urfolkets interesse. Som bemerket både av Samerettsutvalget II i NOU 2007: 13 og av Høyesterett i Fosen-saken, ville minoritetsbeskyttelsen «bli lite effektiv hvis flertallsbefolkningen kunne begrense den ut fra en vurdering av sine legitime behov».⁸⁵ Dette utgangspunktet er imidlertid gjenstand for en del modifikasjoner.

En viktig modifikasjon er at MRK har åpnet for forholdsmessighetsvurderinger i tilfeller der et statlig tiltak som iverksettes for å ivareta minoritetskulturen som helhet (eller en større del av den), har negative virkninger for enkeltpersoner eller mindre grupper tilhørende minoriteten. Dette kom til uttrykk alt i *Lovelace mot Canada*, som ble avgjort i 1981. Etter å ha vist til at tiltaket måtte ha «a reasonable and objective justification» for å være innenfor rammene av SP artikkel 27, uttaler MRK:⁸⁶

«Whatever may be the merits of the Indian Act in other respects, it does not seem to the Committee that to deny Sandra Lovelace the right to reside on the reserve is reasonable, or necessary to preserve the identity of the tribe. The Committee therefore concludes that to prevent her recognition as belonging to the band is an unjustifiable denial of her rights under article 27 of the Covenant.»

⁸⁴ Human Rights Committee, *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 511/1992) avsnitt 9.4.

⁸⁵ NOU 2007: 13 s. 196 og HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 129.

⁸⁶ Human Rights Committee, *Lovelace v. Canada* (Communication No. 24/1977) avsnitt 16 og 17.

I *Kitok mot Sverige* viser MRK til uttalelsen fra Lovelace-saken og uttaler:⁸⁷

«In resolving this problem, in which there is an apparent conflict between the legislation, which seems to protect the rights of the minority as a whole, and its application to a single member of that minority, the Committee had been guided by the ratio decidendi in the Lovelace case ..., namely that a restriction upon the right of an individual member of a minority must be shown to have a reasonable and objective justification and to be necessary for the continued viability and welfare of the minority as a whole.»

I *Jovsset Ante Sara mot Norge* uttaler MRK at den norske reindriftslovens krav om reintallsreduksjon hadde et legitimt formål ved at tiltaket var begrunnet i hensynet til å sikre en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift, men som referert ovenfor, fant komiteen at myndighetene ikke hadde vist at tiltakets utforming var basert på «reasonable and objective justifications» eller «was necessary in order to ensure the continued viability and welfare of the Sami reindeer husbandry industry».

Derimot foretas det ikke denne typen forholdsmessighetsvurderinger i saker der storsamfunnets interesser står mot minoritetens. I slike saker er vurderingen mer direkte knyttet til tiltakets konkrete og antatte skadevirkninger, og er skadevirkningene store nok, konstaterer MRK konvensjonsbrudd. Riktignok viser MRK til «the principle of proportionality» også i slike saker, men da som et uttrykk for at inngrepet vil være i strid med artikkel 27 dersom det får så store negative konsekvenser at det «endanger the very survival of the community and its members».⁸⁸

Det følger videre av SP artikkel 4 at artikkel 27 kan fravikes i nasjonale krisesituasjoner, men ordlyden etablerer en meget høy terskel for slike fravikelser: «In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed».

Videre kan det oppstå situasjoner der en minoritets eller et urfolks rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 kan komme i konflikt med andre rettigheter i konvensjonen. I slike tilfeller vil de i utgangspunktet motstridende rettighetene måtte veies mot hverandre og harmoniseres på grunnlag av alminnelige folkerettslige tolkningsprinsipper nedfelt i Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 flg. Dette kan i noen tilfeller få som utfall at artikkel 27 må tolkes innskrenkende, og i andre tilfeller at den bestemmelsen som i utgangspunktet strider mot artikkel 27 må tolkes innskrenkende.

⁸⁷ Human Rights Committee, *Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985) avsnitt 9.8.

⁸⁸ Se blant annet *Poma Poma v. Peru* (Communication No. 1457/2006) avsnitt 7.6 og *Pereira et al. v. Paraguay* (Communication No. 2552/2015) avsnitt 8.7.

Det kan også oppstå situasjoner der rettighetene etter artikkel 27 står i disharmoni med andre viktige rettigheter. I Fosen-saken antar førstvoterende at retten til miljø er en rettighet som «i et konkret tilfelle kan komme inn med en slik tyngde at det må foretas en avveining», og at hensynet til «det grønne skiftet» kan være et relevant moment. Fosen-saken lå imidlertid slik an at førstvoterende ikke fant det nødvendig å utdype dette nærmere.⁸⁹

I forlengelsen av dette kan det også oppstå spørsmål om avveiningen av rettighetene etter artikkel 27 og statens traktatfestede forpliktelser, for eksempel til å opprettholde en viss rovdyrbestand. Avveiningen av forholdet mellom retten til kulturutøvelse etter artikkel 27 og retten til miljø ser ikke ut til å ha vært nærmere konkretisert i MRKs praksis. Miljøhensyn sto riktignok sentralt i *Daniel Billy and others mot Australia* som ble avgjort i 2022. Saken gjaldt imidlertid ikke en konflikt mellom hensynet til tradisjonell urfolksvirksomhet og miljøhensyn, men om australske myndigheter hadde gjort nok for å motvirke at virkningene av klimaendringene blant annet i form av oversvømmelser og temperaturøkninger, rammet urfolkets kulturutøvelse uforholdsmessig negativt.⁹⁰

3.2.3.11 En sammensatt vurdering

Den foregående gjennomgangen av hovedtrekkene i SP artikkel 27 viser at vurderingen av om det foreligger en krenkelse av SP artikkel 27 er en utpreget sammensatt vurdering. Avgjørende for om det foreligger en krenkelse vil være hvilke virkninger et omstridt tiltak vil ha for den eller de som berøres av det, på kort og på lang sikt. Jovsset Ante Sara-saken viser at også inngrep eller tiltak som bare rammer én enkelt reiseier, kan være en krenkelse.

På grunnlag av MRKs uttalelser blant annet i Poma Poma mot Peru og i Länsman-sakene mot Finland, kan man inndeile tiltakene ut fra hvilke virkninger de har.

Tiltak som har «a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority» vil ikke nødvendigvis («not necessarily») være i strid med SP artikkel 27. MRK brukte formuleringen første gang i Ilmari Länsman mot Finland i 1992, og har gjentatt den i flere senere saker, blant annet i de to andre Länsman-sakene, i Näkkäljärvi-saken og i Poma Poma-saken. I den sistnevnte saken fant MRK at SP artikkel 27 var krenket, men ikke i de øvrige nevnte sakene. Felles for disse var at tiltakene var relativt beskjedne i geografisk omfang, og ikke later til å ha hatt dramatiske virkninger for de berørte, selv om disse ble påført en del ulemper. Det er etter dette nærliggende å anta at tiltak som

⁸⁹ HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 131.

⁹⁰ Human Rights Committee, Daniel Billy and others v. Australia (Communication No. 3624/2019, blant annet avsnitt 8.2, 8.5 og 8.14.

bare har «a certain limited impact» som hovedregel ikke vil utgjøre et brudd på artikkel 27, men MRK har ved formuleringen «not necessarily» åpnet for at det unntaksvis kan tenkes tilfeller der også slike tiltak kan utgjøre et konvensjonsbrudd.

På den andre siden kan tiltak som «substantially compromise or interfere with the culturally significant activities of a minority or indigenous community», men uten å «endanger the very survival of the community and its members» (Poma Poma avsnitt 7.6) være akseptable. Dette forutsetter imidlertid at de som rammes av tiltaket, har hatt effektiv deltakelse i den beslutningsprosessen som ledet frem til tiltaket (fritt forhåndsinformert samtykke). Det må også være gjennomført forsvarlige konsekvensutredninger, og de som rammes av tiltaket må fortsatt kunne ha økonomisk utbytte av sin tradisjonelle aktivitet. Poma Poma-saken er et eksempel på et tiltak i denne kategorien, men saken var ikke et grensetilfelle (flere tusen lamaer var døde, muligheten for å fortsatt kunne utøve den tradisjonelle virksomheten var så godt som umuliggjort, og tiltaket var iverksatt uten konsultasjoner og uten konsekvensutredninger).

Grensen mellom tiltak som er konvensjonsstridige og tiltak som ikke er det, vil etter dette ligge et sted mellom tiltak som truer «the very survival of the community and its members» og tiltak som «substantially compromise or interfere with the culturally significant activities of a minority or indigenous community». Tiltak av den førstnevnte typen vil alltid være et brudd på artikkel 27, mens tiltak av den sistnevnte typen kan være akseptable, dersom det er gjort forsvarlige konsekvensutredninger, at de som rammes har kunnet delta effektivt i beslutningsprosessen, og at disse fortsatt vil kunne ha økonomisk utbytte av sin tradisjonelle virksomhet.

Iverksettelse av positive støttetiltak fra statens side kan få betydning for vurderingen, ved at slike tiltak vil kunne begrense de negative virkningene av et tiltak. For eksempel kan økonomiske overføringer og støtte til skadeforebyggende tiltak, gjøre det lettere for dem som berøres av tiltaket å fortsatt kunne skaffe seg et økonomisk utbytte av sin tradisjonelle aktivitet. MRKs praksis gir relativt liten veiledning med tanke på hvilke støttetiltak som kan eller bør gjennomføres, men dette vil nødvendigvis bero på en konkret vurdering.

3.2.3.12 Betydning for norsk rovdyrforvaltning

Det er mulig å tenke seg at det under gitte omstendigheter kan foreligge en krenkelse av artikkel 27. Et mulig scenario kan for eksempel være at rovdyrforvaltningen bidrar til at det i et område der den samiske reindriften alt er særlig sårbar, blir bygd opp relativt store rovdyrstammer, og at dette skaper betydelige ulemper for de lokale reieierne i form av store dyretap og økte utgifter til forebyggende tiltak. Dersom dette har en «*substantive negative impact*», som var den inngrepsterskelen som MRK stilte opp i Poma

Poma-sakens avsnitt 7.5, og medfører at det i området vil være umulig å drive reindrift på en økonomisk bærekraftig måte, vil SP artikkel 27 være overtrådt, med mindre det iverksettes adekvate kompenserende tiltak.

Dersom en reineier har et tilsvarende tap av rein til rovdyr, vil det være en indirekte følge – og en uheldig sideeffekt – av statens rovdyrforvaltning. Det kan også være vanskeligere å påvise en klar årsakssammenheng mellom myndighetenes rovdyrforvaltning og antall rein tatt av rovdyr, enn å påvise årsakssammenhengen for eksempel ved bygging av vindkraftverk slik som i Fosen-saken. Når det gjelder rovdyrene, er årsakssammenhengen mer indirekte, og flokkreduksjonen kan ha flere samvirkende årsaker, for eksempel ved at noen av de reinsdyrene som blir tatt av rovdyr, uansett ville ha dødd som følge av sykdommer, påkjørsler eller andre ulykker.

Det følger videre av MRKs praksis at statene etter SP artikkel 27 også har en viss plikt til å iverksette positive støttetiltak. Når det gjelder rovdyr, vil for eksempel iverksettelse av skadeforebyggende tiltak i form av støtte til gjerdebygging i kalvingsområder og andre rovdyrutsatte områder, kunne motvirke at statens rovdyrforvaltning virker uforholdsmessig negativt inn på mulighetene for å utøve samisk reindrift. Slike tiltak kan dermed bidra til at staten unngår å komme i en situasjon som ellers kunne utviklet seg til en krenkelse av artikkel 27.

Også økonomisk erstatning for dyr tapt til rovdyr kan ha en slik effekt. Dette er riktignok ikke et skadeforebyggende, men et kompenserende tiltak. Har erstatningen et adekvat nivå og det ikke stilles uforholdsmessig strenge krav til å sannsynliggjøre tapet, kan det være lettere for de berørte reineierne å fortsette sin tradisjonelle virksomhet og ha et økonomisk utbytte av den. I de delene av det samiske reinbeiteområdet der tapene til rovdyr er relativt små, kan erstatningsutbetalinger også bidra til at spørsmålet om brudd på SP artikkel 27 ikke oppstår, i alle fall dersom erstatningene gjør at reindriften fortsatt kan drives med et økonomisk utbytte. Erstatning alene vil imidlertid ikke være tilstrekkelig til å unngå konvensjonsbrudd dersom rovdyrtapene er så store at de har en vesentlig negativ effekt («a substantive negative impact») på muligheten til å drive reindrift i det aktuelle området, og dermed truer reindriften overlevelse der («endanger the very survival»).

Det følger også av MRKs praksis at konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosessene kan være et virkemiddel for å overholde statens forpliktelser etter SP artikkel 27. I Poma Poma mot Peru var manglende konsultasjoner en medvirkende årsak til at MRK konstaterte krenkelse. Apriana Mahuika mot New Zealand fikk motsatt utfall, blant annet fordi det var gjennomført konsultasjoner før tiltaket (i form av fiskerireguleringer) ble iverksatt. Men gjennomføring av konsultasjoner og liknende former for medvirkning er ikke nødvendigvis nok til at staten oppfyller sine forpliktelser etter SP artikkel 27. En annen type medvirkning er at samiske organer generelt, og reindriften organisasjoner

spesielt, deltar i rovdyrforvaltningen på regionalt og lokalt nivå, i form av representasjon i besluttende organer. Også slik medvirkning kan motvirke krenkelser av artikkel 27.

3.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

3.3.1 Innledning

ILO-konvensjon nr. 169 ble vedtatt i 1989, og trådte i kraft i 1991 etter at to stater (Norge og Mexico) hadde ratifisert konvensjonen. Etter dette har ytterligere 22 stater ratifisert, slik at den per desember 2025 er ratifisert av 24 stater.⁹¹ ILO-konvensjon nr. 169 har en forgjenger i ILO-konvensjon nr. 107 av 1957 om vern og integrering av urfolk og andre folkegrupper som helt eller delvis lever under stammeforhold. Sistnevnte ble stengt for nye ratifikasjoner etter vedtakelsen av konvensjon nr. 169, og var da ratifisert av 27 stater. Norge var ikke blant disse.

ILO-konvensjon nr. 169 er i motsetning til SP ikke inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven, men den er omfattet av «sektormonisme»-bestemmelser i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 § 1-1 andre ledd, finnmarksloven 17. juni 2005 nr. 85 § 3 og reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 § 3, der den riktignok i motsetning til i de to andre lovene ikke er nevnt i ordlyden, men omfattet av formuleringen «folkerettens regler om urfolk og minoriteter».

Sameloven er av særlig interesse i denne sammenhengen. Loven ble i 2021 supplert med et nytt kapittel 4 om konsultasjoner som tar sikte på å konkretisere og gjennomføre de forpliktelsene som følger ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser i norsk rett.⁹²

Nedenfor følger i punkt 3.3.2 en omtale av formålet med ILO-konvensjon nr. 169, og av hvilke regler som gjelder for håndhevelsen av konvensjonen, og hvilke krav som stilles til gjennomføringen av den. Punkt 3.3.3 omtaler konvensjonens viktigste bestemmelser om urfolkets rett til konsultasjoner og annen deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem i artikkel 6, 7 og 15, med hovedvekt på artikkel 6.

ILO-konvensjonen artikkel 14 om anerkjennelse av urfolks landrettigheter, har hatt en sentral plass i norsk samerettslig og samepolitisk debatt helt siden Norge ratifiserte konvensjonen i 1990. Bestemmelsen har imidlertid – i motsetning til bestemmelsene om

⁹¹ International Labour Organisation: [Ratifications of ILO conventions: Ratifications by Convention](#).

⁹² Prop. 86 L (2020–2021) blant annet s. 6-8 og s. 48 flg.

konsultasjoner mv. – ikke direkte betydning for norsk rovdyrforvaltning og omtales derfor ikke i det følgende.

3.3.2 Formål, håndhevelse og gjennomføring

3.3.2.1 Formål

Hovedformålet med ILO-konvensjon nr. 107 var å fremme urfolks materielle velstand, og legge til rette for at urfolk skulle bli en del av samfunnslivet i sine respektive land.

Konvensjonen ble imidlertid kritisert fordi den i liten grad erkjente verdien av urfolkenes kulturer, og var basert på at urfolkene skulle assimileres i storsamfunnet.

Kritikken bidro til at ILO-konvensjon nr. 169 ble vedtatt med et vesentlig annerledes hovedformål.⁹³ Av fortalen til konvensjonen fremgår det at den blant annet er basert på et mål om å legge til rette for at urfolk kan ha kontroll over sine institusjoner, sin livsform og økonomiske utvikling, og kunne opprettholde og utvikle sin identitet som folkegruppe, og sitt språk og sin religion innen rammen av de statene de lever i.

Hovedformålet med ILO-konvensjon nr. 169 er dermed at urfolk skal ha rett til å bevare sin identitet som folkegruppe, og ha rett til å bevare og videreutvikle sin livsform og kultur på sine egne premisser.

3.3.2.2 Håndhevelse

ILO-konvensjon nr. 169 regulerer ikke selv klageadgangen ved påståtte konvensjonsbrudd, men konvensjonen er en del av det generelle klagesystemet som gjelder for alle ILO-konvensjoner. Dette er regulert i ILOs konstitusjon («Constitution») som det daværende Folkeforbundet fastsatte 29. oktober 1919, og som senere er revidert ved ulike anledninger.

Medlemsstatene skal regelmessig sende inn rapporter om gjennomføring av sine forpliktelser etter ILO-konstitusjonens artikkel 22, tilsvarende statsrapportene som kreves i menneskerettighetskonvensjonene. Rapportene kan føre til «*individual observations*» eller «*direct requests*» rettet til de aktuelle medlemsstatene fra *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (CEACR).⁹⁴

Etter ILO-konstitusjonens artikkel 24 kan arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som mener at en medlemsstat i ILO ikke har overholdt sine forpliktelser etter en konvensjon som staten er part i, fremsette en «*representation*» for ILOs styre («*Governing*

⁹³ NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett s. 32 og NOU 2007: 13 Den nye sameretten bind A s. 173.

⁹⁴ Se for Norges rapportering og CEACRs kommentarer: [ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Body»). Dersom styret tar saken til realitetsbehandling, nedsetter det en trepartskomiteé bestående av én representant for arbeidsgiversiden, én for arbeidstakersiden og én for ILOs medlemsstater (en annen stat enn den innklagede). Komiteen undersøker saken, og dens rapport og konklusjoner vedtas av ILOs styre. Den videre oppfølgingen ligger til CEACR.

ILO-konstitusjonens artikkel 26 åpner for at «*complaints*» som gjelder brudd på ILOs konvensjoner, kan fremsettes for International Labour Office av medlemstater i ILO mot andre medlemsstater, dersom begge statene har ratifisert den konvensjonen klagen gjelder. Slike «*complaints*» kan også fremsettes av delegater til den Internasjonale arbeidskonferansen eller av ILOs styre av eget initiativ (*ex officio*), jf. artikkel 26 (1) sammenholdt med artikkel 26 (4).

Dersom ILOs styre tar klagen videre, nedsetter det en granskningskommisjon («*Commission of Inquiry*»). Kommisjonen innhenter uttalelser fra de involverte partene, jf. artikkel 26 (2) og (3), og utarbeider en rapport til ILOs styre med sine anbefalinger om hvilke tiltak som bør iverksettes for å imøtekomme klagen, og innenfor hvilke tidsrammer, jf. artikkel 28. Den videre gjennomføringen av kommisjonens anbefalinger ligger til CEARC.

Det generelle folkerettslige prinsippet om «*exhaustion of local remedies*» (at alle reelle muligheter til å få prøvd saken for nasjonale rettsinstanser må være uttømt før den kan bringes inn for internasjonale tvisteløsningsmekanismer), gjelder dermed ikke i disse tilfellene. Dette er en følge av at ILO-organene i disse sakene ikke avsier rettslig bindende avgjørelser.

ILO-konstitusjonens artikkel 26 åpner imidlertid for at den innklagede staten og den staten som er klager i saker som gjelder «*complaints*» kan bringe saken inn for Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ), som etter konstitusjonens artikkel 29 (2) har avgjørelsesmyndighet. Videre fremgår det av artikkel 37 (1) i ILO-konstitusjonen at ICJ er det eneste internasjonale tvisteløsningsorganet som har myndighet til å avsi rettslig bindende avgjørelser i saker som gjelder tvister om tolkningen av bestemmelser i ILOs konvensjoner og anbefalinger.

ILO konvensjon nr. 169 har i artikkel 12 en bestemmelse om at urfolk skal ha adgang til deres hjemstats nasjonale rettsapparat for å ivareta sine rettigheter. Denne bestemmelsen er forstått som en plikt for statene til å sikre personer tilhørende en

urfolksgruppe «*access to court*» og med noenlunde samme innhold som EMK artikkel 6 (1) og 6 (3) bokstav e).⁹⁵

Artikkel 12 har imidlertid i norsk teori også vært forstått slik at den pålegger statene å godta at urfolk skal kunne gå til søksmål for nasjonale domstoler for å få prøvd om det foreligger brudd på de rettighetene de har etter ILO-konvensjon nr. 169.⁹⁶

3.3.2.3 Gjennomføring

Det følger av konvensjonens artikkel 34 at gjennomføringen av konvensjonen i de respektive statene skal skje under hensyntagen til de særegne forholdene i hver stat. Bestemmelsen lyder:

«The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristics of each country.»

Artikkel 34 må ses i lys av at konvensjonen er ment å skulle gjelde for alle land i verden som har urfolk innenfor sine grenser. Den åpner derfor for en viss fleksibilitet når det gjelder hvordan statene gjennomfører de tiltakene konvensjonen pålegger. Dette er naturlig fordi det er store faktiske forskjeller mellom de statene som har urfolk innenfor sine grenser, slik at konvensjonen vanskelig kan angi presist hvordan løsningene bør være i de ulike statene, ut over å angi visse ytre rammer som statene må holde seg innenfor.⁹⁷

Det må ut fra dette legges til grunn at statene etter artikkel 34 har et visst spillerom – eller skjønnsmargin – med hensyn til hvilke tiltak de anser som hensiktsmessige for å møte konvensjonens krav. Spillerommet vil imidlertid ikke gi grunnlag for innskrenkende fortolkninger som undergraver konvensjonens rettigheter. Dette er understreket i en tolkningsuttalelse som International Labour Office avga i 2001 etter en forespørsel fra Sveits angående tolkningen av artikkel 14:⁹⁸

«Article 34 stipulates that the nature and scope of such measures «shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country». Leeway in terms of implementation does not, however, release a Member party to the Convention from its obligation under Article 14.»

⁹⁵ NOU 2007: 13 s. 245-246.

⁹⁶ Jens Edvin Andreassen [Skoghøy], *Menneskerettigheter og urbefolkninger* [i] Lov og Rett 1992 s. 67 flg. på s. 93-94.

⁹⁷ Se for eksempel International Labour Office, *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*, 2nd edition 1996, s. 24.

⁹⁸ Sitert etter NOU 2007: 13 s. 241 (llolex: 242001169).

En stat vil dermed ikke med henvisning til artikkel 34 kunne anføre at den for eksempel ikke er bundet av konvensjonens artikkel 6 om konsultasjoner fordi det vil være praktisk vanskelig å gjennomføre annen saksbehandling dersom det også skal konsulteres med urfolket.

3.3.3 Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser – oversikt

ILO-konvensjonen nr. 169 har flere bestemmelser om konsultasjoner med urfolk og deres rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem, men de viktigste er artikkel 6, 7 og 15.

Artikkel 6 gir en generell regulering av statenes plikt til å konsultere urfolksgrupper som blir direkte berørt av statlige tiltak. Artikkel 7 har regler om urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosessene. Artikkel 15 har blant annet regler om urfolks rett til å delta i bruk og forvaltning av naturressursene i deres tradisjonelle bruksområder, og kan til en viss grad anses som en spesialregulering av de generelle prinsippene som er nedfelt i artikkel 6 og 7.

3.3.3.1 Artikkel 6 – konsultasjoner

Det naturlige startpunktet for en redegjørelse av innholdet i disse bestemmelsene er artikkel 6 som har følgende ordlyd:

«1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

a. consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

b. establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

c. establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.»

ILO har ved en rekke anledninger, både i klagesaker («*representations*»), direkte henvendelser til statene («*Individual Direct Requests*»), observasjonsuttalelser («*Individual Observations*») og i ILOs «Manual» til konvensjon nr. 169 fra 2003, fremhevet artikkel 6

som konvensjonens viktigste bestemmelse. I en sak mot Ecuador fra 2000 uttaler for eksempel den trepartskomiteen som ILOs styre nedsatte for å undersøke saken:⁹⁹

«The Committee considers that the spirit of consultations and participation constitutes the cornerstone of Convention No. 169 on which all its provisions are based. Article 6 (1) establishes the obligation for the States that ratify the Convention to consult the indigenous peoples of their territory.»

Når det gjelder det nærmere innholdet i og rekkevidden av konsultasjonsplikten, har særlig artikkel 6 (1) bokstav a) og artikkel 6 (2) interesse. Artikkel 6 (1) bokstav b) og c) pålegger statene å etablere ulike virkemidler for å legge til rette for i beslutningsprosessene, men sier ikke så mye konkret om konsultasjonsplikten innhold og rekkevidde.

3.3.3.1.1 «Legislative or administrative measures which may affect them directly»

Etter ordlyden i artikkel 6 (1) er konsultasjonsplikten knyttet til anvendelsen av konvensjonen («*applying the provisions of this Convention*»). Lest isolert tilsier dette at plikten bare gjelder for statens anvendelse av konvensjonens bestemmelser.

Bestemmelsen har imidlertid ikke blitt forstått slik i praksis. Plikten til å konsultere inntreffer også når en stat vurderer å iverksette tiltak som ikke direkte gjelder anvendelsen av konvensjonens bestemmelser, men som har direkte betydning for vedkommende urfolksgruppe («*may affect them directly*»)¹⁰⁰

Konsultasjonsplikten inntreffer ikke bare ved utarbeidelsen av *lover og forskrifter*, men også ved *enkeltvedtak* og ved *beslutninger* der tillatelse i form av enkeltvedtak ikke er nødvendig (for eksempel beslutninger i Stortinget om å etablere et skytefelt for forsvaret). Forutsetningen for at konsultasjonsplikten skal inntre, er imidlertid at det må dreie seg om lover, forskrifter, enkeltvedtak eller beslutninger som kan få direkte betydning for vedkommende urfolksgruppe.

Av særlig interesse i nærværende sammenheng er det at Direktoratet for naturforvaltning i sin høringsuttalelse til forslaget i NOU 2007: 13 om å lovfeste statens konsultasjonsforpliktelser i en særskilt saksbehandlings- og konsultasjonslov, antok at

⁹⁹ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (ILOlex: 162000ECU169). Se også NOU 2007: 13 s. 217 med videre henvisninger i footnote 234 og Prop. 86 L (2020–2021) s. 41.

¹⁰⁰ Se for eksempel Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Central Unitary Workers' Union and the Colombian Medical Trade Union Association (ILOlex: 161999COL169B).

vedtak i medhold av rowiltforskriften ville være omfattet av lovforslaget. Direktoratet fremholdt også at det i rowiltsakene er særlig viktig at vedtak treffes raskt og iverksettes umiddelbart, og at det derfor kunne være nødvendig å gjøre unntak fra noen av de foreslåtte bestemmelsene.¹⁰¹

Innholdet i kriteriet «may affect them directly» er i liten grad berørt i ILOs klagepraksis. Det har i de fleste sakene som har vært reist, ikke vært noen tvil om at kriteriet er oppfylt. I en sak mot Colombia fra 1999 som gjaldt utstedelser av letetillatelser for petroleum i nærheten av et urfolksreservat, avviste trepartskomiteen, med tilslutning fra ILOs styre, myndighetenes anførsel om at letingen ikke ville påvirke urfolket direkte, og uttalte: «...the Convention does not cover merely the areas occupied by indigenous peoples, but also the process of development as it affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use».¹⁰²

Ut over å fastslå at også tiltak som er geografisk lokalisert utenfor urfolkets tradisjonelle bruks- og bosettingsområder, kan få «*direkte betydning*» for dem, sier uttalelsen ellers ikke noe om hva som ligger i kriteriet «direkte betydning». Både denne og andre klagesaker viser imidlertid at konvensjonen ikke stiller krav om at det må påvises at tiltakene vil påvirke urfolksgruppen direkte. Det er tilstrekkelig – slik også ordlyden i artikkel 6 (1) a tilsier ved formuleringen «may affect them directly» – at tiltakene *kan* ha en slik effekt.

En forutsetning for at et tiltak skal få «*direkte betydning*» for en urfolksgruppe, er at saken også må ha et innhold som kan påvirke gruppens kulturutøvelse. Det må trekkes en grense mot saker som må forventes å ville påvirke hele samfunnet på lik linje, for eksempel generelle endringer i skattelovgivningen. I slike saker vil urfolket på lik linje med andre ha rett til å delta i den demokratiske prosessen i forkant av at vedtakene treffes. Men deltakelsen vil da måtte skje gjennom samfunnets alminnelige kanaler for slik deltakelse, og ikke gjennom den særskilte kanalen for urfolksdeltakelse som følger av ILO-konvensjon nr. 169, jf. artikkel 6 (1) (b).

3.3.3.1.2 Hvilke grupper innen urfolket har rett til å bli konsultert?

Etter ordlyden i artikkel 6 (1) skal «*the peoples concerned*» konsulteres, og særlig gjennom deres representative institusjoner. Ifølge ILOs «manual» til konvensjon nr. 169 kan dette

¹⁰¹ Prop. 86 L (2020–2021) s. 68. Forslaget i NOU 2007: 13 om en egen lov om saksbehandling- og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder ble videreført i for av reglene om konsultasjoner i et nytt kapittel 4 i sameloven.

¹⁰² Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Central Unitary Workers' Union (ILOlex: 161999COL169A) para. 84.

blant annet omfatte «*council of elders, village councils, as well as contemporary structures such as indigenous and tribal peoples' parliaments or locally elected leaders.*»¹⁰³

Til spørsmålet om hvilke institusjoner som kan anses som representative for den aktuelle urfolksgruppen, uttalte ILO-organene blant annet det følgende i tre parallelle klagesaker («representations» mot Mexico som ble avgjort i 2004):¹⁰⁴

«In view of the diversity of indigenous peoples, the Convention does not impose a model of what a representative institution should involve, the important thing is that they should be the result of a process carried out by the indigenous peoples themselves. But it is essential to ensure that the consultations are held with the institutions that are truly representative of the peoples concerned.»

Kjernepunktet i kravet til representativitet er etter dette dels at urfolksgruppen selv må stå bak oppnevningen av de som skal delta på deres vegne i konsultasjonene, og dels at de institusjonene det konsulteres med faktisk er representative.

Det følger av dette at Sametinget vil være representative når det gjelder lovgivning og andre tiltak som kan få «*direkte betydning*» for samer i Norge som helhet, eller for en betydelig andel av norske samer. Sametinget vil også være representative i saker som berører mer begrensede grupper av samer, men der sakene har stor betydning for samisk materiell kulturutøvelse, eller av andre grunner er prinsipielt viktige.

Roviltforvaltningen i områder der det drives samisk reindrift kan være et eksempel på saker som faller i sistnevnte kategori.

I disse sakene vil det ikke være tilstrekkelig bare å konsultere Sametinget, som dessuten i lokale saker ofte ikke vil ha den påkrevde representativiteten. Også de berørte reindriftsinteressene må, med mindre de ikke ønsker å delta i konsultasjoner, konsulteres ved sine representative institusjoner. For beslutninger på nasjonalt nivå vil Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) være en aktuell konsultasjonspart. For beslutninger som treffes som ledd i rovviltforvaltningen på regionalt nivå, vil det også være aktuelt å konsultere med representanter for de lokalt berørte reindriftsutøverne ved deres distriktsstyrer, jf. reindriftsloven §§ 42 flg., og eventuelt også med det lokale

¹⁰³ International Labour Office, ILO Convention on Indigenous and tribal peoples 1989 (No. 169). A manual, prepared by Manuela Tomei and Lee Swepston, 2003 s. 17.

¹⁰⁴ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by respectively the Authentic Workers' Front (Ilolox: 162004MEX169), the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico (Ilolox: 162004MEX169A) and the Union of Academics of the National Institute of Anthropology and History (Ilolox: 162004MEXB) avsnitt 102.

siidastyret, jf. § 51 flg., og med representanter for svenske samebyer med beiterettigheter i Norge.¹⁰⁵

3.3.3.1.3 For hvilke offentlige organer gjelder konsultasjonsplikten?

Etter ordlyden i artikkel 6 gjelder konsultasjonsplikten for «governments», det vil si for regjeringene i de statene som har ratifisert konvensjonen. Plikten gjelder også for departementer, direktoratet og andre underliggende statlige virksomheter og organer, som for eksempel statsforvalterne, reindriftens områdestyrer og de regionale rovviltnemndene.

Konsultasjonsplikten gjelder også for statsforetak og private rettssubjekter som utøver offentlig forvaltningsmyndighet på vegne av staten, dersom de treffer vedtak som kan ha direkte betydning for samiske naturbruksinteresser.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke en del av det statlige forvaltningshierarkiet, bortsett fra når dette er særskilt fastsatt ved lov. Norge plikter imidlertid som konvensjonspart å sørge for at også kommunale og fylkeskommunale opptrer i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser når de utøver myndighet som kan få direkte betydning for samiske interesser. Dermed vil konsultasjonsplikten etter artikkel 6 også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

3.3.3.1.4 Gjennomføringen av konsultasjonene – artikkel 6 (2)

Det følger av artikkel 6 (2) at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro (*«in good faith»*), og på en måte som er tilpasset forholdene (*«appropriate to the circumstances»*) i den saken det konsulteres om, med formål om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene (*«agreement or consent to the proposed measures»*).

¹⁰⁵ Prop. 86 L (2020–2021) s. 109. En svensk «sameby» er til en viss grad sammenfallende med et norsk reinbeitedistrikt (en gruppe reineiere/siidaer som har reinbeiterett i et avgrenset geografisk område).

Kravet om konsultasjoner i god tro med formål om å oppnå enighet eller samtykke har en sentral plass i ILO-organenes uttalelser, og i ILOs veiledningsmateriale om konvensjonen.¹⁰⁶ I NOU 2007: 13 uttaler Samerettsutvalget II om kravet:¹⁰⁷

«I kravet om at konsultasjonene skal foregå med god vilje («in good faith») ligger det blant annet at konsultasjonene skal gjennomføres med gjensidig respekt for partenes interesser, verdier og behov. Dette må blant annet innebære at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi de deltakende urfolksrepresentantene relevant og fullstendig informasjon som presenteres på en forståelig måte. Uten slik informasjon kan formålet med konsultasjonene om at det skal oppnås enighet om eller tilslutning til de planlagte tiltakene basert på fullt og informert samtykke vanskelig realiseres. I kravet om god vilje ligger det også at de deltakende urfolksrepresentantene vil måtte gis tilstrekkelig tid til å sette seg inn i innholdet og rekkevidden av de forslagene som er gjenstand for konsultasjoner. Det vil også måtte etableres et konsultasjonsklima som er basert på gjensidig tillit».

At konsultasjonene skal være «appropriate to the circumstances» innebærer ifølge ILOs manual at de må «meet the requirements of each specific situation, and must be meaningful, sincere and transparent».¹⁰⁸ Det er dermed ikke nødvendigvis noe krav om at det må avholdes en serie med møter, så lenge de grunnleggende kravene til gjennomføringen er oppfylt.

Det følger av ordlyden i artikkel 6 (2) at hensikten med konsultasjonene er at det skal oppnås enighet om eller tilslutning om de tiltakene det konsulteres om. Det er imidlertid ikke noe krav om at det faktisk oppnås enighet. I den foran omtalte klagesaken

¹⁰⁶ Se blant annet Indigenous and tribal peoples: A guide to ILO Convention No. 169, 2. ed. (1996), prepared by Manuela Tomei and Lee Swepston, ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, prepared by Lee Swepston, Graciela Jones, Francesca Thornberry and Finn Andersen, Indigenous and tribal peoples' rights in practice. A guide to ILO Convention No. 169, 2009, main author Birgitte Feiring, og Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples – Convention No. 169 Towards an inclusive, sustainable and just future, 2019, authors Rishabh Kumar Dhir, Umberto Cattaneo, Maria Victoria Cabrera Ormaza, Hernan Coronado and Martin Oelz.

¹⁰⁷ NOU 2007: 13 s. 845 med videre henvisning til ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, prepared by Lee Swepston, Graciela Jones, Francesca Thornberry and Finn Andersen, s. 16-17 og Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by respectively the Authentic Workers' Front (ILOlex: 162004MEX169), the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico (ILOlex: 162004MEX169A) and the Union of Academics of the National Institute of Anthropology and History (ILOlex: 162004MEXB) para. 96 og 107.

¹⁰⁸ ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, prepared by Lee Swepston, Graciela Jolidon, Francesca Thornberry and Finn Andersen, s. 17.

(«representation» mot Colombia fra 1999 om letetillatelser for petroleum) uttalte trepartskomiteen blant annet:¹⁰⁹

«The Committee recalls that, during the adoption of Article 6 of the Convention ... the Office had not intended to suggest that the consultations would have to result in the obtaining of agreement of those being consulted, but rather to express an objective for the consultations ...

... In the Committee's view, although Article 6 does not require that consensus be reached in the consultation process, it does envisage that the peoples concerned should have an opportunity to participate freely at all levels in the formulation, application and evaluation of measures and programs that directly affect them ...»

For at det skal være mulig å realisere de målsetningene som er skissert i artikkel 6, vil konsultasjonene måtte gjennomføres på et så tidlig stadium av saksbehandlingen at urfolket har en reell mulighet til å påvirke både prosessen og utfallet av saken. Videre vil konsultasjonene måtte pågå så lenge partene anser det mulig å oppnå enighet.

Selv om ILO-konvensjonens artikkel 6 ikke gir «*indigenous ... peoples the right to veto*»,¹¹⁰ dreier den seg dermed om en reell innflytelse for vedkommende urfolksgruppe.

3.3.3.2 Artikkel 7 – rett til deltakelse

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7 har flere elementer, men det gjennomgående temaet er urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem.

Bestemmelsen lyder:

«1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

¹⁰⁹ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Central Unitary Workers' Union (Ilolox: 161999COL169 A) avsnitt 77-78,

¹¹⁰ ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, prepared by Lee Swepston, Graciela Jolidon, Francesca Thornberry and Finn Andersen, s. 16.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.»

ILOs «manual» fra 2003 betegner prinsippet om urfolks rett til deltakelse som «another fundamental principle of the convention» – ved siden av prinsippet om konsultasjoner. Manualen omtaler «consultation» og «participation» som to ulike stadier i de beslutningsprosessene som urfolk skal ta del i. Først skal urfolket bli «consulted about development projects and programmes» og dernest skal det «participate in the design, implementation and evaluation of such projects and programmes.»¹¹¹

ILO-organenes håndhevelsespraksis viser imidlertid at det ikke kan trekkes et distinkt skille mellom konsultasjonsretten og deltakelsesretten. Sammenhengen mellom artikkel 6 og artikkel 7 kommer blant annet til uttrykk i uttalelsen fra ILOs ekspertkomité (CEACR) til Norges statsrapport for 2003 der komiteen oppfordrer regjeringen og Sametinget til å fortsette diskusjonen om den fremtidige reguleringen av landrettigheter i Finnmark «*in the spirit of dialogue and consultation embodied in Articles 6 and 7*».¹¹²

I den i punkt 3.3.3.1 omtalte klagesaken mot Colombia om utstedelse av letetillatelse for petroleum, brukte ILOs håndhevingsorganer artikkel 7 som et moment ved tolkningen av artikkel 6. ILO-organene tilbakeviste statens anførsel om at tiltaket ikke påvirket urfolket direkte fordi det var lokalisert utenfor urfolksreservatet og derfor ikke var omfattet av artikkel 6, og fremholdt at konvensjonen ikke bare gjelder for «*the areas occupied by indigenous peoples*», men også for «*the lands that they ... otherwise use*» (*Article 7, paragraph 1*).».¹¹³

En annen klagesak («representation») som illustrerer sammenhengen mellom artikkel 6 og artikkel 7 er en sak mot Mexico fra 2006, som gjaldt bygging/oppgradering av en

¹¹¹ International Labour Office, ILO Convention on Indigenous and tribal peoples 1989 (No. 169). A manual, prepared by Manuela Tomei and Lee Swepston, 2003 s. 19 og 22.

¹¹² Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, Norway (Ilolex:062004NOR169).

¹¹³ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Central Unitary Workers' Union (Ilolex: 161999COL169A) avsnitt 77 og 84.

motorvei («superhighway») mellom byene Oaxaca og Hauatulco, der trepartskomiteen uttaler:¹¹⁴

«The Committee recalls that, in accordance with Article 6, governments shall consult those communities likely to be affected directly, in order in accordance [sic] with Article 7 of the Convention, to allow them to participate in the own development and in particular to ensure that «studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them» (Article 7 (3)) and to «take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment» (Article 7 (4)).»

Det fremgår her at myndighetene etter artikkel 6 må konsultere de urfolkssamfunnene som kan bli direkte berørte av tiltaket, slik at samfunnenes deltakelsesrett etter artikkel 7 kan bli realisert. Forpliktelsene etter artikkel 6 fremstår derfor i alle fall i en viss utstrekning, som et virkemiddel for å oppfylle forpliktelsene etter artikkel 7.

Etter en relativt bred drøftelse av forholdet mellom artikkel 6 og 7, basert på foreliggende ILO-praksis, oppsummerer Samerettsutvalget II forholdet mellom de to bestemmelsene slik:¹¹⁵

«Det kan etter dette synes mer fruktbart å anse urfolks rett til konsultasjoner og deltakelse som utslag av en felles forpliktelse, enn å bruke tid på å teoretisere spørsmålet om når retten til å bli konsultert etter artikkel 6 slutter og [når] retten til å delta etter artikkel 7 starter. Den felles forpliktelsen innebærer at det skal gjennomføres konsultasjoner med urfolket som gir dette en deltakelsesrett og en reell mulighet til å påvirke innholdet [i] avgjørelser og tiltak som kan få direkte betydning for dets ressursutnyttelse. Dette gjelder også når tiltak som er lokalisert utenfor urfolkets tradisjonelle områder, kan få virkninger i disse områdene.

Denne felles forpliktelsen gir imidlertid ingen vetorett for urfolket. Dette er klart uttrykt i ILOs litteratur om konvensjonen, og følger også implisitt av praksis. I flere av de ovenfor omtalte sakene er det uttalt at konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 6, tolket i lys av artikkel 7, ikke krever at konsultasjonene skal lede frem til enighet, men at urfolksgruppen må ha hatt en reell mulighet til å delta fritt på alle nivåer i utforming, gjennomføring/anvendelse og evaluering av tiltak og planer som kan påvirke dem direkte.»

Det er ikke holdepunkter i nyere ILO-praksis knyttet til artikkel 6 og 7 for at dette stiller seg annerledes i dag. Den foreløpig siste klagesaken («representation») der det foreligger en uttalelse fra ILO-organene om konvensjon nr. 169, gjaldt to større

¹¹⁴ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) made by the Union of Metal, Steel, Iron and Allied Workers (ilolex 162006MEX169) avsnitt 36.

¹¹⁵ NOU 2007: 13 (bind B) s. 849.

gruveprosjekter i Morona Santiago-provinsen i Ecuador. I uttalelsen som ble offentliggjort i februar 2024, anmoder trepartskomiteen med tilslutning fra ILOs styre, myndighetene om å gjennomføre «*a prior consultation process*» (artikkel 6) for blant annet å avklare prosjektenes «*social, spiritual, cultural and environmental impact*» (artikkel 7 (3)).¹¹⁶

3.3.3.3 Artikkel 15 – deltakelse i bruk, forvaltning og utnyttelse av naturressurser

Når det har vært spørsmål om brudd på de forpliktelsene som kan utledes av artikkel 6 og 7 i ILO-konvensjon nr. 169, har ILOs håndhevelsesorganer i saker som gjelder utnyttelse og forvaltning av naturressursene ofte også trukket inn artikkel 15.

Bestemmelsen lyder:

«1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.»

Artikkel 15 nr. 1 fastsetter at statene plikter å sikre vedkommende urfolks rett til naturressursene i dets landområder, og at retten omfatter deltakelse i bruk, styring og bevaring av ressursene. I uttalelsen til Norges statsrapport for 2003 om oppfølgingen av ILO-konvensjon nr. 169 uttalte ILOs ekspertkomité det følgende om regjeringens forslag om å overføre grunnbokshjemmelen til om lag 96 % av grunnen i Finnmark fra staten ved Statskog SF til Finnmarkseiendommen, der tre styremedlemmer skulle oppnevnes av Finnmark fylkesting, og tre av Sametinget:

«As concerns the substance of the proposal of the Finnmark Estate, it appears to go beyond what is permitted under Article 14 of the convention, though under the proper circumstances it could be in conformity with Article 15.»

Uttalelsen viser at samisk representasjon i besluttede organer kan være et virkemiddel for å oppfylle deltakelsesretten etter artikkel 15 (1), og dermed også den mer generelle

¹¹⁶ Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), 7. mars 2024, avsnitt 49 og 57.

deltakelsesretten etter artikkel 7. Om dette alene vil være tilstrekkelig vil imidlertid bero på de konkrete omstendighetene.

Artikkel 15 (1) har ellers preg av å presisere at de berørte urfolksgruppene generelle deltakelsesrett etter artikkel 7, også gjelder i de sakstypene som er nevnt i artikkel 15 (1). Om denne spesielle deltakelsesretten går lenger enn den alminnelige deltakelsesretten er usikkert. Sett i lys av at tilgang til naturressurser er særlig viktig for mange urfolksgrupper, kan dette neppe utelukkes, men spørsmålet vil uansett måtte vurderes konkret fra sak til sak.

Artikkel 15 (2) fastslår at stater som beholder eiendomsretten til mineraler og andre undergrunnsressurser, eller rettigheter til andre ressurser som finnes i et urfolksområde, har plikt til å etablere prosedyrer for konsultasjoner. For Norges del er dette blant annet en aktuell problemstilling når det gjelder utnyttelsen av såkalte «mutbare» (tunge) mineraler etter bergverkslovgivningen. Den konsultasjonsplikten som er regulert artikkel 15 (2) har imidlertid ikke interesse for rovdyrforvaltningen og omtales derfor ikke nærmere her.

3.4 FNs urfolkserklæring

FNs urfolkserklæring ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. september 2007 med 143 mot fire stemmer og 11 avståelser.¹¹⁷ Erklæringen er ikke rettslig bindende, men norske myndigheter har lagt til grunn at den legger «*viktige føringer i arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har.*»¹¹⁸

I plenumsdommen i Nesseby-saken der et lokalt bygdelag krevde å få anerkjent rett til å forvalte de fornybare ressursene som bygdelaget hadde bruksrettigheter til, uttalte en enstemmig Høyesterett det følgende om erklæringen:¹¹⁹

«FNs urfolkserklæring (UNDRIP), vedtatt på FNs generalforsamling i 2007, må anses som et sentralt dokument innenfor urfolksretten, blant annet som følge av at den reflekterer folkerettslige prinsipper på området og har fått støtte fra svært mange stater. Statene bekreftet i 2014 støtten til erklæringen gjennom en særskilt resolusjon på generalforsamlingen (69/2 Outcome document). Urfolkserklæringen er likevel ikke av direkte betydning for de spørsmålene som foreligger i denne saken. Den er ikke rettslig bindende, og de enkelte bestemmelsene i erklæringen

¹¹⁷ De fire statene som stemte mot var Canada, Australia, New Zealand og USA. De 11 avstående statene var Aserbajdsjan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Russland, Samoa og Ukraina. 34 medlemsland, hvorav omtrent halvparten afrikanske, var ikke til stede ved avstemningen.

¹¹⁸ St.meld. nr. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone, s. 20.

¹¹⁹ HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 97.

synes ikke å gå lenger enn det som følger av bindende konvensjoner, i første rekke ILO-konvensjon nr. 169.»

Det kan synes noe underlig at Høyesterett først slår fast at urfolkserklæringen er «*et sentralt dokument innen urfolksretten*», for så å si at den ikke er rettslig bindende. En mer naturlig rekkefølge ville vært å starte med å si at den ikke er rettslig bindende, for dernest å fastslå at den likevel er et sentralt urfolksrettslig dokument. Årsaken til erklæringens rettslige betydning er blant annet at erklæringen i stor grad er utformet i konvensjonsspråk, og at erklæringen i dag har universell tilslutning.

Som nevnt over, hadde den ved vedtakelsen støtte av 143 stater. Senere har ifølge FN-sambandet både de fire statene som stemte mot erklæringen i 2007, de 11 statene som avsto fra å stemme og de 34 statene som ikke var til stede under avstemningen, sluttet seg til erklæringen. Per juli 2025 støttet dermed samtlige 193 medlemsland i FN urfolkserklæringen. Det samme gjør Palestina som siden 2012 har hatt status som observatørstat i FN.¹²⁰ Til sammenlikning er ILO-konvensjon nr. 169 per desember 2025 ratifisert av 24 stater.¹²¹

Selv om erklæringen formelt sett ikke er rettslig bindende, kan det derfor med atskillig tyngde anføres at i alle fall dens sentrale bestemmelser om kulturvern, landrettigheter og rett til konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser, i alle fall et stykke på vei uttrykker folkerettslig sedvanerett. Imidlertid er det like lite i dag som i 2018, grunnlag for å anføre at erklæringens enkelte bestemmelser går lenger enn det som følger av blant annet SP artikkel 1 og 27, og av ILO konvensjonens artikkel 6, 7, 8, 14 og 15. Dette har blant annet sammenheng med at erklæringens bestemmelser i motsetning til formelt rettslig bindende bestemmelser, ikke er gjenstand for rettslig håndhevelse, og derfor i liten grad vil kunne utvikles gjennom praksis i aktuelle håndhevelsesorganer. Riktignok er det innenfor FN-systemet etablert et permanent forum for urfolksrettigheter (2000),¹²² en spesialrapportør for urfolks rettigheter (2001)¹²³ og en ekspertmekanisme for urfolks rettigheter under FNs menneskerettighetsråd (2008),¹²⁴ men ingen av disse befatter seg spesifikt med håndhevelsen av urfolkserklæringen.

¹²⁰ <https://fn.no/avtaler/urfolk/fns-erklæring-om-urfolks-rettigheter#Gjennomf%C3%B8ring-1>

¹²¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Danmark, Den sentralafrikanske republikk, Den dominikanske republikk, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Luxembourg, Mexico, Nepal, Nederland, Nicaragua, Norge, Paraguay, Peru, Spania, Tyskland og Venezuela.

¹²² United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII).

¹²³ United Nations Special Rapporteur on Indigenous Peoples.

¹²⁴ The Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP).

Dette betyr likevel ikke at urfolkserklæringen er uten selvstendig rettslig betydning. Blant annet har erklæringens bestemmelser ved flere anledninger blitt trukket inn som momenter ved tolkningen av rettslig bindende bestemmelser. Et eksempel på dette er at MRK i den foran siterte uttalelsen fra Klemetti Käkkäljärvi mot Finland (2019), hvor komiteen viser til at SP artikkel 27 tolket i lys av SP artikkel 1 «*enshrines an inalienable right of indigenous peoples to freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*», har innarbeidet en fotnotehenvising til artikkel 3 og 4 i urfolkserklæringen.

I *Pereira mot Paraguay* (2021) konkluderte MRK med at «article 27, interpreted in the light of the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, enshrines the inalienable right of indigenous peoples to enjoy the territories and natural resources that they have traditionally used for their subsistence and cultural identity.»¹²⁵ Det kan også vises til at MRK i *Alisa Roy mot Australia* (2023) konkluderte med at «*the facts before it disclose a violation of article 27 of the Covenant, read in the light of article 1 of the Covenant and of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.*»¹²⁶

I slike tilfeller er det likevel de rettslig bindende bestemmelsene som vil bli utviklet gjennom praksis, og ikke urfolkserklæringens bestemmelser som sådanne. Erklæringens konkrete rettslige betydning vil derfor trolig i første rekke gjøre seg gjeldende for stater som ikke har ratifisert ILO konvensjon nr. 169, mens den vil ha mindre direkte betydning for stater som har ratifisert ILO-konvensjonen. Norge har ratifisert både SP og ILO-konvensjon nr. 169 og har gjennom reglene i samelovens kapittel 4 tatt sikte på å gjennomføre ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosessen i norsk rett. Derfor er det neppe behov for å gå grundig inn på erklæringens ulike bestemmelser i nærværende sammenheng.

3.5 «Free, prior and informed consent» (FPIC)

3.5.1 Generelt

Prinsippet om «*free, prior and informed consent*» (fritt og forhåndsinformert samtykke) – FPIC, har fått en stadig bredere plass i nyere urfolksrett. Kjernen i prinsippet er at tiltak som gjennomføres i urfolksområder og som har vesentlige negative virkninger for urfolket, bare kan iverksettes dersom det foreligger et fritt og forhåndsinformert samtykke fra den berørte urfolksgruppen. FNs Høykommissær for menneskerettigheter

¹²⁵ Human Rights Committee, *Pereira et al. v. Paraguay* (Communication 2552/2015) avsnitt 8.6.

¹²⁶ Human Rights Committee, *Alisa Roy v. Australia* (Communication 3585/2019) avsnitt 8.7.

har i 2013 forklart innholdet i begrepene «free», «prior» og «informed» på følgende måte:¹²⁷

«Free implies that there is no coercion, intimidation or manipulation.

Prior implies that consent is to be sought sufficiently in advance of any authorization or commencement of activities and respect is shown to time requirements of indigenous consultation/consensus processes.

Informed implies that information is provided that covers a range of aspects, including the nature, size, pace, reversibility and scope of any proposed project or activity; the purpose of the project as well as its duration; locality and areas affected; a preliminary assessment of the likely economic, social, cultural and environmental impact, including potential risks; personnel likely to be involved in the execution of the project; and procedures the project may entail. This process may include the option of withholding consent. Consultation and participation are crucial components of a consent process.»

3.5.2 ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 16 (2)

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 16 (2) må leses i sammenheng med artikkel 16 (1). De to bestemmelsene lyder:

«1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.»

Artikkel 16 (2) bruker formuleringen «*free and informed consent*», ikke «*free, prior and informed consent*», men slår fast at flytting av urfolksgrupper bare gjennomføres som et ekstraordinært tiltak («*exceptional measure*»), og bare dersom det foreligger et fritt og informert samtykke fra vedkommende urfolksgruppe. Artikkel 16 (2) siste setning åpner imidlertid for at flytting kan skje også uten samtykke, forutsatt at en del nærmere prosedyrer er fulgt. Bestemmelsen etablerer derfor ingen absolutt vetorett.

Artikkel 16 har også regler om at urfolksgrupper som har blitt flyttet skal ha rett til å vende tilbake til sine tradisjonelle landområder så snart årsaken til flyttingen ikke lenger

¹²⁷ United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, *Free, Prior and Informed consent*, 2013

(<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf>)

er til stede (nr. 3) eller skal bli tilkjent fullgode erstatningsområder dersom tilbakevending er umulig (nr. 4). De individene som har blitt flyttet, har krav på full erstatning for påførte tap (nr. 5).

Det er i norsk sammenheng ikke aktuelt med den typen folkeforflyttinger som artikkel 16 omhandler. Bestemmelsen har derfor vært lite fremme i den norske samerettslige diskursen. Når artikkel 16 (2) bruker uttrykket «*free and informed consent*», mens artikkel 6, 7 og 15 ikke har tilsvarende formuleringer, kan det imidlertid slutes at den konsultasjons- og deltakelsesretten som de tre sistnevnte bestemmelsene etablerer, ikke går like langt som artikkel 16 (2) i retning av å stille krav om samtykke som forutsetning for å iverksette et tiltak. En slik tolkning er også naturlig sett i lys av at artikkel 16 gjelder tiltak som gjennomgående vil ha meget store konsekvenser for de berørte urfolksgruppene.

3.5.3 FPIC i FNs verdenserklæring

FNs verdenserklæring om urfolks rettigheter fra 2007 som er omtalt i punkt 3.4, har seks bestemmelser som inneholder uttrykket «*free, prior and informed consent*». To av bestemmelsene statuerer en vetorett for urfolkene ved at tiltakene ikke kan gjennomføres med mindre det foreligger et fritt og informert forhåndssamtykke.

Dette gjelder for det første erklæringens artikkel 10 som i likhet med ILO-konvensjonens artikkel 16 (2) gjelder tvangsflyttinger, men som har en mer absolutt ordlyd:

«Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.»

For det andre gjelder det artikkel 29 (2) som har en regel om at statene skal iverksette effektive tiltak for å unngå deponering av farlige stoffer i urfolksområder:

«States shall take effective measures to ensure that no storage or disposal of hazardous materials shall take place in the lands or territories of indigenous peoples without their free, prior and informed consent.»

Urfolkserklæringens artikkel 19 har en bestemmelse om konsultasjonsrett i forbindelse med lovgivning og administrative tiltak:

«States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.»

Det dreier seg her om en konsultasjonsrett av samme type som den konsultasjonsretten som er regulert i ILO-konvensjonens artikkel 6. Urfolkserklæringens artikkel 32 (2) har en tilsvarende regel for fysiske inngrep.

Denne bestemmelsen har en parallell i ILO-konvensjonens artikkel 15 og lyder slik:

«States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources.»

Både etter artikkel 19 og 32 (2) er målsettingen med konsultasjonene å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke før iverksettelsen av lover, administrative tiltak og fysiske inngrep som kan påvirke urfolket. Om målsettingen ikke realiseres, vil det imidlertid ikke være i strid med bestemmelsene å gjennomføre tiltakene.

Uttrykket «*free, prior and informed consent*» finnes også i urfolkserklæringens artikkel 11 (2) og 28. Bestemmelsene omhandler gjenoppretting av inngrep som urfolket tidligere har blitt utsatt for, uten å ha gitt et fritt og forhåndsinformert samtykke. Det dreier seg dels om inngrep i immaterielle verdier i form av «*cultural, intellectual, religious and spiritual property*», jf. artikkel 11 (2), og dels om inngrep i landområder, jf. artikkel 28.

3.5.4 FPIC i Menneskerettskomiteens praksis

Som nevnt i punkt 3.4, har FNs menneskerettskomité (MRK) etter vedtakelsen av urfolkserklæringen i 2007 ved flere anledninger vist til erklæringen i sin praksis i tilknytning til SP artikkel 27. I noen tilfeller har MRK i stedet for å vise til SP artikkel 1 som moment ved tolkningen av SP artikkel 27, vist til urfolkserklæringens prinsipper om «*free, prior and informed consent*». I andre tilfeller har MRK vist både til SP artikkel 1 og erklæringen.

I *Poma Poma v. Peru* som er nærmere omtalt i punkt 3.2.3, og som ble avgjort i 2009, viser MRK verken til SP artikkel 1 eller urfolkserklæringen, men uttaler:¹²⁸

«The Committee considers that participation in the decision making process must be effective, which requires not mere consultation, but the free, prior and informed consent of the members of the community»

I saken *Pereira et al. v. Paraguay* som MRK avgjorde i 2021, nevner ikke MRK SP artikkel 1, men uttaler at artikkel 27 tolket i lys av urfolkserklæringen «*enshrines the inalienable right*

¹²⁸ Human Rights Committee, *Poma Poma v. Peru* (Communication No. 1457/2006) avsnitt 7.6.

*of indigenous peoples to enjoy the territories and natural resources that they have traditionally used for their subsistence and cultural identity», og sier videre:*¹²⁹

«The Committee also recalls that measures should be taken to ensure that indigenous peoples can effectively participate in decisions of concern to them. Specifically, it is of vital importance that measures that compromise or interfere with the culturally significant economic activities of an indigenous community are taken with the free, prior and informed consent of the members of the community and respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community.»

Prinsippet om fritt og forhåndsinformert samtykke var et av flere temaer i saken *Ailsa Roy v. Australia* som ble avgjort i 2023. Australske myndigheter anførte at SP artikkel 27 ikke var overtrådt blant annet fordi «*that article does not provide the right to free, prior and informed consent for Indigenous Peoples*». MRK kommenterte ikke anførselen direkte, men uttalte:¹³⁰

«..., it is of vital importance that measures that compromise Indigenous Peoples' culturally significant territories are taken after a process of effective participation and with the free, prior and informed consent of the community concerned, so as not to endanger the very survival of the community and its members.»

MRK konstaterte videre at australske myndigheter ikke hadde kunnet påvise at de hadde iverksatt tiltak for å beskytte kulturutøvelsen til den urfolksgruppen Ailsa Roy tilhørte (Wunna Nyiyaparli). Myndighetene hadde tvert imot – uten at Wunna Nyiyaparli hadde hatt effektiv deltakelse i beslutningsprosessen – tilkjent deres tradisjonelle landområder til en annen urfolksgruppe. Slik MRK vurderte saken, var dette en beslutning som virket inn på Wunna Nyiyaparlis overlevelse som folk. Manglende effektiv deltakelse i beslutningsprosessen utgjorde derfor en krenkelse av SP artikkel 27, tolket i lys av SP artikkel 1 og FNs urfolkserklæring.¹³¹

3.5.5 FPIC som folkerettslig sedvanerett?

Den foregående gjennomgangen viser at prinsippet om fritt og forhåndsinformert samtykke har fått en stadig sterkere plass i internasjonal urfolksrett.

Det fremgår videre at det dreier seg om to sett av regler. Det ene regelsettet er en form for vetorett, eksemplifisert ved urfolkserklæringens forbud mot folkeforflyttinger

¹²⁹ Human Rights Committee, *Pereira et al. v Paraguay* (Communication No. 2552/2015) avsnitt 8.6 og 8.7.

¹³⁰ Human Rights Committee, *Ailsa Roy et al v. Australia* (Communication No. 3585/2019) avsnitt 8.2 og 8.5.

¹³¹ Human Rights Committee, *Ailsa Roy et al v. Australia* (Communication No. 3585/2019) avsnitt 8.7.

(artikkel 10, jf. artikkel 16 (2) i ILO-konvensjonens 169), og forbud mot deponering av farlige stoffer i urfolkets landområder (artikkel 29). Det andre regelsettet innebærer at det skal gjennomføres konsultasjoner med den berørte urfolksguppen med sikte på å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke om de aktuelle tiltakene, men der det ikke vil være folkerettsstridig å gjennomføre tiltakene om enighet ikke oppnås. Se ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 og urfolkserklæringens artikkel 19 og 32 (2).

En folkerettslig sedvanerettsdannelse forutsetter at det dreier seg om en fast praksis som er fulgt av et betydelig antall stater på grunnlag av en oppfatning om at praksisen er uttrykk for en bindende rettsregel (*opinio juris*), jf. artikkel 38 (1) b) i ICJ-statuttene.

Begge de ovennevnte aspektene av FPIC er uttrykt i FNs urfolkserklæring, som har stor internasjonal tilslutning. Det er likevel per i dag vanskelig å fastslå med bred penn at FPIC er folkerettslig sedvanerett. Til tross for statenes tilslutning til de prinsippene som er uttrykt i urfolkserklæringen, er det likevel usikkert om det foreligger tilstrekkelig fast statspraksis til at kriteriene for sedvanerettsdannelse er oppfylt. Det er imidlertid ingen tvil om at den internasjonale utviklingen går i retning av en slik sedvanerettsdannelse.

Ettersom Norge har ratifisert både SP og ILO-konvensjon nr. 169 og dermed er folkerettslig bundet av disse traktatverkene, har imidlertid spørsmålet for Norges del i første rekke teoretisk, og i mindre grad praktisk interesse. Det er heller ikke umiddelbart lett å se for seg at FPIC vil fange opp situasjoner, som ikke også vil være fanget opp av SP artikkel 27, tolket i lys av SP artikkel 1 og urfolkserklæringen og ILO-konvensjon nr. 169.

4 Konvensjoner som beskytter rovdyr

4.1 Innledning

4.1.1 Oversikt over relevante konvensjoner

Norges internasjonale forpliktelser til å beskytte rovvilt er basert på flere internasjonale miljøkonvensjoner som Norge har ratifisert. Disse forpliktelsene legger føringer på hvordan Norge skal bevare truede og sårbare rovdyrarter som ulv, bjørn, jerv, gaupe og kongeørn. De viktigste konvensjonene i vår sammenheng er konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen, 1979) og konvensjonen om biologisk mangfold (CBD, 1992).

Beskyttelse av rovdyr kan også omfattes av menneskerettighetskonvensjoner, særlig der miljøet av en viss kvalitet er en forutsetning for å ivareta andre menneskerettigheter. For urfolk er særlig retten til kultur (å videreføre tradisjoner og levesett) relevant. For enkelte

urfolk er rovdyr hellige eller viktige i tradisjoner og kultur.¹³² Bevaring av rovdyr kan dermed kobles til retten til å utøve sin kultur. Andre relevante rettigheter er rett til land og ressurser (urfolk har rett til å bruke og forvalte tradisjonelle områder) og rett til deltakelse i beslutningsprosesser (ved inngrep i deres landområder skal de bli konsultert ((jf. SP artikkel 27 og ILO-konvensjon 169)).

Beskyttelse av rovdyr kan videre inngå som en del av menneskeretten til et bærekraftig og sunt miljø, fordi rovdyr er en viktig del av økosystemene – og biologisk mangfold er anerkjent som en kjerne i miljørettigheter. Rovdyr (som ulv, bjørn, gaupe og jerv) spiller en avgjørende rolle i å regulere økosystemer. Rovdyr kalles for topppredatorer, altså dyr som står øverst i næringskjeden. Rovdyrene har viktige funksjoner, som, for eksempel, regulering av byttedyr. Ulv, gaupe og bjørn holder bestandene av hjortedyr (elg, rådyr, rein) nede. Uten rovdyr kan disse bestandene vokse for mye, noe som gir overbeiting og skader på skog og planter. Rovdyr bidrar til balanse og mangfold. Når byttedyrbestandene holdes på et nivå som ikke fører til overbeiting, får planter, busker og trær mulighet til å vokse. Dette gir igjen livsgrunnlag for insekter, fugler og smådyr.

Rovdyr fjerner også syke og svake dyr. Det gjør at byttedyrbestandene blir friskere og mer robuste. Dette påvirker hele økosystemets struktur og kalles en trofisk kaskade: når rovdyr påvirker byttedyr, påvirker det også planter, insekter og til slutt hele landskapet. Et kjent eksempel er fra Yellowstone nasjonalpark i USA, der ulvens tilbakekomst førte til at det ble færre elg, trær vokste opp igjen, og nye arter fikk gode leveområder.

Rovdyr er naturens økologiske «balanseholdere». Uten dem blir økosystemene fattigere, mindre stabile og mer sårbare. Tap av rovdyr kan føre til økologisk ubalanse, som igjen kan svekke miljøet folk lever i. Derfor er vern av truede rovdyr en del av arbeidet for å opprettholde et sunt miljø. Retten til miljø må imidlertid avveies mot andre menneskerettigheter, som retten til å drive reindrift som del av den samiske kulturen.

¹³² I den gamle samiske religionen ble bjørnen ansett for å være et hellig dyr og et mytologisk vesen. Se: Bäckman, Louise: «Bjørnen i samisk tradition» i Svanberg, Ingvar & Håkan Tunón, red.: Samisk etnobiologi, 2000, 216-26, isbn 91-578-0347-1. Også ulven var i samisk kultur et fryktet og respektert dyr, nesten mytisk, som man ofte omtalte med omskrivninger (noaord) for å unngå direkte navngiving på grunn av dens magiske kraft. Ulven ble omtalt i fortellinger, hadde en egen joik, og var en del av den tradisjonelle samiske tilnærmingen til landskapet, der jakt og fangst var sentralt. (Store norske leksikon). Også kongeørn spiller en viktig rolle i den samiske kulturen som et viktig åndelig og kulturelt symbol, hvor den ofte er forbundet med styrke, visdom, og en dyp forbindelse til naturen og det spirituelle. Ørnen er et sentralt motiv i samisk mytologi og sagn, og er en del av den samiske identiteten. Se: Friis, Jens Andreas 1871. Lappisk mytologi, eventyr og folkesagn. Cammermeyer. Christiania.

4.1.2 Soft law

I tillegg til folkerettslige forpliktelser i traktat- og sedvanerett, finnes det mange ikke-bindende erklæringer og beslutninger, såkalt «soft law». Dette omfatter, for eksempel, Stockholm- og Rio-erklæringene fra henholdsvis 1972 og 1992.

Disse erklæringene inneholder flere miljørettsprinsipper. Dette omfatter blant annet prinsippet om forebygging av miljøskade, føre-var prinsippet, forbudet mot å volde skade utenfor staters eget territorium, felles men differensiert ansvar, generasjonsrettferdighet m.fl.¹³³ Mange av prinsippene har i etterkant blitt kodifisert i miljøkonvensjoner, som for eksempel, klimakonvensjonen (UNFCCC) og konvensjonen om biologisk mangfold. Prinsippene i seg selv etablerer ingen rettslige forpliktelser, men de kan være veiledende for tolkningen og videreutvikling av traktatretten.¹³⁴

Denne utredningen behandler Norges folkerettslige forpliktelser, men trekker inn internasjonale miljørettsprinsipper der de er relevante for tolkningen av de folkerettslige forpliktelsene.

4.1.3 Folkerettslig sedvanerett

Folkerettslig sedvanerett spiller en viktig rolle i miljøretten, særlig der det ikke finnes bindende traktater. Selv om miljøretten hovedsakelig utvikles gjennom internasjonale traktater, finnes det også sedvanerettslige regler som gjelder for alle stater, uavhengig av traktatforpliktelser.

En av de viktigste sedvanerettslige reglene for miljøbeskyttelse er prinsippet om ikke å forårsake skade («no harm»-prinsippet). Stater har en plikt til å sikre at aktiviteter innenfor deres jurisdiksjon eller kontroll ikke forårsaker betydelig skade på miljøet i andre stater eller i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹³⁵ Når det gjelder beskyttelsen og vern av rovdyr, kan denne regelen være relevant i tilfeller av grenseoverskridende bestander hvor aktivitetene i ett land påvirker levedyktigheten til hele bestanden. Et annet sedvanerettsprinsipp er prinsippet om internasjonalt samarbeid.¹³⁶ Ifølge dette prinsippet skal stater samarbeide i god tro om beskyttelse av miljøet, inkludert utveksling av informasjon, varsling om risiko, og deltakelse i konsultasjoner.

¹³³ Hans Christian Bugge, *Hovedtrekk i internasjonal miljørett*, i: Hans Christian Bugge og Christina Voigt, *Klimarett* (andre utgave, 2024), 97-121.

¹³⁴ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion)* (2025), avsnitt 161.

¹³⁵ Ibid, avsnitt 134.

¹³⁶ Ibid, avsnitt 140.

4.2 Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)

4.2.1 Oversikt

Bernkonvensjonen ble vedtatt av Europarådets Ministerkomite 18. juni 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Konvensjonen har 51 medlemsstater, hvorav 5 stater ikke er medlemmer av Europarådet. I tillegg er EU medlem.

Norge ratifiserte Bernkonvensjonen 27. mai 1986 og den trådte i kraft for Norge 1. september samme år. I forbindelse med ratifikasjonen ga Norge en erklæring om at konvensjonen ikke får anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Norge reserverte seg når det gjaldt forbud mot visse fangstmetoder og har også reservert seg mot visse vedtak fattet under konvensjonen.¹³⁷

Bernkonvensjonen har som formål å bevare ville dyr og planter og deres naturlige leveområder, særlig arter som er truet eller sårbare. Dette fremgår både av konvensjonens tittel og av artikkel 1 nr. 1, hvor målsettingen er å «verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, særlig de arter og leveområder hvis vern krever samarbeid mellom flere stater, og å fremme slik samarbeid».

Bernkonvensjonen er dermed en naturvernkonvensjon («nature conservation convention») i den forstand at dens fokus er vern av ville dyr og planter, og ikke hvordan naturressurser kan utnyttes på en best mulig – eller bærekraftig – måte ut fra økonomiske eller sosiale kriterier. Det framgår av konvensjonens fortale at partene erkjenner at vill flora og fauna utgjør «en naturarv som har en estetisk, vitenskapelig, kulturell, rekreasjonsmessig, økonomisk og egen verdi som trenger å sikres og overføres til framtidige generasjoner». Naturen har derfor en verdi som er mer en ren økonomisk ressursutnyttelse. Den har mange former for verdi for menneskene – og den har også en verdi i seg selv.

Konvensjonen inneholder rettslige forpliktelser for Norge om vern av arter og leveområder. Artene er oppført i vedlegg:

- Vedlegg I: Strengt beskyttede plantearter.
- Vedlegg II: Strengt beskyttede dyrearter (f.eks. jerv og bjørn).
- Vedlegg III: Beskyttede dyrearter (f.eks. ulv og gaupe).
- Vedlegg IV: Forbudte fangstmetoder (feller, gift, etc.).

¹³⁷ <https://www.coe.int/en/web/Conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>

Bernkonvensjonen er ikke direkte inkorporert i norsk lov, men er gjennomført gjennom bestemmelsene i naturmangfoldloven og viltloven.

4.2.2 Oversikt over forpliktelser og styringsorganer

Artikkel 2 inneholder en generell plikt til å holde ville planter og dyr på et nivå som samsvarer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, mens det også skal tas hensyn til økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, og varianter og typer som lokalt er utsatt for risiko. Det er grunn til å merke seg forrangen til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav ved forvaltningen.

Artikkel 3 fastsetter også generelle plikter. I punkt 1 stilles det krav om at partene skal iverksette tiltak for å fremme en nasjonal politikk for bevaring av ville planter og dyr, særlig for arter som er truet eller sårbare, og for truede leveområder. I punkt 2 kreves det at partene i sin planleggings- og utviklingspolitikk og ved tiltak mot forurensning skal ta hensyn til bevaringen av vill flora og fauna. Her stilles det krav til sektorer utenfor miljø- og naturvern, men kravene er mindre omfattende ved at det skal tas «hensyn til» bevaringsbehovene. Punkt 3 krever at partene fremmer utdanning og opplysning om behovet for å verne ville dyr og planter og deres leveområder.

Artikkel 4 gjelder beskyttelse av leveområder. Punkt 1 inneholder en generell plikt til å sikre bevaringen av leveområder til ville dyr og planter og bevaringen av truede leveområder gjennom «hensiktsmessige og nødvendige» lovgivningsmessige og administrative tiltak. Bevaringsplikten gjelder spesielt for leveområdene til artene i Vedleggene II og III. I punkt 2 kreves det igjen at det skal tas hensyn til bevaring av leveområder i planleggings- og utviklingspolitikken. I punkt 3 sies det at det skal tas spesielt hensyn til trekkende arter i Vedlegg II og III, mens punkt 4 pålegger partene å koordinere sin politikk i grenseområder mellom landene.

Artikkel 5 krever at partene fastsetter nødvendige og egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for spesielt å sikre bevaringen av de plantene som er listet i Vedlegg I. Det skal forbys plukking, samling, avkutting eller å ta opp slike planter med rot. Videre skal partene forby besittelse og salg av slike arter, men her er forpliktelsen kvalifisert ved at forbud bare skal fastsettes der dette er «hensiktsmessig».

Artikkel 6 er en av de sentrale bestemmelsene for rovviltforvaltningen. Her gis en plikt til å fastsette «nødvendige og egnede» lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre bevaring av de dyrearter som er listet i Vedlegg II (strengt beskyttede dyrearter). Dette vedlegget omfatter bl.a. bjørn, jerv og kongeørn. Ulv var tidligere omfattet av Vedlegg II, men etter et forslag fra EU om å flytte ulv til Vedlegg III (beskyttede dyrearter) vedtok konvensjonens Permanente Komite at ulv blir listet i dette vedlegget. Listing av ulv i Vedlegg III trådte i kraft 7. mars 2025.

Det er fastsatt visse minstekrav til hva som skal forbys for arter som er listet i Vedlegg II. Dette omfatter forbud mot forsettlig fangst og mot ødeleggelse av områder brukt til ynglesteder eller hvilesteder, forstyrrelse av dyrene, og besittelse av og innenlandsk handel med disse dyreartene hvor slikt forbud ville bidra til effektiviteten til denne artikkelen.

Artikkel 7 krever at partene fastsetter de nødvendige og egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre bevaringen av de dyrearter som er listet i Vedlegg III. Blant disse er ulv. Utnyttelsen av disse artene skal reguleres for ikke å sette bestandene i fare. Det er altså en rettslig plikt til å unngå at bestanden er satt i fare. Også her er det fastsatt visse minstereguleringer, bl.a. om fredningstider eller andre regler om utnyttelsen.

Artikkel 8 fastsetter forbud mot visse fangstmetoder som ikke diskriminerer eller som kan medføre lokal utryddelse av eller alvorlig forstyrrelse av arter listet i Vedlegg III (eller dersom fangst tillates etter artikkel 9 også Vedlegg II). Dette gjelder spesielt fangstmetoder listet i Vedlegg IV.

Artikkel 9 er en viktig bestemmelse for forvaltningen av rovvilt ved at den gir partene adgang til å gjøre unntak fra forpliktelsene i artiklene 4, 5, 6, 7 og 8 i visse tilfeller og fastsetter krav for bruk av unntakene. Dette innebærer for det første at statene fremdeles er underlagt de alminnelige forpliktelsene i artiklene 2 og 3. Men unntakene kan bare iverksettes dersom det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning og dersom unntaket ikke ville true overlevelsen til vedkommende art, og videre må unntaket være gjort for å fremme visse formål:

- (a) Beskytte flora og fauna;
- (b) Forhindre alvorlig skade på avlinger, husdyr, skog, fiskerier, vann og andre former for eiendom;
- (c) Beskytte folkehelsen og offentlig sikkerhet, luftsikkerhet eller andre overordnede offentlige interesser («overriding public interests»);
- (d) Forsknings- og utdanningsformål, gjenopprettelse av bestandene, gjeninnføring og for nødvendig avl;
- (e) Tillate, under strengt overvåkede forhold, på et selektivt grunnlag og i begrenset grad, fangst, forvaring eller annen fornuftig utnyttelse av visse ville dyr og planter i et begrenset antall.

Alle unntak brukt i henhold til artikkel 9 må toårlig rapporteres til Bernkonvensjonens sekretariat. I henhold til artikkel 9 nr. 2 skal rapportene angi:

- a) hvilke bestander som er eller har vært omfattet av unntakene, og, der det er praktisk mulig, antall individer som er berørt;
- b) hvilke midler som er tillatt for felling eller fangst;
- c) risikoforholdene og omstendighetene knyttet til tid og sted under hvilke slike unntak er gitt;
- d) hvilken myndighet som er bemyndiget til å fastslå at disse vilkårene er oppfylt, og til å treffe beslutninger om hvilke midler som kan brukes, deres begrensninger og hvilke personer som er instruert til å gjennomføre dem;
- e) hvilke kontrolltiltak som inngår.

Artikkel 10 fastsetter en plikt for partene til å samordne sine tiltak for trekkende arter i Vedlegg II og III.

Artikkel 11 fastsetter en samarbeidsplikt og en plikt til å koordinere forskning innenfor de områder konvensjonen dekker.

Artiklene 13 til 15 inneholder bestemmelser om konvensjonens samarbeidsorganer. Opprettelsen av disse organene innebærer at Bernkonvensjonen er en «levende» konvensjon med en form for internasjonal forvaltning. Artikkel 13 oppretter Den Permanente Komité, hvor alle partene er representert. Den skal etter artikkel 14 bl.a. gi anbefalinger til partene om tiltak «som skal treffes for denne Konvensjons målsettinger». Komiteen kan ikke fastsette nye forpliktelser for partene, men i den grad den gir anbefalinger om tolkningen av konvensjonen er det grunn til å tillegge dem stor vekt. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor konvensjonen inneholder en rettslig forpliktelse og inneholder et mandat til Komiteen til å spesifisere eller gi nærmere veiledning om forpliktelsen. Det gjelder videre når beslutningene vedtatt av Komiteen kan ansees som en enighet mellom statene om innholdet i konvensjonen og dermed etablerer en «etterfølgende avtale» jf. Wienkonvensjon om traktatretten, art. 31 (3) (a) eller som «etterfølgende praksis» (b).¹³⁸ Artikkel 15 bestemmer at Komiteen etter hvert møte skal oversende rapport om sitt arbeid og om hvordan konvensjonen virker til Ministerkomiteen i Europarådet.

Komiteens praksis bidrar til å klargjøre hvilken vekt artsvernet skal ha, og hvor strenge krav som stilles til statenes vurderinger før felling kan tillates. Gjennomføringen av Bernkonvensjonen er veiledet av Europarådets grunnleggende verdier. Disse verdiene

¹³⁸ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion)*, avsnitt 18.

gjenspeiles i *Vision for the Convention for the Period to 2030*, vedtatt av Den Permanente Komite i 2021.¹³⁹ I tillegg ble en strategiplan (*Strategic Plan for the Bern Convention for the period to 2030*) vedtatt i 2023 for perioden til 2030.¹⁴⁰ Planen setter opp et rammeverk for gjennomføringen av konvensjonen og inneholder fire hovedmålsetninger («goals») og 11 målsettinger («targets»). Strategiplanen ble utviklet i samsvar med tilsvarende strategidokumenter som Kunming-Montreal Globalt Rammeverk for Biologisk Mangfold¹⁴¹ (eller i Norge omtalt som «naturavtalen»), FNs bærekraftsmål¹⁴², og generelle tiltak for å skape synergi mellom multilaterale miljøkonvensjoner om biologisk mangfold.

Særlig er mål 2 relevant for forvaltning av rovdyr:

«The conservation status of threatened species is improved, abundance of native species has increased, and human induced extinctions have been halted.

Target 2.1: The species listed in the Appendices to the Bern Convention and in Appendix 1 to Resolution No. 6 (1998) are at or are recovering towards a satisfactory conservation status.

Target 2.2: Anthropogenic causes of actual or potential negative effects on the conservation status of species of wild flora and fauna are reduced as far as possible to levels that are not detrimental to the conservation and recovery of those species, through targeted measures enacted in legislation, policy and/or management.»

Det fastsettes i konvensjonens artikkel 13 punkt 4 at Den Permanente Komite skal innkalles av generalsekretæren i Europarådet. Dette innebærer at Europarådet fungerer som sekretariat for Komiteen. Det framgår ikke uttrykkelig av konvensjonen hvilke oppgaver sekretariatet har i denne forbindelse. Sekretariatet har bl.a. gitt uttalelser om tolkning av konvensjonen. Det er grunn til å legge vekt på slike uttalelser både i kraft av

¹³⁹ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS , Standing Committee, 41st meeting, Strasbourg, 29 November – 3 December 2021, Vision for the Bern Convention for the period to 2030. Tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/tpvs14e-2021-vision-final/1680ada0f0>.

¹⁴⁰ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS, Standing Committee, 43rd meeting, Strasbourg, 27 November – 1 December 2023, Strategic Plan for the Bern Convention for the period to 2030, Adopted by the Standing Committee, December 2023, and aligned with the Vision for the Convention adopted by the Standing Committee in December 2021, tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/tpvs18e-2023-strategic-plan-final/1680ada084>

¹⁴¹ CBD Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DED/15/4, 19 December 2022.

¹⁴² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

sekretariatet som et organ for Komiteen og ved dets sakkyndighet. Men slike uttalelser bør ikke tillegges samme vekt som anbefalinger fra Komiteen.

Artikkel 18 fastsetter at Den Permanente Komite skal gjøre sitt beste for å finne fram til en minnelig ordning på tvister, men det åpnes for bindende tvisteløsning ved internasjonal voldgift gjennom saksanlegg fra en part. Bernkonvensjonen er en av de få miljøkonvensjoner som aksepterer bindende tvisteløsning gjennom ensidig saksanlegg.

Bernkonvensjonen har videre et unikt overvåkingsverktøy basert på klager om mulige brudd på konvensjonen. I «case-file-systemet» (eller saksmappeordningen), som ble opprettet i 1984, kan klager fremmes av frivillige organisasjoner eller privatpersoner. Klager som mottas på denne måten, behandles av sekretariatet, byrået og – når saken er særlig relevant – også av Den Permanente Komité, på grunnlag av sakens betydning og den innsendte informasjonen. Når Komiteen eller dens byrå anser at det er behov for ytterligere informasjon, kan de legge til rette for stedlige besøk av uavhengige eksperter, som rapporterer til Den Permanente Komité.

Saksmappeordningen er uvanlig ved at den ikke er basert på noen bestemmelser i selve konvensjonen, men springer ut av beslutninger fattet av Komiteen selv.¹⁴³ Den har vist seg å være et generelt vellykket problemløsningsinstrument. Suksessen til saksmappeordningen springer ut av det faktum at Komiteen kan beslutte løsningen i hver enkelt sak på en smidig måte. Dette er et klart uttrykk for forpliktelsen som er nedfelt i artikkel 18 nr. 1: «Den Stående Komité skal gjøre sitt ytterste for å legge til rette for en minnelig løsning av enhver vanskelighet som gjennomføringen av denne konvensjonen måtte gi opphav til».

Den Permanente Komiteens rolle i saksmappe- (klage-)systemet er derfor av tilretteleggende og politisk karakter, snarere enn rettslig. Uttalelsene er derfor ikke rettslig bindende for partene. Systemets effektivitet bygger på samarbeid i god tro, gjensidig påvirkning mellom partene, og forpliktelsen uttrykt i konvensjonens artikkel 18 nr. 1 om å søke minnelige løsninger. Selv om Komiteens anbefalinger har betydelig politisk og moralsk tyngde, og ofte gjennomføres i praksis, har de ikke rettskraft og kan

¹⁴³ Bernkonvensjonens saksmappeordning ble ikke etablert gjennom én enkelt beslutning, men utviklet seg gradvis fra tidlig praksis. Ordningen startet i 1982 med tidlige saker og ble senere formalisert av Den Permanente komité som en unik overvåkingsmekanisme. Viktige formelle steg omfatter blant annet beslutningen i 2008 om å opprette et registreringssystem for raskere tilgang til saksmapper (T-PVS(2008)7) samt godkjenningen i 2022 av «Saksmappeordningen: Prosedyreveiledning» (T-PVS/Inf(2022)27), som presiserte klagekategoriene, blant annet ved å avskaffe kategorien «ikke relevant» og i stedet registrere slike saker som «nye» klager. Rundt 2021 startet arbeidet med å digitalisere prosessene gjennom et saksmappe-dashbord for bedre effektivitet og tilgang til informasjon. Se: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/active-cases>.

ikke tvinge frem etterlevelse på samme måte som en domstolsavgjørelse. Men på tross av at Komiteens vedtak, anbefalinger og resolusjoner ikke er formelt rettslig bindende, bør dens vedtak og anbefalinger tillegges betydelig vekt i fortolkningen av konvensjonen. Det er for tiden en åpen sak mot Norge om felling av ulv, som ble anlagt i 2022.¹⁴⁴ Vi kommer tilbake til denne saken i pkt. 4.2.7.

4.2.3 Nærmere om forpliktelsen til å bevare og bygge opp bestandene

Artikkel 2 er en grunnleggende og overordnet bestemmelse i konvensjonen:

«Partene skal treffe nødvendige tiltak for å opprettholde bestanden av ville planter og dyr på, eller tilpasse den til, et nivå som særlig samsvarer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, samtidig som det tas hensyn til økonomiske og rekreasjonsmessige behov og behovene til underarter, varieteter eller former som er lokalt truet.»

Ifølge artikkel 2 har Norge en generell, positiv plikt til å holde bestandene av ville planter og dyr på et nivå som samsvarer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, mens det også skal tas hensyn til økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, og varianter og typer som lokalt er utsatt for risiko. Dette omfatter i utgangspunktet gaupe, jerv, ulv, bjørn og kongeørn. Det er viktig å fremheve forrang til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav overfor andre, særlig økonomiske, krav og behov.

«Kulturelle krav» kan, som nevnt ovenfor, være urfolks, for eksempel samisk, bruk av natur, historiske verdier, kulturelt eller tradisjonelt syn på ville dyr eller planter. For urfolk kan ville dyr og planter være viktige for videreføringen av tradisjoner og levesett. For enkelte urfolk er rovdyr hellige eller viktige i tradisjoner og kultur. I samisk sammenheng viser Ole Henrik Magga og Mikkel Nils Sara til at i den tradisjonelle veidekulturen var alt vilt hellig. Visse seremonier og strenge regler hadde dels til hensikt at bestandene skulle bevares og dels at hvert enkelt dyr skulle respekteres. I reindriften

¹⁴⁴ Wolf Culling Policy in Norway (Norway), Strasbourg, 9 May 2022 T-PVS/Files(2022)31_rev. Klagen ble fremsatt av tre privatpersoner og en frivillig organisasjon, som mener at norsk ulveforvaltning er uforenlig med nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler, herunder Bernkonvensjonen, som gir ulven beskyttelse. Klagerne anfører at området der ulven er beskyttet de siste årene er blitt redusert til 5 prosent av landets areal. De hevder videre at selv innenfor dette normalt strengt beskyttede området blir ulver felt gjennom en utvidet jaktperiode. Klagerne mener at bestandsmålet som er fastsatt av den norske regjeringen for ulv er så lavt, og området der arten kan leve uforstyrret så lite, at artens fortsatte eksistens i Norge er truet. Dette skyldes også manglende genetisk variasjon, som fører til høy grad av innavl hos norske og svenske ulver. Det anføres at det høye antallet ulver som felles hovedsakelig skyldes konflikter med sauebeiting, der det i for liten grad vurderes tiltak for å tilpasse landbruksdriften til ulvens tilstedeværelse, og at ulv også felles i områder uten beitedyr. Se: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/wolf-culling-policy>

betraktes selv ikke rovdyr som jakter på rein som «skadedyr». De har sin rettmessige plass, uavhengig av nytten de måtte ha for menneskene.¹⁴⁵

De kulturelle kravene i artikkel 2 inkluderer imidlertid ikke krav som er knyttet til å holde bestanden lav for å beskytte samisk tamreindrift. Det følger av Bernkonvensjonens overordnede formål, som er bevaring av ville arter og deres leveområder. Dette innebærer at artikkel 2 ikke kan tolkes slik at den svekker hovedformålet, og at «kulturelle krav» ikke kan overstyre kravet om levedyktige bestander. Denne forståelsen støttes av konvensjonens system (strengt vern i artiklene 6–8), den snevre unntaksadgangen i artikkel 9, og praksisen fra Den permanente komiteen. Komiteen har presisert at kulturelle hensyn ikke er et selvstendig unntaksgrunnlag¹⁴⁶ og at slike hensyn kun kan vurderes innenfor rammen av artikkel 9, men også da bare dersom vilkårene er oppfylt. Med andre ord, kulturelle hensyn som ikke faller inn under artikkel 9, kan ikke i seg selv begrunne felling.

Det følger videre av ordlyden i artikkel 2 som lister opp økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav – som krav som skal fremme verneformål, ikke det motsatte. Krav som kan gå imot verneformål er dem som det «samtidig som [skal] tas hensyn til». «Kulturelle krav» bør altså tolkes snevert og underordnet verneformålet. Begrepet gir rom for å ta hensyn til tradisjonelle, sosiale og kulturelle forhold, men kan ikke brukes til å legitimere en forvaltning som truer artens levedyktige bestander eller uthuler det strenge vernet.

Det må videre spørres om Bernkonvensjonen stiller et konkret bestandsmål for ville dyr og planter. Når man ser på ordlyden i den generelle bestemmelsen i artikkel 2, er det riktig å si at den ikke foreskriver et absolutt, kvantitativt minimumsnivå (eller maksimumsnivå) for bestander av ville arter med noen grad av presisjon. Imidlertid er det ikke slik at artikkel 2 ikke foreskriver noe mål i det hele tatt. Et slikt syn ville gå imot konvensjonens formål. Ved å kreve at partene skal opprettholde eller oppnå et bestandsnivå som blant annet samsvarer med økologiske krav setter artikkel 2 et kvalitativt minimumsmål.¹⁴⁷ Artikkel 2 innebærer at hensynet til naturvern skal veie

¹⁴⁵ Ole Henrik Magga and Mikkel Nils Sara, *Dyrevelferd i Samisk Kultur*, s. 14 (https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/rap/2001/0017/ddd/pdfv/151133-utredning_dyrevelferd_samisk.pdf)

¹⁴⁶ Standing Committee Recommendation No. 56 (1997) (On the interpretation and implementation of Article 9). Her understreker komiteen at artikkel 9 gir en uttømmende liste over tillatte unntaksgrunner, andre hensyn ikke kan brukes direkte til å rettferdiggjøre felling, og at unntak må tolkes strengt og restriktivt. Se også Recommendation No. 173 (2014) (On the management of wolf populations)

¹⁴⁷ MICHAEL BOWMAN, PETER DAVIES, & CATHERINE REDGWELL, *LYSTER'S INTERNATIONAL WILDLIFE LAW* 297-354 (2d ed., 2010), 299.

tyngre enn økonomiske og rekreasjonsmessige interesser ved konflikt.¹⁴⁸ Dette er også i tråd med konvensjonens mål, som gjelder vern av ville planter og dyr og deres leveområder.

Hva et bestandsnivå som samsvarer med økologiske (og vitenskapelige og kulturelle) krav konkret innebærer, er ikke definert. Gitt konvensjonens formål har det vært hevdet at dette nivået imidlertid «trygt [kan] antas å ligge betydelig over det hvor en art er i fare for å bli utryddet.»¹⁴⁹ Indirekte støtte for denne forståelsen følger også av artikkel 7 i konvensjonen, som inneholder forpliktelser knyttet til «beskyttede» (i motsetning til «strengt beskyttede») dyr listet i vedlegg III. Utnyttelsen av slike arter skal reguleres «for å holde bestandene utenfor fare, tatt i betraktning kravene i artikkel 2», og utnyttelse må forbys når dette er nødvendig «for å gjenopprette tilfredsstillende bestandsnivåer.» Videre har nivået som kreves i artikkel 2 blitt beskrevet som en «gunstig bevaringsstatus» og en «tilfredsstillende bevaringsstatus» av Den permanente komiteen.¹⁵⁰

Det er viktig å fremheve at artikkel 2 er formulert som en innsatsforpliktelse («skal treffe nødvendige tiltak for å opprettholde») snarere enn en resultatforpliktelse (som, for eksempel, hvis ordlyden hadde vært «skal opprettholde»). Partene må dermed gjøre alt som trengs for å sikre at bestander av ville arter ikke faller, eller forblir, under det foreskrevne minimumsnivået. Avhengig av omstendighetene kan dette for bestander som i dag ligger under nivået innebære passiv tillatelse til naturlig ekspansjon eller iverksetting av aktive restaureringstiltak. Når det gjelder det første, har Den permanente komiteen gjort det klart at «den naturlige ekspansjonen av bestander av store rovdyr i Europa skal hilses velkommen».¹⁵¹ Når det gjelder restaureringstiltak, har komiteen bekreftet at «i mange tilfeller kan ville arter som har en ugunstig bevaringsstatus (særlig de som er oppført i vedlegg II til konvensjonen) kreve spesielle vernetiltak for å oppnå et bestandsnivå som samsvarer med deres økologiske krav, slik det fremgår av artikkel 2 i konvensjonen.»¹⁵²

Kravene som følger av artikkel 2 bør ikke tas lett på. De kan ansees som å etablere en aktsomhetsnorm («due diligence») som ligger til grunn av innsatsforpliktelsen under

¹⁴⁸ Bowman, 299, 320

¹⁴⁹ MICHAEL BOWMAN, PETER DAVIES, & CATHERINE REDGWELL, *LYSTER'S INTERNATIONAL WILDLIFE LAW* 297-354 (2d ed., 2010).

¹⁵⁰ See, e.g., Bern Convention Standing Committee Guidelines No. 3 (1993); Bern Convention Standing Committee Recommendation No. 163 (2012).

¹⁵¹ Bern Convention Standing Committee Recommendation No. 163 (2012).

¹⁵² Bern Convention Standing Committee Recommendation No. 59 (1997).

artikkel 2. En slik due diligence forpliktelse kan være like krevende som en resultatforpliktelse.¹⁵³ Det innebærer at en medlemsstat må gjøre så godt den kan til å handle i samsvar med forpliktelsene og iverksette alle nødvendige tiltak. Dette innebærer at de økologiske kravene for hver enkel rovdyrbestand må utredes og at bestandsmålene må baseres på best mulig vitenskapelig grunnlag. I tilfellet hvor det er vitenskapelig usikkerhet, mens det eksisterer en risiko for at bestanden ikke kan opprettholdes eller tilpasses nivået som artikkel 2 krever, bør tiltakene baseres på føre-var-prinsippet.¹⁵⁴

4.2.4 Delte bestander

Den rettslige forpliktelsen til å opprettholde bestanden gjelder i utgangspunktet på en stats eget territorium, men statene har en samarbeidsplikt for delte bestander. For eksempel, deles den skandinaviske ulvebestanden mellom Sverige og Norge, på samme måte som de fleste av de øvrige europeiske ulvebestandene deles mellom to eller flere land.¹⁵⁵ For slike bestander er mellomstatlig koordinering av forvaltningen – tilpasset nivået til den grenseoverskridende bestanden – en viktig forutsetning for bevaringen av store rovdyr og andre grenseoverskridende dyrebestander.¹⁵⁶ Den permanente

¹⁵³ ITLOS, *Advisory Opinion on Climate Change and International Law* (2024).

¹⁵⁴ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change* (Advisory Opinion): «293. Scientific information regarding the probability and the seriousness of possible harm informs the required standard of due diligence... States are required to take appropriate measures to prevent significant harm where reliable scientific evidence of a risk of significant harm exists. However, States should also not refrain from or delay taking actions of prevention in the face of scientific uncertainty. According to Principle 15 of the Rio Declaration, where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation (see also Article 3, paragraph 3, of the UNFCCC).

The Court agrees with the conclusion reached by ITLOS that «where there are plausible indications of potential risks», a State «would not meet its obligation of due diligence if it disregarded those risks» and, in that sense, the «precautionary approach is also an integral part of the general obligation of due diligence» under the duty to prevent significant harm to the environment (Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 46, para. 131). Based on the above, the Court considers that the precautionary approach or principle, where applicable, guides States in the determination of the required standard of conduct in fulfilling their customary duty to prevent significant harm.»

¹⁵⁵ Guillaume Chapron et al., *Recovery of Large Carnivores in Europe's Modern Human-Dominated Landscapes*, 346 *SCIENCE* 1571 (2014).

¹⁵⁶ JOHN D.C. LINNELL, VALERIA SALVATORI, & LUIGI BOITANI, *GUIDELINES FOR POPULATION LEVEL MANAGEMENT PLANS FOR LARGE CARNIVORES IN EUROPE* (2008); John D.C. Linnell & Luigi Boitani, *Building Biological Realism into Wolf Management Policy: The Development of the Population Approach in Europe*, 23 *HYSTRIX* 80 (2012); Arie Trouwborst, *Global Large Carnivore Conservation and International Law*, 24 *BIODIVERSITY & CONSERVATION* 1567 (2015); S.A. Jeanetta Selier et al., *The Legal*

komiteen har gjentatte ganger oppfordret parter som deler en stor rovdyrbestand, inkludert den skandinaviske ulvebestanden, til å vedta og gjennomføre en harmonisert politikk på bestandsnivå. Siden 2000 har Komiteen anbefalt Norge og Sverige å «fortsette sin nåværende politikk med sikte på å opprettholde, ... en levedyktig ulvebestand som deles mellom de to statene, samtidig som konflikt med sauehold og tradisjonell reindrift minimeres.»¹⁵⁷

Plikten til å samarbeide om delte bestander framgår også av en juridisk analyse bestilt av Den Permanente Komiteen i 2005:

«From a legal point of view, the matter is clear. Consistent with State sovereignty, each Party has sole responsibility for developing and implementing the measures for species and habitats on national territory that it has accepted under the Convention, including decision-making on possible derogations. These national responsibilities are underpinned by general obligations for international cooperation under the Convention and customary international law. They cannot be delegated because a species or habitat is thriving beyond national boundaries (where the Party concerned has no legal or management powers). For wolves, this means that even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable or where other satisfactory solutions can be found. This approach is supported by all Convention policy documents addressing wolves, which combine recommendations for sub-regional cooperation with individual country-specific actions adapted to national circumstances.»¹⁵⁸

4.2.5 Vedkommende bestand

Bernkonvensjonen skiller mellom «art» og «bestand». Artikkel 6 fastsetter et forbud mot fangst av de «arter» som er oppført i Vedlegg II, noe som altså omfatter artene bjørn, jerv og kongeørn. Så lenge disse artene står på dette vedlegget er all felling av disse artene i utgangspunktet forbudt. Forpliktelsene etter artikkel 7 omfatter også artene ulv og gaupe som er oppført i Vedlegg III.

Challenges of Transboundary Wildlife Management at the Population Level: The Case of a Trilateral Elephant Population in Southern Africa, 19 J. INT'L WILDLIFE L. & POL'Y 101 (2016); Arie Trouwborst, Luigi Boitani, & John D.C. Linnell, Interpreting «Favorable Conservation Status» for Large Carnivores in Europe: How Many Are Needed and How Many Are Wanted?, 26 BIODIVERSITY & CONSERVATION 37 (2017).

¹⁵⁷ See, f.eks., Bern Convention Standing Committee Recommendations No. 82 (2000), No. 115 (2005), No. 137 (2008), and No.163 (2012); Ole Kristian Fauchald, Ulv! Ulv! Norges forvaltning av den svensk-norske ulvebestanden i: Maria Forsberg Annika Nilsson og Charlotta Zetterberg (red.) Festskrift til Jan Darpö, 2022, 165-188.

¹⁵⁸ Clare Shine, LEGAL REPORT ON THE POSSIBLE NEED TO AMEND APPENDIX II OF THE CONVENTION FOR THE WOLF (2005), Bern Convention Doc. T-PVS/Inf (2005) 18, s. 11.

Artikkel 9 viser imidlertid til vedkommende «bestands» overlevelse. Den Permanente Komiteen har fremhevet at bevaringsstatus på bestandsnivå er det sentrale vurderingstema.¹⁵⁹ Komiteen legger til grunn at formålet med konvensjonen er å opprettholde arter i en gunstig bevaringsstatus, at vurderingen skal skje på bestandsnivå, ofte på transnasjonalt nivå, og at felling ikke kan aksepteres dersom den svekker bestandens langsiktige overlevelse.

Ifølge Komiteen må det foreligge en betydelig «sikkerhetsmargin» for at felling ikke truer artens bevaringsstatus. Ordet brukes ikke alltid eksplisitt, men ligger i at Komiteen krever at statene har robuste, vitenskapelig baserte vurderinger, og at felling ikke skjer nær nedre bestandsgrenser.¹⁶⁰ Komiteen har i flere saker understreket at vurderingen ikke kan være optimistisk, og at bestandsusikkerhet, ulovlig felling og kumulative effekter må tas i betraktning.

Komiteen har definert bestand som den «relevante forvaltningsenheten» («the relevant management unit»). Dette er den biologiske og geografiske gruppen av individene av samme art. Gruppen defineres ut fra geografisk utbredelse, genetisk materiale (sikrer den genetiske flyten mot innavl), demografi (om gruppen er stor nok for langvarig overlevelse) og «connectivity».

Bestand har blitt definert slik:

«Artsfrender med innbyrdes kontakt innenfor et avgrenset område. Det er antatt at disse individene har større økologisk og reproduktiv kontakt innbyrdes enn med artsfrender i andre populasjoner.»¹⁶¹

Begrepet «bestand» er definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav b som «en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid».

Begrepet «art» er i bokstav a definert som «etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer». Høyesterett vurderte i *Ulvefelling I* at samlet peker dette mot et biologisk bestandsbegrep.¹⁶²

Bestandene av kongeørn, bjørn, jerv, gaupe og ulv er grenseoverskridende bestander. I rapportering etter Bernkonvensjonen artikkel 9 skal vurderingen av om et unntak «ikke er til skade for bestandens overlevelse» skje på bestandsnivå, ikke på nasjonalt nivå

¹⁵⁹ Recommendation No. 56 (1997) og Recommendation No. 173 (2014).

¹⁶⁰ Standing Committee case law / monitoring practice, bl.a.: Se Recommendation No. 173 (2014) som fremhever at bestandene må ligge klart over minimumsnivåer. Se også Explanatory Memorandum to the Bern Convention, pkt. 43–45

¹⁶¹ Storaas og Punsvik, Viltforvaltning, s. 269.

¹⁶² HR-2021-662-A

alene. For arter med grenseoverskridende utbredelse innebærer dette at bestanden må forstås som en felles bestand som deles med andre kontraherende parter.

For bjørn, ulv, jerv, gaupe og kongeørn er de forekommende individene i Norge del av felles norsk-svenske (skandinaviske) bestander, med regelmessig utveksling av individer over riksgrensen. Bestandene er derfor biologisk og økologisk sammenhengende, og kan ikke anses som utelukkende norske bestander i Bernkonvensjonens forstand.

Selv om Norge fastsetter nasjonale bestandsmål og treffer forvaltningsvedtak innenfor eget territorium, fritar ikke dette staten fra å ta hensyn til at artene inngår i felles bestander, når unntak fra vernebestemmelsene rapporteres og begrunnes etter artikkel 9.

4.2.6 Nærmere om habitatvern

Bernkonvensjonen fastsetter at partene har en generell plikt til å verne habitater (artikkel 4(1)) ved å «treffe egnede og nødvendige lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre vern av leveområder for de ville flora- og faunaartene».

Staten må identifisere viktige habitater, særlig for truede arter, sikre at disse ikke forringes, og gjennomføre effektive tiltak (lovgivning, forvaltning, arealplanlegging). For vern av truede habitater skal Partene «spesielt legge vekt på (...) å verne truede og sårbare habitattyper» (artikkel 4(2)). Dette gjelder spesielt habitater til arter på Vedlegg I (truede planter) og habitater til arter på Vedlegg II (truede dyr). Staten kan derfor ikke kun beskytte individene av en art – den må beskytte selve områdene de trenger for å overleve og reproducere. Videre oppretter konvensjonen en plikt til å hindre ødeleggelse av habitater (artikkel 6 og 7 – indirekte).

For arter på Vedlegg II (strengt beskyttede arter) og Vedlegg III (beskyttede arter) krever konvensjonen at staten forhindrer ødeleggelse av yngle- og hvileområder, forstyrrelse som gjør habitater ubrukelige og tiltak som reduserer bestandens overlevelsessevne. Dette omfatter derfor leveområdene både for ulv, bjørn, gaupe, jerv og truede fuglearter som kongeørn.

Det er videre en plikt til å integrere habitater i arealforvaltning (artikkel 3(2)). Staten må ta hensyn til naturvern i planlegging og utviklingspolitikk. Dette betyr at habitatvern må inkluderes i arealplaner. Videre må utbygging vurderes i lys av habitatpåvirkning og miljøhensyn skal vurderes før vedtak fattes.

Som en del av gjennomføringen av habitatvern, bør statene legge særlig vekt på «Areas of Special Conservation Interest» (ASCI) i Emerald-nettverket. Bernkonvensjonen har etablert dette nettverket hvor partene skal identifisere viktige habitater for truede arter,

melde disse som ASCI-områder og beskytte dem mot degradering. Norge har meldt inn en rekke Emerald-områder.

Dersom habitater ikke er i god nok tilstand til å sikre artens gunstige bevaringsstatus, kan ikke staten gjøre unntak etter Bernkonvensjonen artikkel 9, som å lovlig åpne for jakt, tillate skadefelling eller gi andre unntak. Med andre ord er også habitatvern et vilkår for å bruke unntaksreglene.

4.2.7 Unntak fra pliktene

4.2.7.1 Innledning

Mens artikkel 6 fastsetter det generelle forbudet mot å felle bjørn, jerv, kongeørn og andre arter som er listet i Vedlegg II, og artikkel 7 fastsetter strenge forvaltningskrav for ulv, gaupe og andre arter som er listet i Vedlegg III, gir artikkel 9 en unntakshjemmel for fangst eller felling av beskyttede arter.

Artikkel 9 fastsetter tre generelle vilkår som alle må være oppfylt for å gjøre unntak fra vernereglene i konvensjonen, nemlig at fellingen:

- 1) faller under et av de listede formålene;
- 2) ikke er skadelig for bestandens overlevelse; og at det
- 3) ikke finnes annen tilfredsstillende løsning.

Den Permanente Komiteen har understreket at artikkel 9 er et unntak og må tolkes strengt og restriktivt¹⁶³ og har presisert at unntakene bare kan benyttes når vilkårene er strengt oppfylt.¹⁶⁴

I det følgende går vi gjennom de to viktigste unntaksformålene, nemlig:

- forhindre alvorlig skade på avlinger, husdyr, skog, fiskerier, vann og andre former for eiendom; og
- beskyttelse av offentlig helse og sikkerhet, luftsikkerhet og andre offentlige interesser av vesentlig betydning [«overriding public interests»].

Deretter behandles kravene om at uttaket ikke må være skadelig for bestandens overlevelse og at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning.

¹⁶³ Standing Committee Recommendation No. 173 (2014)

¹⁶⁴ Recommendation No. 56 (1997)

4.2.7.2 Formålene med uttak av rovvilt

4.2.7.2.1 Forhindre alvorlig skade på avlinger, husdyr, skog, fiskerier, vann og andre former for eiendom

Artikkel 9 tillater at unntak fra felling kan gjøres for å avverge alvorlig skade på eiendom, inkludert husdyr. Dette omfatter også tamrein. Etter ordlyden i artikkel 9 kreves det imidlertid ikke at skade allerede har skjedd før felling foretas. Det er altså tilstrekkelig at fellingen skjer preventivt, for å avverge en fare som truer.

I begrepet «avverge» ligger at fellingen kan skje som et forebyggende tiltak.¹⁶⁵ I *Ulvefelling I* (2021) konkluderte Høyesterett med at i lys av formuleringen i Bernkonvensjonen artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt – «prevent serious damage» – må det stilles visse minstekrav til skadens alvorlighet og omfang.¹⁶⁶ Det er etter ordlyden ikke noe krav om at det må foretas en individuell vurdering av om det enkelte rovdyr eller den enkelte familie innebærer en fare for alvorlig skade.

Opprettelse av forvaltningssoner hvor etablering av revirmarkerende par og familiegrupper ikke aksepteres utenfor området kan være et hensiktsmessig tiltak så lenge bestanden er over et minimumsnivå. Naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b bygger derfor på at etableringen av forvaltningssoner i seg selv utgjør en interesseavveining før vedtak treffes. En konsekvens av å følge en differensiert forvaltningsstrategi vil være at skadene i hovedsak vil oppstå utenfor sonen. Derved vil terskelen for skadefelling i realiteten bli lavere utenfor sonen enn innenfor.¹⁶⁷

Selv om en slik forvaltningsstrategi i utgangspunktet er akseptert av Den Permanente Komite i Recommendation No. 82 (2000), har komiteen i det siste stilt spørsmål ved praktikabiliteten. I beiteområder som grenser til rovdyrsoner oppstår ofte konflikter på grunn av rovdyrtap, særlig hvor beitedyrene ikke gjetes eller andre forebyggende tiltak ikke foretas. Komiteen har derfor foreslått å gradvis bevege seg bort fra rovdyrsoner til andre tiltak som øker sameksistens («co-existence».)¹⁶⁸

Hva som skal anses som alvorlig skade er søkt presisert av Den Permanente Komite i Resolution No. 2 (1993) on the scope of articles 8 and 9 of the Bern Convention. Som nevnt ovenfor, er det grunn til å tillegge Den Permanente Komites vedtak om tolkning av konvensjonen betydelig vekt, selv om de ikke kan anses som en bindende tolkning. I

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 389

¹⁶⁶ Høyesterett, *Ulvefelling I* (HR-2021-662-A) (2021), avsnitt 82.

¹⁶⁷ HR 2021-662-A, avsnitt 88.

¹⁶⁸ Møterapport, september 2024, « suggested gradually moving away from its strict target and a very constrained wolf management zone to other policy measures, enhancing co-existence.»

preambelet til dette vedtaket gis det også uttrykk for at vedtaket ikke er uttrykk for en bindende tolkning:

«RECOMMENDS that the Contracting Parties bring the appended document, which contains useful information for interpreting the scope of Article 9, to the attention of all those responsible for applying and interpreting the Convention in their respective countries;»

Det heter i Resolution No. 2:

«16. A further worrying question that arises in connection with Article 9, paragraph 1, second sub-paragraph, is how to interpret «serious damage» (to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property). If «damage» is taken to mean prejudice sustained by a person as a result of damage caused to those items of property that are listed in Article 9, paragraph 1, second sub-paragraph, and it seems legitimate to do so, then the adjective «serious» must be evaluated in terms of the intensity and duration of the prejudicial action, the direct and indirect links between that action and the results, and the scale of the destruction or deterioration committed. «Serious» does not, of course, necessarily mean that the damage was widespread: in some cases the item of property affected may cover only a limited geographical area (for example, a region), or even a particular farm or group of farms. However, in the latter case, the exceptions must be proportional to the damage suffered.»

Det bør altså legges vekt på skadens intensitet og varighet, sammenhengen mellom angrepet og skaden, og omfanget av skaden. Skaden kan være geografisk begrenset, men i slike tilfeller må det være sammenheng (proporsjonalitet) mellom omfanget av skaden og omfanget av fellingen.

4.2.7.2.2 Beskyttelse av offentlig helse og sikkerhet, luftsikkerhet og andre offentlige interesser av vesentlig betydning [«overriding public interests»]

Fellingsvedtak kan også treffes når formålet er å beskytte offentlige interesser av vesentlig betydning. Spesielt er helse og sikkerhet nevnt. Andre offentlige interesser er ikke definert, og det er noe uklart om de bør være av samme art og betydning.

Høyesterett slo i *Ulvefelling I* fast at begrepet skal tolkes vidt. Det er ikke bare helse, sikkerhet eller skade på husdyr som kan være grunnlag, men også sosiale og kulturelle hensyn. Det kan trekkes inn et bredt spekter av offentlige interesser:

«Begrepet «andre offentlige interesser» er vidt, og inneholder i seg selv få begrensninger. Ordlyden gir imidlertid ikke et endelig svar på om disse interessene for eksempel må være av samme art som de helse- og sikkerhetshensyn som uttrykkelig er nevnt.»¹⁶⁹

¹⁶⁹ Høyesterett, *Ulvefelling I* (HR-2021-662-A), avsnitt 97.

I *Ulvefelling II* (2023) slo Høyesterett fast at for at et fellingstiltak skal være lovlig etter naturmangfoldloven § 18 c (som gjennomfører krav om «offentlige interesser av vesentlig betydning» jf. Bernkonvensjonen), må det foretas en konkret, samlet og helhetlig interesseavveining der det identifiseres relevante offentlige interesser som kan tale for felling som, samlet sett, kan veie tyngre enn de vernehensyn som taler imot felling. Dette gjelder også når vedtaket gjelder felling innenfor ulvesonen. Det er ikke tilstrekkelig å vise at et bestandsmål er nådd; det må også konkretiseres hvilke offentlige interesser som begrunner tiltaket. Høyesterett la vekt på at de offentlige hensynene for felling – særlig distriktspolitiske hensyn og hensynet til å dempe konflikt og styrke tillit til rovviltforvaltningen – samlet sett veide tyngre enn vernehensynene i den konkrete saken.¹⁷⁰

Det betyr at for at felling skal kunne besluttet, må de offentlige interessene samlet sett gjøre seg gjeldende i så vesentlig grad at de ikke bare veier tyngre enn de vernehensyn som også gjør seg gjeldende, men at de er av en kvalitet som setter til side (eller prioriteres over) vernehensynet. Formålet med Bernkonvensjonen er vern av ville planter og dyr. Artikkel 2 fastsetter en forrang til vern ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle kriterier. En formålsbasert fortolkning av «overriding public interests» i artikkel 9 bør ta hensyn til denne prioriteringen og tolke «overriding» restriktivt i den forstand at offentlige interesser må være betydelige dersom vernehensynet skal settes til side.

4.2.7.3 Ikke skadelig for bestandens overlevelse

Det er et vilkår for felling av rovvilt etter artikkel 9 at uttaket «ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse». Dette er et nøkkelvilkår for å gjøre unntak fra den strenge beskyttelsen av truede eller sårbare arter. Forbudet mot å felle dyr dersom dette ville være skadelig («detrimental») for bestandens overlevelse skulle tilsi at forbudet ikke bare retter seg mot tilfeller hvor en vet at bestanden ikke vil overleve fellingen, men også hvor det er fare for at bestanden ikke vil overleve. Det er i denne forbindelse grunn til å trekke inn føre-var-prinsippet slik det blir forstått i internasjonal miljørett. Dette prinsippet er riktignok ikke eksplisitt nevnt i Bernkonvensjonen. Det kommer imidlertid uttrykkelig til anvendelse i Den permanente komiteens praksis. Komiteen er klar på at ved usikkerhet om bestandsstatus eller effekt av felling, skal felling ikke tillates.¹⁷¹

¹⁷⁰ Høyesterett, *Ulvefelling II* (HR-2023-936-A) (2023), avsnitt 39-41.

¹⁷¹ Standing Committee Recommendation No. 173 (2014)

Prinsippet er videre forankret i andre miljøavtaler, som i preambelet til konvensjonen om biologisk mangfold. Det har vært noe uklart om føre var-prinsippet har oppnådd status som alminnelig folkerett. Dette har imidlertid blitt klargjort av Den internasjonale domstolen (ICJ) som i sin rådgivende uttalelse om statenes klimaforpliktelser slo fast at føre-var prinsippet som del av folkerettslig sedvanerett innebærer at ved forebygging av alvorlig miljøskade må statene avverge risikoen for skade, selv i fravær av vitenskapelig sikkerhet.¹⁷²

Det er vanskelig å si hvilken sikkerhet som skal kreves for bestandenes overlevelse etter Bernkonvensjonen, men føre var-prinsippet skulle tilsi et relativt høyt bestandsnivå før felling tillates. Ved vitenskapelig usikkerhet bør det ut fra dette prinsippet legges inn en sikkerhetsmargin som samsvarer med graden av vitenskapelig usikkerhet. Føre var-prinsippet skulle dessuten tilsi at en er mer varsom med felling jo mer truet bestanden er. For å kunne avgjøre om felling ikke er skadelig for bestandenes overlevelse kreves det dessuten at myndighetene har vitenskapelig dokumentasjon. Myndighetene må ha et faglig grunnlag (populasjonsdata, bestandsmål, biologiske vurderinger) som viser at arten fortsatt kan overleve og opprettholdes på et levedyktig nivå på lang sikt dersom felling skal tillates.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (1991–92) (*Rovviltmeldingen*) ble en nærmere presisering av begrepet overlevelsessevne etterspurt (Innst. S. nr. 182 (1991–92)). I St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning* vises det til at overlevelsen av små bestander er avhengig av to viktige faktorer:

- a) Bestandene må ikke bli så små at den genetiske variasjonen blir for liten, og bestanden mister sin evne til å utvikle nye tilpasninger som svar på endringer i miljøet;
- b) Bestandene må ikke bli så små at de dør ut på grunn av tilfeldige hendelser i miljøet eller på grunnlag av tilfeldige variasjoner i bestanden selv (demografi).¹⁷³

¹⁷² ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion)*, para 294: «The Court agrees with the conclusion reached by ITLOS that «where there are plausible indications of potential risks», a State «would not meet its obligation of due diligence if it disregarded those risks» and, in that sense, the «precautionary approach is also an integral part of the general obligation of due diligence» under the duty to prevent significant harm to the environment (Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 46, para. 131). Based on the above, the Court considers that the precautionary approach or principle, where applicable, guides States in the determination of the required standard of conduct in fulfilling their customary duty to prevent significant harm.»

¹⁷³ St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning*, s. 48.

Det heter at for å unngå tap av genetisk variasjon regner en ofte med at bestanden må være på minst 500 dyr. Bestanden må være langt større dersom en skal unngå negative effekter ved skadelige mutasjoner. Nødvendig genetisk variasjon for evolusjonære endringer kan bare sikres over lang tid i svært store bestander. Dersom bestanden er liten, vil demografiske endringer ha større betydning for bestandens overlevelsessevne. Men en positiv vekstrate er i seg selv ikke tilstrekkelig siden tilfeldige hendelser kan medføre at bestanden dør ut.¹⁷⁴

Det vises videre til kriterier utviklet av Den internasjonale naturvernunion (IUCN), hvor en bestand eller art blir definert som levedyktig dersom det er mindre enn 10 % sjanse for at arten eller bestanden vil dø ut i løpet av 100 år.¹⁷⁵ Det påpekes at disse kriteriene er generelle og ikke automatisk kan anvendes på en vurdering av enkeltbestander eller land. Videre inngår ikke genetiske vurderinger i disse kriteriene. Det uttales at norske myndigheter vil legge demografisk overlevingssevne til grunn, og at denne må vurderes ut fra kriteriet om at det skal være mindre enn 10 % sjanse for at bestanden skal dø ut i løpet av 100 år.

Det kan etter dette for det første konstateres at det ikke finnes en omforent vitenskapelig definisjon av begrepet overlevelse. For det andre, ut fra behovet for genetisk variasjon, kan en felling av dyr være skadelig for bestandens overlevelse på lang sikt med mindre bestanden er svært stor.

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet bruker ofte begrepet «levedyktig bestand». De tolker kravet slik at bestanden ikke må bli så liten at den mister genetisk variasjon eller rekruttering. For den sør-skandinaviske ulvebestanden, som er preget i høy grad av innavl, er derfor genetisk innvandring fra Finland og Russland (såkalte «finske ulver») viktig.¹⁷⁶ Uten dette kan den norsk-svenske bestanden på sikt bli for sårbar. Det er imidlertid usikkert hvor stor effekten på økningen av den genetiske variasjon er. Genetisk innvandring bør derfor ikke erstatte tiltak for å sikre levedyktighet av den eksisterende bestanden. Dette ble fremhevet av den Permanente Komiteen som uttalte at:

¹⁷⁴ G. Ulfstein, Bernkonvensjonen som ramme for norsk rovdyrpolitikk, 2001, tilgjengelig: <https://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/geiru/blog/filer/environmental-law/bernkonvensjonen-utredning-uio-2001.pdf>

¹⁷⁵ Se IUCN, som definerer «viable population as a population that is large enough to have a high probability of survival for a specified period, despite environmental, genetic, and demographic threats» (IUCN, Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria, March 2024) også: Lochran W. Traill et al., Minimum viable population size, Ecology Theory, March 2010.

¹⁷⁶ Rovdata, Genetisk viktig ulv fra Norge har etablert seg i Sverige, 31. januar 2023.

«due to the uncertainty of the impact on enriching the genetic pool of the Norwegian-Swedish population that measure may be insufficient to protect it.»¹⁷⁷

Dyrevern- og naturvernorganisasjoner har vært kritiske til norske myndigheters håndteringen av dette kravet. De mener at Norge tolker kravet for snevert, og at bestandsmålet er politisk, ikke vitenskapelig, fastsatt. Dermed er ikke bestandenes overlevelse tilstrekkelig sikret. Det har derfor blitt fremmet en klage mot Norge om forvaltningen av ulv for Den permanente komiteen. Saksøkerne hevder at fellingstillatelse for ulv truer levedyktigheten av den sør-skandinaviske ulvebestanden, både når det gjelder bestandsstørrelsen og genetisk mangfold. Saken er fortsatt under behandling (som en «open case») og Komiteen har gjentatte ganger gitt uttrykk for sitt syn på saken.¹⁷⁸

I tidligere rapporter har Komiteens byrå uttrykt sin bekymring:

«The Bureau noted the complainants' concern over the viability of the Norwegian and indeed the South-Scandinavian wolf population, both in terms of their overall size and genetic diversity. The Bureau reiterated that the wolf management area was proportionately rather limited (5% of the territory) and stressed with great concern that removing about two thirds of the population was a very aggressive policy.

The Bureau encouraged the authorities to reconsider their approach of pre-emptive culling to a very restricted population target, and instead to apply proven prevention methods, especially livestock protection, and to raise awareness of the role of the wolf in nature and social acceptance of the species. The Bureau also suggested that the authorities partake in international exchanges on best practice in management of large carnivores.»¹⁷⁹

I sine siste vedtak har Komiteen gjentatte ganger gitt uttrykk for at den anser Norges ulvefellingspolitikk for å være i strid med forpliktelsene under Bernkonvensjonen. Komiteen:

«Urged the government to reconsider the wolf culling policy, which the Bureau considers incompatible with the obligation to ensure a satisfactory population level and thus in breach of the Bern Convention, and requested the Secretariat to

¹⁷⁷ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS Standing Committee, 44th meeting, Meeting of the Bureau, 10-12 September 2024, (Strasbourg) – MEETING REPORT.

¹⁷⁸ Dyrever- og naturvernorganisasjoner har vært kritiske til håndteringen av norske myndigheter. De mener at Norge tolker kravet for snevert og at bestandsmålet er politisk, ikke vitenskapelig, fastsatt. Dermed er ikke «overlevelse» tilstrekkelig garantert.

¹⁷⁹ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS, Standing Committee, 44th meeting, Meeting of the Bureau 18-19 March 2024 (Strasbourg) MEETING REPORT.

swiftly prepare a meeting between the Norwegian authorities, the complainants and the Bureau, with involvement of experts in the domains of large carnivores conservation and management as well as international law.»¹⁸⁰

I desember 2025 fant Den permanente komiteen at Norge fortsatt bryter forpliktelsene under Bernkonvensjonen.¹⁸¹ Komiteen baserte sine vurderinger på «the status of the genetically impoverished, deliberately extremely restricted population of *Canis lupus*, also considering the anticipated increased culling of the Swedish part of the South Scandinavian population» og «urged the Norwegian authorities to allow the wolf population, currently listed as «critically endangered» in Norway, to recover to a satisfactory conservation level and to facilitate immigration of wolves from other populations to lower the inbreeding coefficient.» Komiteen:

«Urged the Government of Norway to abolish strict zoning where the wolf is excluded from 95% of the national territory and to reconsider the practice of licenced hunting of wolves for population control as the main conflict mitigation measure; combined with poaching, this approach is keeping the population at the verge of extinction, thus violating the very essence of the Bern Convention (Art. 1, 2 and 3).»

Selv om disse vedtakene er politisk relevante, så har, som sagt ovenfor, komiteen ingen kompetanse til å treffe rettslig bindende vedtak. For øvrig er saken ikke avsluttet og forblir under behandling («åpen»).

4.2.7.4 Ingen annen tilfredsstillende løsning

Kravet om at det ikke finnes en annen tilfredsstillende løsning innebærer at felling av dyr oppført i Vedlegg II og III må være siste utvei. Den internasjonale domstolen (ICJ) anvendte samme tilnærming i «Hvalfangstsaken» hvor domstolen la vekt på at en stat må vurdere om ikke-dødelige alternativer kan dekke de samme formålene som dødelige metoder før de bestemmer seg for omfattende dødelig fangst under en «scientific research»-unntaksbestemmelse i International Convention for the Regulation of Whaling.¹⁸² I denne vurderingen uttalte domstolen at det burde vært gjennomført en analyse av om ikke-dødelige metoder kunne redusere behovet for dødelig fangst, og tok

¹⁸⁰ DIRECTORATE OF SOCIAL RIGHTS, HEALTH AND ENVIRONMENT, 27 October 2025, Subject: Complaint No. 2022/03: Open File: Norway: Wolf culling policy

¹⁸¹ Rapport fra Den permanente komiteen i saken No. 2022/03, Open File, Norway: Wolf culling policy. 19. Desember 2025. Se also LIST OF DECISIONS AND ADOPTED TEXTS Standing Committee T-PVS(2025)MISC, avsnitt 214 –224, 12 December 2025.

¹⁸² ICJ, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, p. 226 (2014).

særlig hensyn til International Whaling Commission-resolusjoner og retningslinjer som oppfordrer til å vurdere om forskningsmålene kan oppnås uten dødelige metoder.

Det er grunn til å tolke kravet slik at partene har plikt til å iverksette forebyggende tiltak dersom dette kan medføre at det blir mindre behov for felling. De kan altså ikke passivt avvente at en akutt situasjon skal oppstå, hvor felling kan bli den eneste utvei. Hva som skal anses som en tilfredsstillende løsning kan også endres over tid i takt med hva som kan utvikles av forebyggende tiltak. Det fremgår ikke uttrykkelig at partene har en plikt til å bidra til utprøving og utvikling av forebyggende tiltak, men det er grunn til å hevde at en lojal gjennomføring også forutsetter at partene aktivt vurderer og utprøver nye tiltak som kan minske behovet for felling av dyr oppført på Vedlegg II og III.

Det er ikke nærmere definert hva som skal anses som en tilfredsstillende løsning. Men her indikerer ordlyden i seg selv en interesseavveining i form av en proporsjonalitetsevaluering. Tiltak skal ikke gå lenger enn nødvendig for å løse problemet (f.eks. skade på tamrein). Dersom det finnes andre løsninger enn å felle dyr, for eksempel gjennom preventive tiltak eller ikke-dødelige metoder, skal disse løsningene gis forrang.¹⁸³ I vurderingen av hvilke hensyn som er relevante og vekten av disse hensynene må det tas utgangspunkt i hva som er Bernkonvensjonens formål. Som tidligere nevnt legger artikkel 2 størst vekt på vern av truede planter og dyrearter, men bestemmelsen åpner også for å ta økonomiske og rekreasjonsmessige hensyn. Dette innebærer at det må være akseptabelt å foreta en interesseavveining hvor verneinteressene tillegges større vekt jo mer truet vedkommende bestand er. Det kan også spørres om omstillinger bør kreves i den aktuelle næringen dersom dette er nødvendig for å sikre rowiltbestanden. Dersom bestanden er nede på et tilstrekkelig lavt nivå bør dette tolkningsalternativet ikke utelukkes. Vilkåret om at det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning er utpreget skjønnsmessig og det er grunn til å tillate nasjonale myndigheter en rimelig skjønnsfrihet ut fra nasjonale tradisjoner og lokale forhold. Skjønnsmyndigheten må imidlertid ikke strekkes så langt at verneformålet med Bernkonvensjonen blir undergravd.

Den Permanente Komiteen har pekt på nødvendigheten til å legge vekt på behovet for sameksistens mellom rowilt og andre interesser. Komiteen gjentok dette i ulvesaken når den krevde at Norge «prioritise non-lethal, proven measures of damage reduction and conflict mitigation to enhance long-term co-existence between humans and large carnivores, referring to available best practice, such as «Best practices for management

¹⁸³ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS Standing Committee 45th meeting Strasbourg, 8 – 12 December 2025 Best practices for management of large carnivores in Europe with respect to lethal and non-lethal management measure.

of large carnivores in Europe with respect to lethal and non-lethal management measures». ¹⁸⁴

4.2.8 Retten til nødverge

Retten til nødverge er ikke nevnt i Bernkonvensjonen. En slik rett må vurderes etter unntaksregelen i artikkel 9. Første strekpunkt tillater felling hvor formålet er å forhindre alvorlig skade på husdyr, som også omfatter tamrein. I tillegg må de generelle kravene oppfylles om at felling ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse og at det ikke finnes en annen tilfredsstillende løsning.

Nødvergeretten mot rovdyr handler om i hvilke situasjoner man kan foreta felling uten å ha fått særskilt fellingstillatelse. Kravet til at det må foreligge fare for en alvorlig skade innebærer at rovdycet faktisk må angripe eller det må være en reell og overhengende fare for angrep. Det er vanskelig å tenke seg at bruk av nødverge i seg selv skulle true vedkommende bestands overlevelse. Men det er en absolutt forutsetning at nødvergeretten bare brukes som siste utvei. Nødvergehandlingene kan heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge angrepet. Og dersom det finnes ikke-dødelige alternativer, må disse anvendes fremfor felling.

Bernkonvensjonens permanente komité har uttrykt bekymring over den siste norske lovendringen om nødvergeretten (se kapittel 5 om endringen):

«220. Expressed concern over the implications for the recent amendment to the clause on emergency culling in the Nature Diversity Act, in cases when «it is highly probable that an attack on grazing animals is imminent» and asked for it to be reconsidered in light of the provisions of the Bern Convention.» ¹⁸⁵

4.3 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1993. CBD er en global miljøavtale med tre hovedmål: bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet, og rettferdig fordeling av fordeler fra utnyttelse av genetiske ressurser.

De mest sentrale pliktene er å utvikle nasjonale strategier og handlingsplaner etter artikkel 6 og integrere hensynet til naturmangfold i sektorpolitikken (landbruk, energi, transport osv.).

¹⁸⁴ TPVS/Inf(2025)19rev.

¹⁸⁵ [Draft Agenda 43rd Standing Committee](#)

Videre er partene forpliktet til å bevare økosystemer, arter og genetisk mangfold. Etter artikkel 8 skal statene etablere verneområder (nasjonalparker, naturreservater), ta vare på truede arter og truede naturtyper, forebygge og redusere inngrep og ødeleggelser i naturen og beskytte genetisk mangfold – også i landbruk og skogbruk.

CBD anerkjenner betydningen av tradisjonell kunnskap (artikkel 8j) og urfolks rettigheter i forvaltningen av biologisk mangfold, inkludert store rovdyr.

Artikkel 10 inneholder forpliktelsen til bærekraftig bruk av biologiske ressurser. Dette betyr at statene må sørge for at bruk av naturen ikke skader økosystemene, tilpasse jakt, fiske, jordbruk og skogbruk til økologisk bærekraft og redusere overforbruk og ressursødeleggelse. Forpliktelsene under CBD omfatter også rovdyr selv om konvensjonen ikke spesifikt nevner «rovdyr».

Kunming-Montreal rammeverket (den såkalte «Naturavtalen») som ble vedtatt av CBDs partskonferanse i 2022¹⁸⁶ bygger på de tre CBD-målene, inkludert bevaring og bærekraftig bruk. Selv om rammeverket ikke er rettslig bindende, konkretiserer det forpliktelsene i konvensjonen.

Rammeverket setter opp fire hovedformål og 23 målsetninger. Relevant for rovviltforvaltningen er særlig Hovedmål A om «genetic diversity within wild species, safeguarding their adaptive potential», målsetning 1 «bring the loss of areas of high biodiversity importance close to zero by 2030» og målsetning 4:

«ensure urgent management actions to halt human induced extinction of known threatened species and for recovery and conservation of species, to significantly reduce extinction risk, as well as to maintain and restore the genetic diversity within and between populations of native, wild and domesticated species... and effectively manage human-wildlife interactions to minimize human-wildlife conflict for co-existence».

Statene må altså beskytte leveområder for rovdyr som ulv, jerv, bjørn, gaupe og kongeørn og sikre et bestandsnivå som er forenlig med 2030- og 2050-målene om «å leve i harmoni med naturen.»

For rovdyr betyr det å opprettholde prioriterte områder, vandringskorridorer og levedyktige bestander innenfor definerte soner. Dette medfører at uttak (f.eks. skadefelling) må være vitenskapelig begrunnet og bærekraftig. Videre må overordnede bestandsmål ikke undergraves, særlig ikke i truede områder. Arealbruk og inngrep må planlegges slik at leveområder ikke ødelegges.

¹⁸⁶ Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4 19 December 2022.

Hovedforpliktelsen til partene under CBD er som sagt å utvikle nasjonale strategier og handlingsplaner (NBSAP) etter artikkel 6. Dette er en resultatforpliktelse som er bindende for alle parter. I forbindelsen med denne hovedforpliktelsen ble partene oppfordret til å revidere og oppdatere sine NBSAPs i lys av veiledningen i Kunming-Montreal-rammeverket.¹⁸⁷ Det kan derfor sies at rammeverket setter opp standarder som partene må se hen til når de forbereder innholdet i sine NBSAPs.¹⁸⁸ Statene er ikke er rettslig bundet til å oppfylle målene i rammeverket, men de må gjøre sitt beste – eller handle med nødvendig aktsomhet (due diligence) – for å inkludere de nye målene i sin NBSAP og til å oppnå dem.

Den internasjonale domstolen (ICJ) slo fast en lignende aktsomhetsplikt i forberedelsen og gjennomføringen av statenes klimaplaner, såkalte nasjonalt bestemte bidrag (nationally determined contributions – NDCs) under Parisavtalen. På tilsvarende måte som artikkel 6 i konvensjonen om biologisk mangfold, er ikke innholdet i NDCene rettslig bindende for medlemsstatene. Ifølge ICJ har statene imidlertid en handlingsplikt basert på en sterk aktsomhetsnorm til å se hen til visse standarder i Parisavtalen når klimaplanene utformes, samt at de har en aktsomhetsplikt til å iverksette alle nødvendige tiltak for å oppnå klimamålene i NDCene.¹⁸⁹

Sameksistens mellom urfolk og rovdyr, styrt av prinsipper i tråd med konvensjonen om biologisk mangfold, fokuserer på bærekraftige, ikke-dødelige og lokalsamfunnsbaserte tilnærminger for deling av landskap. Viktige aspekter ved sameksistens mellom urfolk og rovdyr inkluderer ifølge Verdens Naturvernunion (IUCN):

¹⁸⁷ Decision 15/6 Mechanisms for planning, monitoring, reporting and review «6. Requests Parties to revise and update their national biodiversity strategies and action plans in accordance with Article 6 of the Convention, following the guidance provided in annex I to the present decision, aligned with the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework and its goals and targets, including those related to means of implementation, and to submit them through the clearing-house mechanism by the sixteenth meeting of the Conference of the Parties».

¹⁸⁸ En tilsvarende rettslig plikt ble påpekt av Den internasjonale domstolen (ICJ) i forhold til statenes forpliktelser under Parisavtalen med hensyn til innholdet i de «nasjonalt bestemte bidrag» (NDCer). Også her har partene en handlingsplikt når det gjelder innholdet i NDCen. Føringer vedtatt enten i avtalen eller gjennom beslutninger av partskonferansen kan etablere «standards that parties must satisfy» når de forbereder sine NDCer. (ICJ, Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion), avsnitt 249).

¹⁸⁹ Ibid, avsnitt 270. «Each party has a due diligence obligation to do its utmost to ensure that the NDCs it puts forward represent its highest possible ambition in order to realize the objectives of the Agreement (Article 4, paragraph 2). Consequently, parties have an obligation to undertake best efforts to achieve the content of their NDCs.»

Tradisjonell økologisk kunnskap (TEK): Urfolksamfunn har ofte dypt forankrede, tradisjonelle metoder for å leve sammen med rovdyr, som vektlegger respekt og i noen tilfeller spirituelle eller kulturelle forbindelser;

Ikke-dødelige strategier: Sameksistensprosjekter, prioriterer ikke-dødelige metoder som spesialtilpassede gjerder, beitelivsveiledere og beitedyrbeskyttende dyr;

Direkte fordeler: Effektive sameksistensstrategier hviler ofte på å gi økonomiske og kulturelle fordeler til lokalsamfunn, som økoturisme, bærekraftig arealbruk og kompensasjon for tap;

Måltrettet støtte: for eksempel for forbedret husdyrhold inkludert økt overvåkning og spesialiserte gjerder.¹⁹⁰

Som nevnt ovenfor, oppfordrer Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (Mål 4) til forvaltning av samspillet mellom mennesker og ville dyr for å minimere konflikter og fremme sameksistens. Dette rammeverket fremmer:

Deltakende forvaltning: Involvering av urfolk og lokalsamfunn i beslutningsprosesser og landskapsforvaltning.¹⁹¹

Integrert landskapstilnærming: Forvaltning av land for å støtte både menneskelig levebrød og dyrelivets bevegelser, for eksempel gjennom «økologiske fredskorridorer».

Kulturell respekt: Anerkjennelse av et «multinatur»-perspektiv, der ulike aktører, inkludert urfolk, har unike og like gyldige relasjoner til rovdyr.¹⁹²

4.4 Menneskerett til miljø

Beskyttelsen av rovvilt faller videre under forpliktelsen til å beskytte retten til et miljø av en viss kvalitet. Selv om det ikke finnes noen egen, eksplisitt menneskerett til rovvilt, er det i internasjonal og i norsk rett i økende grad anerkjent en rett til et sunt miljø. Selv om dette ikke sier noe eksplisitt om rovdyr, er det tett knyttet til naturmangfold, inkludert store rovdyr, som del av det biologiske mangfoldet.

¹⁹⁰ IUCN SSC guidelines on human-wildlife conflict and coexistence (2023) tilgjengelig her: <https://portals.iucn.org/library/node/50756>

¹⁹¹ Reidar Andersen, John D. C. Linnell and Håkon Hustad (eds), *Rovvilt og samfunn i Norge : En veileder til sameksistens i det 21. århundre* (NINA 2003).

¹⁹² Rocia Almuna et al., Global perspectives, local solutions: Improving human–predator coexistence through collaboration, meaningful experiences and cross-cultural knowledge, July 2025, [*People and Nature* 7\(9\):2068-2084](#).

Både FNs Menneskerettighetsråd¹⁹³ og FN Generalforsamling har vedtatt at det finnes en rett til et rent, sunt og bærekraftig miljø.¹⁹⁴ Selv om det er uklart om denne rettigheten er en selvstendig rett, er det uten tvil at retten til et miljø av en viss kvalitet er en forutsetning for andre menneskerettigheter.

FNs Generalforsamling «anerkjenner retten til et rent, sunt og bærekraftig miljø som en menneskerett», noe som er et uttrykk for anerkjennelsen av denne retten. Resolusjonen, som ble vedtatt med 161 stemmer for, 8 avholdende og ingen stemmer imot, sier at:

«a vast majority of States have recognized some form of the right to a clean, healthy and sustainable environment through international agreements, their national constitutions, legislation, laws or policies» (twentieth preambular paragraph) and that this right is «related to other rights» (avsnitt 2)»

Den internasjonale domstolen (ICJ) har i sin rådgivende uttalelse om statenes klimaforpliktelser vist til FN Generalforsamlings vedtak og uttalt at resolusjonen bekrefter «betydningen av et rent, sunt og bærekraftig miljø for utøvelsen av alle menneskerettigheter» og viser hvilken vekt statene tillegger denne retten.

Domstolen mener at:

«a clean, healthy and sustainable environment is a precondition for the enjoyment of many human rights, such as the right to life, the right to health and the right to an adequate standard of living, including access to water, food and housing. The right to a clean, healthy and sustainable environment results from the interdependence between human rights and the protection of the environment. Consequently, in so far as States parties to human rights treaties are required to guarantee the effective enjoyment of such rights, it is difficult to see how these obligations can be fulfilled without at the same time ensuring the protection of the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right. The human right to a clean, healthy and sustainable environment is therefore inherent in the enjoyment of other human rights.»¹⁹⁵

Domstolen konkluderte med at retten til et rent, sunt og bærekraftig miljø etter folkeretten er grunnleggende for utøvelsen av andre menneskerettigheter. Dette innebærer at vern av rovdyr og deres leveområder som en del av det biologiske mangfoldet anerkjennes som et element i menneskerettighetene.

Grunnloven § 112 krever at myndighetene sikrer naturens mangfold for nåværende og fremtidige generasjoner. Rovdyr er en del av dette mangfoldet. Menneskeretten til miljø

¹⁹³ Menneskerettighetsrådets resolusjon 48/13, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 8. oktober 2021).

¹⁹⁴ UNGA Resolution 76/300 of 28 July 2022

¹⁹⁵ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion)*, avsnitt 393.

krever at staten tar nødvendige tiltak for å sikre forsvarlige, kunnskapsbaserte naturforvaltningssystemer, noe som inkluderer rovvilt.

5 Er forvaltningen i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene?

5.1 Innledning

Dette kapitlet behandler målsettingene og virkemidlene i norsk rovviltpolitikk, med spesielt henblikk på overholdelsen av Norges folkerettslige forpliktelser om bevaring av rovvilt og beskyttelse av samisk kultur.

Ved løsningen av potensielle folkerettslige konflikter, har Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 (3) (c) sentral betydning. Denne bestemmelsen fastsetter at ved tolkningen av konvensjoner skal det tas hensyn til «any relevant rule of international law applicable in the relations between the parties». Dette innebærer at andre konvensjoner og folkerettslig sedvanerett kan være relevant ved tolkningen. FNs folkerettskommisjon (International Law Commission) har lagt stor vekt på denne bestemmelsen som et virkemiddel for å hindre en fragmentering av de ulike delene av folkeretten («principle of systemic integration»).

En tolkning som tar sikte på harmonisering av ulike forpliktelser, har også fått støtte av Den internasjonale domstolen (ICJ). Domstolen uttalte i sin rådgivende uttalelse om statenes klimaforpliktelser (2025):

«The Court notes at the outset that it is a generally recognized principle that, when several rules bear on a single issue, they should, to the extent possible, be interpreted so as to give rise to a single set of compatible obligations ... »

Domstolen slo fast at denne «systemiske» tolkningen også får anvendelse i forholdet mellom menneskerettighetsforpliktelser og miljøforpliktelser:

«States must therefore take their obligations under international human rights law into account when implementing their obligations under the climate change treaties and other relevant environmental treaties and under customary international law, just as they must take their obligations under the climate change treaties and other relevant environmental treaties and under customary

¹⁹⁶ Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission (2006) avsnitt 479–480.

¹⁹⁷ ICJ (2025). Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion), avsnitt 165.

international law into account when implementing their human rights obligations.»¹⁹⁸

Vi behandler først betydningen av urfolksrettigheter ved fastsettelsen av nasjonale og regionale bestandsmål for rovvilt og betydningen av urfolksrettigheter i den regionale forvaltningen (5.2.). Dette gjelder både betingelsene for felling etter Bernkonvensjonen og i hvilken grad det kan og skal tas hensyn til urfolksrettigheter i denne sammenhengen. Deretter drøftes det i hvilken grad rovviltforvaltningen er i strid med urfolksforpliktelsene og hva som bør gjøres ved eventuell konflikt (5.3). Nødvergeregulene behandles i lys av rovvilt- og urfolksforpliktelsene (5.4.). Til slutt drøftes samisk deltakelse i forvaltning av rovvilt og urfolksforpliktelsene (5.5.).

5.2 Rovdyrforvaltningen

5.2.1 Nasjonal forvaltning

5.2.1.1 Urfolksforpliktelsene i rovdyrpolitikken

De folkerettslige forpliktelsene for norsk rovviltforvaltning framstilles, men den konkrete betydningen er i liten grad drøftet i St.meld. nr. 27 (1991–92) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen)* og St.meld. nr. 35 (1996–1997) *Om rovviltforvaltning*.

En grundigere behandling finnes i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Denne meldingen viser til miljø- og urfolkskonvensjonene som rammer for den norske rovviltforvaltningen.¹⁹⁹ Om FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 heter det «at så lenge samisk kulturutøvelse i *et område* ivaretas er artikkel 27 ikke til hinder for levedyktige bestander av rovvilt.»²⁰⁰ Det er verdt å merke seg at regjeringen mener at i hvilken grad forpliktelsen overholdes, må bedømmes ut fra rovviltets betydning for det enkelte reindriftsområde. Det hevdes videre at tapsomfanget sammenholdt med erstatningsordningen og fellingsregimet innebærer at rovviltforvaltningen respekterer kravene i artikkel 27. Det tilføyes at Bernkonvensjonens adgang til preventiv skadefelling og muligheter for geografisk differensiert forvaltning innebærer at det ikke er noen motstrid mellom denne konvensjonen og artikkel 27.²⁰¹

Når det gjelder ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter, mener regjeringen at de materielle rettighetene i konvensjonen «i det vesentlige [er] sammenfallende med artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter når det gjelder beskyttelsen

¹⁹⁸ ICJ (2025). *Obligations of States in Respect of Climate Change (Advisory Opinion)*, avsnitt 404.

¹⁹⁹ St.meld., *St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur* (2003), s. 83.

²⁰⁰ Ibid., s. 86 (uthevet her).

²⁰¹ Ibid., s. 86.

av kulturutøvelsen». Videre heter det at «ILO-konvensjonen legger [...] stor vekt på prosessuelle rettigheter». Det fremheves at artikkel 6 om konsultasjoner «er en prosessuell rettighet, ikke et materielt krav om at tiltak alltid skal være i samsvar med urfolks ønsker». Videre: «Men bestemmelsen gir klare føringer for at medvirkningen skal ha et reelt innhold, og at begge parter skal anstrenge seg for å komme frem til omforente løsninger.»²⁰²

Om konvensjonen om biologisk mangfold påpekes plikten etter artikkel 10c til å respektere tradisjonell kunnskap, noe som kan «danne grunnlag for et konstruktivt samarbeid, når samisk erfaringskunnskap om rovvilt og forholdet til deres bruk av utmark kan bidra til en forvaltning som både sikrer levedyktige bestander og en bærekraftig samisk utmarksnæring». Videre sies det at konvensjonen «inneholder en klar forpliktelse til å «opprettholde levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser» (artikkel 8d)». Og: «Oppfyller en stat sine forpliktelser etter Bernkonvensjonen, er det godt grunnlag for å si at den har fulgt opp sine forpliktelser om artsvern etter konvensjonen om biologisk mangfold.»²⁰³

I rovdyrforliket av 2004 viser flertallet i stortingskomiteen til at «Norge etter Bernkonvensjonen har en forpliktelse til å sikre overlevelsen til alle de store rovviltartene i norsk natur». Flertallet mener at «spørsmålet derfor ikke er om vi skal ha rovvilt i norsk natur, men hvor vi skal forvalte det og hvordan».²⁰⁴ Det behandles imidlertid ikke hvilken konkret betydning Bernkonvensjonen eller andre konvensjoner innebærer for den norske rovviltforvaltningen, heller ikke betydningen av de internasjonale urfolksforpliktelsene.

Stortinget fastsatte i rovdyrforliket av 2011 at «[n]orsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i naturmangfoldloven og Stortingets behandling av denne, Bernkonvensjonen og den todelte målsettingen etter rovviltforliket av 2004, og den videre oppfølging av dette.»²⁰⁵ Det er verdt å merke seg at mens det henvises til internasjonale miljøforpliktelser i form av Bernkonvensjonen, er det ikke sagt noe om internasjonale urfolksforpliktelser.

I Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone* fremheves Bernkonvensjonen som den «mest sentrale miljøavtalen som direkte berører rovvilt i

²⁰² Ibid., s. 87.

²⁰³ Ibid., s. 88.

²⁰⁴ Innst. S., Innst. S. nr. 174 (rovviltforliket 2004) (2004), s. 7.

²⁰⁵ Dokument 8, Dokument 8:163 S (2010–2011) *Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt (Rovviltforliket 2011)* (2011), s. 1.

Norge».²⁰⁶ De relevante artiklene gjennomgås, men uten at det drøftes hvilken nærmere betydning de har for norsk rovviltpolitikk. Under avsnittet om urfolks rettigheter uttales det at FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 «er en sentral folkerettslig norm i samerettslig sammenheng».²⁰⁷ Men det sies ikke noe om hvilke utslag bestemmelsen innebærer for innholdet i rovviltpolitikken. Det samme gjelder for behandlingen av ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter. Men det konkluderes med at utformingen av ulvesonen sammen med andre tiltak «slik som de etablerte fellingsregimer og samisk representasjon i rovviltnemdene» skal sikre at ulveforvaltningen er innenfor FN-konvensjonen artikkel 27. Det hevdes at forpliktelsene etter ILO-konvensjonen ikke går lengre enn det som følger av FN-konvensjonen. Endelig sies det at FN-erklæringen om urfolks rettigheter «legger viktige føringer i arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har».²⁰⁸

I ulveforliket av 2016 viser komiteens flertall til de tidligere rovviltforlikene og mener at forlikene innebærer at «forvaltningen skal skje innenfor rammen av internasjonale forpliktelser etter Bernkonvensjonen».²⁰⁹ Betydningen av denne konvensjonen behandles ikke nærmere, og, i likhet med forlikene av 2004 og 2011, nevnes ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter heller ikke i dette forliket.

Det kan etter dette konkluderes med at den norske rovviltforvaltningen bygger på en todelt målsetting: bevaring av rovvilt og beskyttelse av beitenæringene. I St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* og i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*. *Bestandsmål for ulv og ulvesone* refereres det til Norges folkerettslige forpliktelser når det gjelder urfolk. Men på tross av at St.meld. nr. 15 viser til plikten til å ivareta samisk kulturutøvelse i det enkelte område, konkluderes det, uten nærmere undersøkelse av virkningene av rovviltpolitikken for reindriften lokalt, med at urfolksforpliktelsene oppfylles. I Stortingets rovviltforlik nevnes bare Bernkonvensjonen, ikke urfolksforpliktelsene.

5.2.1.2 Nasjonale bestandsmål

Bernkonvensjonen artikkel 2 fastsetter en plikt til å «opprettholde» eller «tilpasse» rovviltbestandene til et nivå som «*særlig* samsvarer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, samtidig som det *tas hensyn til* økonomiske og rekreasjonsmessige behov og behovene til underarter, varieteter eller former som er lokalt truet» (uthevet

²⁰⁶ Meld. St., *Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone* (2016), s. 12.

²⁰⁷ Ibid., s. 19.

²⁰⁸ Ibid., s. 20.

²⁰⁹ Innst. S, *Innst. 330 S – 2015–2016 (Ulveforliket 2016)* (2016), s. 8.

her). Det er verdt å legge merke til at vekten legges på «økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav» fremfor «økonomiske og rekreasjonsmessige behov».

Men artikkel 2 må også tolkes systemisk, slik at andre folkerettslige forpliktelser også ivaretas, i vår sammenheng gjelder dette de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Dette innebærer at det må tas hensyn til de folkerettslige urfolksforpliktelsene når de nasjonale bestandsmålene for ulike arter av rovvilt skal fastsettes. På samme måte kan de folkerettslige pliktene til å verne rovdyr få betydning ved tolkningen av de urfolksforpliktelsene.

I St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rowilt i norsk natur* vises det til St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning* og rovviltforliket av 2004, hvor det ble fastsatt bestandsmål for de enkelte rovviltartene. De internasjonale forpliktelsene er angitt som ett av flere kriterier ved fastsettelsen av bestandsmålene.²¹⁰ Det er imidlertid ikke nærmere spesifisert hvilken betydning henholdsvis de internasjonale miljøkonvensjonene, herunder Bernkonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold, eller de internasjonale urfolksforpliktelsene, herunder konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter, har hatt for bestandsmålene.

Det er usikkert i hvilken grad økologiske og vitenskapelige krav ble tatt hensyn til ved fastsettelsen av bestandsmålene i Norge. I Klima- og miljødepartementets brev til Utvalget av 28. januar 2026 vises det til St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltning* om at det ble lagt vekt på å frembringe et oppdatert faglig grunnlag når det gjaldt vurderinger knyttet til rovviltbestandenes levedyktighet. Det uttales at de nasjonale målene ble utformet ut fra at Norge deler rovviltbestander med naboland, og at det i første rekke er disse sammenhengende bestander som må legges til grunn når en skal vurdere de ulike bestandenes levedyktighet på lang sikt. Videre ble det vist til at Norge skiller seg fra Sverige ved at man i Norge har en omfattende utmarksbeiting av sau og tamrein.

I brevet påpekes det også at Norge jevnlig oppdaterer Norsk rødliste for arter. Det er Artsdatabanken som i samarbeid med fagekspertene utarbeider oversikten. Artene vurderes basert på kriterier fra Den internasjonale naturvernunionen (IUCN), og får en vurdering av hvor stor risiko arten har for å dø ut. Av rovviltartene er ulv vurdert som kritisk truet, jerv, brunbjørn og gaupe vurdert som sterkt truet, og kongeørn vurdert som livskraftig. Uten en sterk bestandssituasjon i Sverige ville brunbjørn vært vurdert som kritisk truet, i likhet med ulv.

²¹⁰ St.meld., *St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rowilt i norsk natur*, s. 114.

Samarbeidsplikten med naboland om delte bestander er erkjent i St.meld. nr. 35 (1996–1997) *Om rovviltforvaltning*²¹¹ og av Høyesterett.²¹² Klima- og miljødepartementet har i brevet av 28. januar 2026 opplyst utvalget om at det er et godt samarbeid på tvers av landegrensene mellom Norge, Sverige og Finland når det gjelder utveksling av informasjon i forvaltningen på direktoratsnivå, overvåking av rovdyr, feltarbeid og forskning. Det er utarbeidet to felles dokument mellom direktoratene i de nevnte landene i 2020 og 2022, som i detalj beskriver samarbeidet som gjennomføres på ulv²¹³ og jerv.²¹⁴ Samarbeidet er basert på flere internasjonale avtaler mellom Norge, Sverige og Finland.²¹⁵

Når det gjelder ulv, foreligger det en samarbeidsavtale mellom Norge og Sverige om forvaltning av genetisk verdifulle individer av ulv. Det foreligger også en avtale om å utvikle samarbeidet mellom Sverige, Norge og Finland. Disse avtalene er omtalt i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*.²¹⁶

Ifølge Riksrevisjonens rapport av 2018 ble de nasjonale bestandsmålene «ikke utledet direkte på bakgrunn av de faglige rapportene som lå til grunn for stortingsmeldingen».²¹⁷ Om det faglige grunnlaget for bestandsmålet for bjørn refererte Riksrevisjonen til intervju med Klima- og miljødepartementet hvor det fremgikk at «det ikke [lå] en egen faglig utredning til grunn for endringen i bestandsmålet, men departementet hentet inn en rapport fra det skandinaviske bjørneprosjektet om bjørnens status og økologi i Skandinavia som ble sendt til Stortinget i forkant av

²¹¹ St.meld., *St.meld. nr. 35 (1996–1997) Om rovviltforvaltning* (1997), side 16.

²¹² HR-2021-662-A (Høyesterett, 2021), avsnitt 68.

²¹³ <https://www.naturvardsverket.se/4acc17/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/framework-or-transboundary-cooperation-on-management-and-conservation-of-wolves-in-fennoscandia.pdf>

²¹⁴ <https://www.naturvardsverket.se/4acc18/globalassets/amnen/jakt-och-vilt/dokument/framework-for-transboundary-cooperation-on-management-and-conservation-of-wolverines-in-fennoscandia.pdf>

²¹⁵ Agreement between the Ministry of Environment, Sweden, the Ministry of Environment, Norway, and the Ministry of Agriculture- and Forestry, Finland in developing collaboration on large carnivores – brown bear, wolf, lynx and wolverine. 12 August 2011. (Överenskommelse mellan Miljödepartementet, Sverige och Miljöverndepartementet, Norge och Jord- och skogsbruksministeriet, Finland om utvecklat samarbete om stora rovdjurbjörn, varg, lodjur och järv. 12 augusti 2011). Agreement between the Ministry of Environment, Sweden, and the Ministry of Environment, Norway on management of genetically important wolves in the Scandinavian wolf population. 12 August 2011. (Överenskommelse mellan Miljödepartementet, Sverige och Miljövärndepartementet, Norge om förvaltning av genetiskt värdefulla vargar i den skandinaviska vargpopulationen. 12 augusti 2011).

²¹⁶ Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone* s. 79

²¹⁷ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen. Dokument 3:13 (2018–2019)*, 2018), s. 127

vedtaket».²¹⁸ I rovviltforliket av 2011 ble det uttalt at «[r]ovviltforvaltningen skal skje på en slik måte at antallet ynglinger holdes så nær bestandsmålet som mulig». Men Riksrevisjonen viser til intervju med NINA om at «rovdyrenes biologi [gjør] det tilnærmet umulig alltid å ligge rett på bestandsmålet».²¹⁹

Vi finner heller ingen nærmere drøftelse av betydningen av de internasjonale forpliktelsene for bestandsmålene i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*. I ulveforliket av 2016 heter det at «[b]estandsmålet for ulv i Norge skal være 4–6 ynglinger per år, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger, også ynglinger utenfor ulvesonen teller med. Ynglinger i grenserevir skal telle med på en faktor på 0,5.» Riksrevisjonen skriver i sin rapport at «Miljødirektoratet opplyser i intervju at målet ikke ble endret fra 3 til 4–6 ynglinger på bakgrunn av en egen levedyktighetsanalyse av den norske ulvebestanden. Bakgrunnen for endringen er en oppsummering av foreliggende rapporter og en føring om at grenseflokker skal inngå i det norske målet. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at utredninger gjennomført av svenske fagmiljøer utgjør et tilstrekkelig faggrunnlag siden den norske ulvebestanden forvaltes som en delbestand av den sørsandinaviske ulvebestanden.»²²⁰

I samsvar med Stortingets vedtak, fastsetter rovviltforskriften § 3:

«I Norge skal det årlig være 65 ynglinger av gaupe, 39 ynglinger av jerv og 13 ynglinger av bjørn. Det skal være 4–6 årlige ynglinger av ulv. 3 av disse skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge. Ynglinger utenfor ulvesonen skal medregnes. Der en del av reviret ligger i Sverige skal en yngling medregnes med en faktor på 0,5.

Kongeørnbestanden skal forvaltes slik at bestanden opprettholdes på 850-1200 hekkende par i Norge.»

Det framgår etter dette verken hvordan Bernkonvensjonen artikkel 2 er tolket eller hvordan hensynet til urfolksforpliktelsene er ivaretatt ved Stortingets vedtakelse av rovviltforlikene. I vår sammenheng er imidlertid det avgjørende at de nasjonale bestandsmålene kan fordeles på ulike måter på de forskjellige regionene og at utformingen av den regionale forvaltningen kan variere. Dette innebærer at de nasjonale bestandsmålene i seg selv vanskelig kan sies å krenke de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Det avgjørende vil være hvordan de nasjonale bestandsmålene fordeles på de ulike regionene og den regionale forvaltningen, og hvordan dette gir seg utslag i den lokale reindriften.

²¹⁸ Ibid., s. 127-128.

²¹⁹ Ibid., s. 127.

²²⁰ Ibid., s. 128.

Norge leverte sin nyeste nasjonale strategi og handlingsplan (NBSAP) under konvensjonen om biologisk mangfold den 25. september 2024 med tittelen «Bærekraftig bruk og bevaring av natur; Norsk handlingsplan for naturmangfold». Men det må stilles spørsmål ved om og hvordan Norge har tatt hensyn til målsetning 4 under Kunming-Montreal rammeverket i sin NBSAP. Det er nemlig uklart hvilke «urgent management actions» som er på plass for «recovery and conservation of species» som er utrydningstruede arter, særlig bjørn, jerv, gaupe, og ulv. Videre er det grunn til å etterlyse klare tiltak for å «effectively manage human-wildlife interactions to minimize human-wildlife conflict for co-existence» – altså å fremme «sameksistens» – i de mest rovdyrutsatte områdene.

5.2.1.3 Regionale bestandsmål

Virkningene av de nasjonale bestandsmålene for den lokale samiske reindriften avhenger av hvordan disse målene fordeles regionalt. Rovviltforliket av 2004 bestemte at Norge skulle inndeles i åtte forvaltningsregioner for rovvilt.²²¹ De regionale bestandsmålene følger av rovviltforlikene av 2004 og 2011 og ulveforliket av 2016.

Om begrunnelsen for fordelingen av bestandsmålene vises det i kommentarene til rovviltforskriften § 4 både til behovet for å sikre gode leveområder for de ulike artene og ønsket om å begrense ulempene for sau- og tamreindrift. Om kongeørn heter det at siden det «ikke legges opp til noen aktiv bestandsregulering av kongeørn, og det kun er hjemmel for skadefellingstillatelser rettet mot bestemte individer i konkrete skadesituasjoner, jf. forskriften § 12, har ikke departementet funnet det hensiktsmessig å fordele det samlede nasjonale måltallet på regionene.»²²² Det er verdt å merke seg at mens den regionale fordelingen er basert på flere kriterier, både biologiske og ønsket om å begrense konflikter med utmarksnæringer, herunder reindrift, henvises det ikke til behovet for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene om bevaring av rovvilt og overholdelse av urfolksforpliktelsene.

Forvaltningsregionene og de regionale bestandsmålene for gaupe, jerv, bjørn og ulv fremgår av rovviltforskriften § 4:

«Region 1 – Rogaland fylke, Vestland fylke og Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Sirdal, Vennesla og Åseral kommuner:
Ingen nasjonale mål for ynglinger av gaupe, jerv, bjørn eller ulv

²²¹ Innst. S., Innst. S. nr. 174 (rovviltforliket 2004), 8-9.

²²² https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-03-18-242/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

Region 2 – Buskerud fylke, Telemark fylke, Vestfold fylke og Arendal, Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Froland, Gjerstad, Grimstad, Iveland, Lillesand, Risør, Tvedestrand, Valle, Vegårshei og Åmli kommuner: 12 ynglinger av gaupe

Region 3 – Dovre, Etnedal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Lesja, Lillehammer, Lom, Nord-Aurdal, Nord-Fron, Nordre Land, Ringebru, Sel, Skjåk, Søndre Land, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Vang, Vestre Slidre, Vestre Toten, Vågå, Østre Toten, Øyer og Øystre Slidre kommuner: 5 ynglinger av gaupe og 4 ynglinger av jerv

Region 4 – Oslo kommune, Akershus fylke og Østfold fylke: 6 ynglinger av gaupe, samt, i samarbeid med region 5, 4-6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge

Region 5 – Alvdal, Eidskog, Elverum, Engerdal, Folldal, Grue, Hamar, Kongsvinger, Løten, Nord-Odal, Os, Rendalen, Ringsaker, Stange, Stor-Elvdal, Sør-Odal, Tolga, Trysil, Tynset, Våler (Innlandet), Åmot og Åsnes kommuner: 10 ynglinger av gaupe, 5 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn, samt, i samarbeid med region 4, 4-6 årlige ynglinger av ulv hvorav 3 skal ha skjedd i revir som i sin helhet ligger i Norge

Region 6 – Møre og Romsdal fylke og Trøndelag fylke: 12 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 3 ynglinger av bjørn

Region 7 – Nordland fylke: 10 ynglinger av gaupe, 10 ynglinger av jerv og 1 yngling av bjørn

Region 8 – Troms fylke og Finnmark fylke: 10 ynglinger av gaupe – hvorav 4 i Finnmark, 10 ynglinger av jerv – hvorav 3 i Finnmark og 6 ynglinger av bjørn.»

Det er ikke fastsatt regionale bestandsmål for hekkende kongeørn.²²³

I en nasjonal byrdefordeling er det av interesse å merke seg at det ikke er fastsatt regionale bestandsmål for gaupe, jerv, bjørn og ulv i region 1 Vest-Norge, hvor det ikke er samisk reindrift, mens en forholdsvis stor andel av bestandsmålene for gaupe, jerv og bjørn skal oppfylles nord i landet, hvor vi har hovedtyngden av samisk reindrift. Det drives ikke samisk reindrift i region 1 til 4. I region 5 ligger kommunene Engerdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset helt eller delvis innenfor det samiske reinbeiteområdet. I region 6 omfattes så godt som hele det gamle Nord-Trøndelag fylke, samt en mindre del av Sør-Trøndelag fylke og litt av Møre og Romsdal (Surnadal, Sunndal og Rindal). Mesteparten av samisk reindrift finner sted i region 7 og 8, det vil si i Nordland, Troms og Finnmark. Det er ikke fastsatt bestandsmål for ulv i regionene 6-8. Men for gaupe, jerv og bjørn i region 8 sies det i Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*:

²²³ Vanskelighetene med en geografisk differensiering i forvaltningen av kongeørn påpekes i Miljødirektoratet, *Forvaltning av kongeørn i Norge. Kunnskap, bestand og framtidig forvaltning* (Rapport M-470, 2015), s. 30.

«Fastsatte mål for årlige ynglinger av jerv, gaupe og bjørn i region 8 utgjør henholdsvis ca. 15 pst., ca. 25 pst. og ca. 45 pst. av de nasjonale bestandsmålene for disse artene. Studier av rovvilt viser at jerv og gaupe i stor grad lever av rein i hele det nordlige Skandinavia, og disse artene står for om lag halvparten av det som erstattes som tap til rovvilt (...). ... Ut fra beregninger har en kvantifisert antallet rein som tas av de ulike rovviltartene. I enkelte år har miljømyndighetene erstattet opp mot halvparten av kalveproduksjonen som tap til rovvilt i de mest rovdyrbelastede områdene.»²²⁴

De regionale bestandsmålene legger klare føringer for den regionale forvaltningen og får konsekvenser for lokale tap av rein til rovvilt, og dermed for mulighetene til å overholde de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Riksrevisjonen påpeker i sin rapport av 2018 at Miljødirektoratet anser det som en «primæroppgave» for rovviltnemdene å nå de regionale bestandsmålene. Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har gjennom uttalelser til regionale forvaltningsplaner for rovvilt og klagevedtak «presisert overfor rovviltnemdene at en utforming av rovviltprioriterte soner som sannsynliggjør at bestandsmålet nås innenfor sonene er viktige for å kunne praktisere en tydelig soneforvaltning. Dersom bestandsmålene ikke nås innenfor sonene, innebærer dette at terskelen for å felle rovvilt i beiteprioritert sone må heves, og at yngling må tillates også her».²²⁵ I følge Riksrevisjonen har Landbruks- og matdepartementet på sin side presisert at «i tråd med det todelte målet skal rovviltnemdene ta hensyn til at også beiteområdene har en plassering, størrelse og form som oppfyller landbruks- og reindriftsfaglige forutsetninger for levedyktige beitenæringer».²²⁶ Dette departementet viser videre til at «det er utfordrende at det todelte målet består av konkrete bestandsmål for rovviltet, mens målene for beitenæringene er langt mindre konkrete og dermed ikke like målbare».²²⁷ Riksrevisjonen konkluderer med at «[e]n hensiktsmessig fordeling av bestandsmålene er en forutsetning for å innrette rovviltforvaltningen på en måte som ivaretar både rovviltet, sauene og reindriftsnæringen».²²⁸

Et av tiltakene i Tiltakspakke for reindrift og energi (2023) er at regjeringen vil se på behovet for reduserte bestandsmål for gaupe og jerv i de tre nordligste forvaltningsregionene for rovvilt. Det vil si i region 6 (Trøndelag/Møre og Romsdal), 7 (Nordland) og 8 (Troms og Finnmark). Miljødirektoratet har fått i oppdrag å gjennomføre utredningen, som ventes om kort tid. Dersom regjeringen ønsker å fremme et forslag

²²⁴ Meld.St., *Meld. St. 32 (2016–2017) Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*. S- 23 (uthevet her).

²²⁵ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen. Dokument 3:13 (2018–2019)*, 87.

²²⁶ Ibid. 89.

²²⁷ Ibid. 151.

²²⁸ Ibid., 156.

om å endre bestandsmålene, vil dette foreslås for Stortinget.²²⁹ I en rapport fra Norsk Institutt for naturforskning (NINA) uttales det at:

«alternativet hvor de nasjonale bestandsmålene for gaupe og jerv opprettholdes uendret, men en omfordeling mellom rovviltregioner kan være aktuelt. Som et forslag har vi diskutert å redusere bestandsmålet med to familiegrupper og to ynglinger i region 8 og å fjerne kravet om fire familiegrupper og tre ynglinger i Finnmark. I tillegg har vi vurdert en reduksjon på to familiegrupper og to ynglinger i region 7. Effekten av en slik omfordeling av bestandsmålene er trolig begrenset for tapene i reindriften. Dette skyldes at forhold rundt ressursbegrensning betyr mer for tap enn størrelsen på rovviltbestandene. Slik sett er nullalternativet også et godt alternativ. Vi kan likevel forvente at belastningen for reindriften vil bli noe redusert med en slik omfordeling som her er foreslått.»²³⁰

Denne rapporten fremhever viktigheten av å nå bestandsmålene for rovvilt, og dermed oppfylle Bernkonvensjonens krav, mens de folkerettslige urfolksforpliktelsene ikke er behandlet.

5.2.2 Regional forvaltning

5.2.2.1 Soneforvaltning

Forvaltningsregimet er geografisk differensiert ikke bare ved at landet er inndelt i forskjellige rovviltregioner, men også ved at hver av rovviltnemdene skal vedta en forvaltningsplan for rovvilt, med en geografisk differensiert forvaltning, innenfor sin region (rovviltforskriften § 6).

I St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* erkjennes det at områdeforvaltningen for reindrift må være annerledes enn for husdyr, og at vekten bør legges på beskatning av rovvilt i de viktigste reindriftsområdene, spesielt kalvings- og oppvekstområder.²³¹

I rovdyrforliket av 2004 bestemte Stortinget at forvaltningen skulle være basert på en geografisk differensiering ved «en forvaltning som i størst mulig grad skiller tamrein fra rovviltbestandene» og at «hensynet til tamreindriften må veie tungt ved forvaltningen av rovviltbestandene». Det ble derfor forutsatt et «raskt uttak av rovdyr når disse kommer inn i tamreinområder og gjør skade.»²³² Også i rovviltforliket av 2011 vektla Stortinget behovet for en tydelig forvaltning av soneinndelingen mellom rovvilt- og beiteområder.

²²⁹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Ekspertutvalget av 28. januar 2026.

²³⁰ Knut Morten Vangen and others, *Faggrunnlag for utredning av bestandsmål for gaupe og jerv* (NINA-rapport 2693, 2025) s. 63.

²³¹ St.meld., *St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur*, 75 (uthevet her).

²³² Innst. S. nr. 174 (2003–2004), s. 16 (uthevet her).

Det ble presisert at det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial i kalvingsområde for tamrein:

«Det er et felles mål at tapstallene for beitenæringen må ned. Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rowiltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rowilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein.»²³³

I Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur*, Bestandsmål for ulv og ulvesone påpekes betydningen av den geografiske differensieringen for felling av rowilt:

«I forvaltningsplanene definerer rowiltmyndene hvilke områder som er såkalte prioriterte yngleområder for rowilt, der man fortrinnsvis skal oppfylle regionens bestandsmål, samt prioriterte beiteområder, der hensynet til beitedyr skal veie tyngst. ... I prioriterte beiteområder skal terskelen for iverksetting av fellingstillatelser være lav, mens i prioriterte rowiltområder vil terskelen for uttak av rovdyr være tilsvarende høyere, og beitenæringen og andre interesser skal tilpasse seg rovdyrenes tilstedeværelse i disse områdene.»²³⁴

I denne meldingen bestemmes det at det er større geografiske restriksjoner på utbredelsen av bjørn og ulv, sammenliknet med gaupe, jerv og kongeørn.²³⁵ Det fremheves at det er «et klart geografisk skille mellom samiske tamreinområder og ulvesonen. Dette er gjort av hensyn til samisk tamreindrift. Tapsomfanget i reindriften som skyldes ulv er svært begrenset.»²³⁶

I Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter* påpekes problemet med overlappende reinbeite- og rowiltområder og behovet for å beskytte kalvingsområder. Men det fremholdes at reindriften må tilpasses behovet for å sikre oppnåelsen av bestandsmålene for rowilt:

«Prinsippet om geografisk differensiering, det vil si at en søker å skille mellom rowiltprioriterte og beitedyrprioriterte områder, er i forskjellig grad lagt til grunn i forvaltningsplanene. En evaluering av regional forvaltning viser at hovedtyngden

²³³ Dokument 8:163 S (2010–2011) Representantforslag om endringer i forvaltningen av rowilt (rowiltforliket) (uthevet her).

²³⁴ Meld. St., *Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*, | 6 og 17 (uthevet her).

²³⁵ St.meld., *St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rowilt i norsk natur*. 91 (uthevet her).

²³⁶ Meld. St., *Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*, 20.

av rovviltet skal ha ynglinger i det samiske tamreinområdet, og at det er betydelig overlapp mellom kalvingsområder og områdebruken til de ulike rovviltartene. I tråd med rovviltforliket av 2011 pkt. 2.2.19 er det et mål at saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite skal tilpasses rovviltforekomsten i prioriterte rovviltområder. Dette gjelder også reindriften. Det er derfor utfordringer med å få ned tapene av tamrein til rovvilt samtidig som vi sikrer at de nasjonale bestandsmålene nås. Det er et mål å beskytte reinens kalvingsområder mot skadevoldende rovvilt, jf. pkt. 2.2.19 i Stortingets rovviltforlik av 2011. For sauenæringen er det gjort et storskala geografisk skille mellom de viktige saueområdene på Vestlandet (region 1) som i sin helhet er prioritert til beitedyr, og områder med målsetting om yngling av rovvilt. Når det gjelder forvaltningen av ulv, har man tatt et særlig hensyn til reindriften, ved at ulvens prioriterte leveområde ikke overlapper med produksjonsområdene for reindrift.»²³⁷

I konsultasjonene om denne Stortingsmeldingen reiste Sametinget og NRL tvil om rovdyrpolitikken sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur – som er avgjørende for om FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 er overtrådt.²³⁸ Stortingsflertallet ba i sin behandling av meldingen om at «det gjøres en ny gjennomgang av rovdyr- og beiteprioriterte områder».²³⁹

Riksrevisjonen påpekte i sin rapport fra 2018 problemene med at store deler av bestandene av jerv og gaupe lever utenfor rovviltprioriterte soner.²⁴⁰ Det ble konkludert med at «[f]orutsetningene om soneforvaltning er bare delvis innfridd, og soneforvaltningen er særlig lite egnet for å ivareta reindriftsnæringen.»²⁴¹

I forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) sies det at «[h]alvparten av området der det drives samisk reindrift ligger innenfor forvaltningsområdene for rovvilt, og det er betydelig geografisk sammenfall mellom forvaltningsområdene for rovvilt og områder som reinen utnytter når den er på det mest sårbare på vårvinteren og under kalvinga. En målsetting om å ha levedyktige bestander av våre rovviltarter, gjør det umulig å se for seg en reindriftsnæring uten tap av dyr til rovvilt.»²⁴² I Prop. 143 S 2024–2025 *Endringer i*

²³⁷ Meld.St., *Meld. St. 32 (2016–2017) Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter*, s. 22-23 (uthevet her).

²³⁸ Ibid, 70.

²³⁹ Innst. S, *Innst. 377 S (2016–2017) Innstilling fra næringskomiteen om Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter* (2017), 14.

²⁴⁰ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen. Dokument 3:13 (2018–2019)*, s. 10-11.

²⁴¹ Ibid, 8, se også s. 12.

²⁴² Hansen and others, *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov.*, 24-26 (uthevet her).

statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindriftsavtalen 2025/2026)
spesifiseres omfanget av overlapping nærmere:

«I områder der det er overlapp mellom prioriterte rovviltområder og kalvingsområder for rein, vil det være større risiko for tap av rein til rovvilt. Totalt er 57,6 prosent av kalvingsområdene innenfor et prioritert rovviltområde. I Øst-Finnmark er andelen 23,8 prosent, i Vest-Finnmark 47,8 prosent, i Troms 11,1 prosent, i Nordland 99,8 prosent, i Nord-Trøndelag 93,5 prosent, og i Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde er andelen 92,4 prosent.»²⁴³

Disse tallene viser at den tydelige soneinndelingen mellom rovdyrrområder og beite- og kalvingsområder for rein slik den var forutsatt i rovdyrforlikene av 2004 og 2011, ikke er gjennomført i praksis. Et unntak må gjøres for ulvesonen, som er utformet slik at ulv i liten grad fører til tap av tamrein. Det er også begrenset tap til bjørn på grunn av den geografiske begrensningen av bjørnesonen. Det er imidlertid ingen geografisk differensiering for kongeørn. Dette betyr at forvaltningsutfordringene når det gjelder soneforvaltningen først og fremst gjelder gaupe, jerv og kongeørn.

Som ledd i Tiltakspakke for reindrift og energi (2023) fikk Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet i oppdrag å vurdere og foreslå tiltak som kan redusere rovdyrtrykket i reinbeiteområdene. Rapporten fra 2024 viser vanskelighetene med å skille mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder for tamrein. Det synes å være en glidende språkbruk ved at prioriterte beiteområder for tamrein blir omtalt som reinbeiteområder mens de overlappende rovviltområdene omtales som prioriterte rovviltområder. I de overlappende områdene skal rovviltet prioriteres:

«Den politiske føringen om tydelig soneforvaltning mellom prioriterte rovviltområder og prioriterte beiteområder gjelder også for tamrein. I prioriterte rovviltområder skal det legges til rette for tiltak som gjør at tamreindrift kan kombineres med å oppnå bestandsmålene for rovdyr. Hvis et reinbeiteområde befinner seg i et prioritert rovviltområde, er utgangspunktet at reindriften skal tilpasses rovviltforekomsten.»²⁴⁴

Det påpekes at omfanget av overlapping mellom rovdyr- og reinbeiteområder skyldes at en «betydelig andel» av bestandsmålene for jerv, bjørn og gaupe er lagt til de nordlige landsdelene.²⁴⁵ Det hevdes at rovviltområdene ikke kan reduseres dersom bestandsmålene skal oppnås:

²⁴³ Prop. S, Prop. 143 S 2024–2025 Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindriftsavtalen 2025/2026), s. 21-22.

²⁴⁴ Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, *Oppdrag rovvilt og tamrein 2024.*, s. 7 (uthevet her).

²⁴⁵ Ibid., s. 7.

«Reindriften vil i de aller fleste tilfeller befinne seg i områder som i tillegg til å være beiteområde for rein også er forvaltningsområde for en eller flere rovviltarter. Det fins eksempel på forsøk på å differensiere også for rein, men med unntak av region 5 (der en mindre del av regionen er reinbeiteområde) har dette gitt fragmenterte forvaltningsområder for rovvilt der det ikke er sannsynlighet for å nå bestandsmålene utelukkende innenfor de kartfesta forvaltningsområdene for rovvilt.»²⁴⁶

Det er grunn til å påpeke at også denne rapporten fremhever viktigheten av å nå bestandsmålene for rovvilt, og dermed oppfylle Bernkonvensjonens krav, mens de folkerettslige urfolksforpliktelsene ikke er nevnt.

5.2.2.2 Jakt og felling

Bernkonvensjonen fastsetter i artikkel 9 at felling av rovdyr unntaksvis kan tillates dersom det ikke finnes noen «other satisfactory solution» og at uttaket «will not be detrimental to the survival of the population concerned». Artikkel 9 nr. 1 andre strekpunkt tillater felling «to prevent serious damage to ... livestock» mens tredje strekpunkt tillater uttak «in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests». Disse kravene er drøftet i Meld. St. 21 (2015–2016) og ulveforliket av 2016, og ble for norsk retts vedkommende avklart av Høyesterett i sakene *Ulvefelling I* (HR-2021-662-A) og *Ulvefelling II* (HR-2023-936-A) i forbindelse med tolkningen av de tilsvarende vilkårene i naturmangfoldloven § 18.

Utvalget legger til grunn at nødvendig felling av rovdyr for å beskytte reindrift kan begrunnes enten ut fra å hindre «serious damage» på de aktuelle reinflokkene eller ut fra at overholdelse av folkerettslige urfolksforpliktelser er å anse som «other overriding public interests». Nytten av jakt og felling av rovdyr for vern av reindriften avhenger imidlertid av, for det første, terskelen for tillatelse av uttak og dernest av saksbehandlingstiden for søknader om uttak. I rovviltforvaltningen skilles det mellom kvotejakt, lisensfelling og skadefelling (se rovviltforskriften § 3). Riksrevisjonen konkluderte i sin rapport fra 2018 med at «lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene»²⁴⁷ mens «Stortingets forutsetning om en effektiv skadefelling i liten grad er oppfylt».²⁴⁸

Det framgår av utredningen *Oppdrag rovvilt og tamrein* (2024), utført av Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, at det skal være en lavere terskel for uttak av rovvilt i reinens kalvingsområder, men at terskelen også avhenger av om det aktuelle bestandsmålet er

²⁴⁶ Ibid., s. 8 (uthevet her).

²⁴⁷ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen. Dokument 3:13 (2018–2019)*, s. 8.

²⁴⁸ Ibid., s. 159.

nådd.²⁴⁹ I brevet av 12. november 2015 *Praktisering av rovviltforliket* fra Klima- og miljødepartementet vises det til at departementet i brev av 9. juli 2014 har klargjort vilkår og vurdering av skadefelling av rovdyr og hva som ligger i begrepet «skadepotensial». I det sistnevnte brevet står det ikke noe om tilstedeværelse av rovvilt i kalvings- og oppvekstområder som kriterier for felling. Og i brev av 12. mars 2015 har departementet «synliggjort hvilke avveininger som skal gjøres der det er kalvingsområder for tamrein i prioriterte rovviltområder». I dette brevet åpnes det for en lavere terskel for å ta ut rovdyr i kalvingstida, men det er bestandsmålene for rovdyra som skal være førende:

«Befinner et kalvingsområde seg i et prioritert yngleområde for rovdyr fastsatt i forvaltningsplanen er utgangspunktet at reindriften skal tilpasses rovviltforekomsten i området. Det er derfor viktig at det arbeides videre med forebyggende tiltak i slike områder.

Kalvingsområdene for tamrein er imidlertid i en spesiell situasjon, da kalvingstida er en særlig sårbar periode for rovdyrskader. Det er derfor viktig både med langsiktig arbeid og planlegging, men også en høy beredskap med mål om rask avklaring av akutte skadesituasjoner. Dette innebærer at det for å forebygge rovdyrskader skal være en lavere terskel for å ta ut rovdyr i kalvingstida også i prioriterte yngleområder enn det ellers ville ha vært i slike områder. Når det foreligger rom innenfor rammen av bestandsmålet for aktuell rovviltart, og øvrige omstendigheter taler for at det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning, skal felling av skadegjørere i kalvingsområdene vurderes også i tilfeller hvor området samtidig er et prioritert yngleområde for rovdyr.» (uthevet her)

I brevet av 12. november 2015 gis det uttrykk også for en prioritering av rovvilt når det understrekes «at beitebruk i de rovviltprioriterte områdene må tilpasse seg forekomsten av rovvilt, jf. rovviltforliket.» Det er etter dette uklart for Utvalget om terskelen, særlig i kalvings- og oppvekstområder for rein, er senket så vidt mye at reindriften har et effektivt vern, slik at de internasjonale urfolksforpliktelsene kan ivaretas, og hvordan rovviltorganene skal forholde seg til en eventuell konflikt mellom Bernkonvensjonen og urfolksforpliktelsene.

Betydningen av fellingsregimet avhenger også av hvilke krav som stilles til dokumentasjon av skadepotensialet og hvor lang tid saksbehandlingen tar. I rovviltforliket av 2011 stilte Stortinget krav om at «[d]et skal være en *rask behandling* av skadefellingssøknader *i beitesesongen*. For søknader og klager knyttet til lisensfelling, kvotejakt og skadefellinger *utenfor beitesesongen* skal forvaltningen så langt det er mulig

²⁴⁹ Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, *Oppdrag rovvilt og tamrein 2024*, s. 8 og 13.

gjennomføre en så rask behandling at saken *ikke mister aktualitet*.²⁵⁰ I forskningsrapporten *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag* (2019) påpekes betydningen av at «fellingsforsøket skjer raskt (fortrinnsvis innen to døgn) etter at reinen er drept».²⁵¹

I utredningen *Oppdrag rowilt og tamrein* ble det konkludert med at det er vanskelig å effektivisere behandlingen av skadefellingstillatelser i første instans, men at dette er mulig i klagebehandlingen – forutsatt tilføring av økte ressurser.²⁵² I utredningen framgår det at en relativt stor andel av søknadene om skadefelling blir avslått i førsteinstansen (86 avslag og 116 tillatelser i 2023), og at det «er relativt sjelden at saker som angår akutte skadesituasjoner blir ferdig behandlet av andreinstans mens situasjonen fortsatt er pågående».²⁵³ Det påpekes videre at «perioden mellom 15. februar og 1. juni er yngletid for rowiltartene. I denne perioden bør det generelt være en høyere terskel for uttak».²⁵⁴ Men, som påpekt i Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*, er reinen «særlig sårbar for tap til rovdyr på senvinteren og i kalvingsperioden om våren».²⁵⁵ Denne problemstillingen nevnes ikke i rapporten.

Utvalget minner om Riksrevisjonens konklusjon om at «Stortingets forutsetning om en effektiv skadefelling i liten grad er oppfylt». Det er mye som tyder på at Stortingets forutsetninger heller ikke er oppfylt i dag. Dette begrenser også skadefelling som virkemiddel til å oppfylle de folkerettslige urfolksforpliktelsene.

5.2.2.3 Forebyggende tiltak

Det er etter Bernkonvensjonen et krav om at felling av rovdyr bare kan skje dersom det er «no other satisfactory solution». Dette innebærer at i den grad forebyggende tiltak mot angrep fra rovvilt er tilgjengelige, må slike tiltak iverksettes før felling kan tillates. Staten har etter FN-konvensjonen artikkel 27 en plikt til å iverksette positive tiltak for å beskytte den samiske kulturen, og dette må også omfatte vern mot rovvilt.

Krav om forebyggende tiltak følger videre av hensynet til dyrevelferd. I regjeringens dyrevelferdsmelding (Meld. St. 8 (2024–2025) sies det: «Det er store lidelser forbundet med tap på beite, og tapstallene er i enkelte områder uakseptabelt høye.»²⁵⁶ Reineier og

²⁵⁰ Dokument 8:163 S (2010–2011) Representantforslag om endringer i forvaltningen av rovvilt (roviltforliket) (uthevet her).

²⁵¹ Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*.s. 13.

²⁵² Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, *Oppdrag rovvilt og tamrein 2024* (sammendraget).

²⁵³ Ibid., s. 25-27.

²⁵⁴ Ibid., s. 31.

²⁵⁵ Meld. St. (2016). Meld. St. 21 (2015–2016) *Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*, 38.

²⁵⁶ Meld. St. 8 (2024–2025) *Dyrevelferd*, s. 170.

andre med ansvar for dyr skal sikre at reinen har tilfredsstillende velferd og ikke utsettes for unødig smerte. Dyrevelferdsloven (LOV-2009-06-19-97) § 3 slår fast at «Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger».

For forholdet til tamrein på beite og dens beskyttelse mot rovdyr er særlig § 8 relevant. § 8 sier at «Dyr som holdes varig eller regelmessig utendørs, skal om nødvendig og mulig, beskyttes mot ugunstige værforhold, rovdyr og andre helsefarer i området».

Denne bestemmelsen er basert på punkt 12 i vedlegget til direktiv 98/58/EF (produksjonsdyrdirektivet), som er del av EØS-avtalen:

«Animals not kept in buildings shall where necessary and possible be given protection from adverse weather conditions, predators and risks to their health.»

Reineierne har derfor en rettslig plikt til å beskytte dyrene sine mot rovdyr dersom det er nødvendig og mulig.

Det ble allerede i St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur* uttalt at «det finnes få kostnadseffektive tapsforebyggende tiltak som kan kombineres med reindriftens tradisjonelle driftsmønster og metoder».²⁵⁷ Tilsvarende sies det i forskningsrapporten *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag* (2019) at «[d]et er en utfordring å finne fram til effektive, skadeforebyggende tiltak i reindrifta».²⁵⁸ Eksempler på forebyggende tiltak kan være økt tilsyn med reinflokkene, fôring i tryggere områder, flytting av flokker fra et rovdyrutsatt til et mindre rovdyrutsatt område, midlertidige gjerder i kalvingsområder og styrket overvåking (radiomerking av reinen/bruk av GPS). Flere av disse tiltakene har imidlertid ulemper. Økt tilsyn kan føre til at flokken blir skremt og flytting kan medføre at flokken kommer inn på områder der andre distrikter eller siidaer har beiterett. Det har også vært påpekt at fôring kan føre til «nærmere kontakt mellom dyrene over tid, og dermed økt risiko for smitte».²⁵⁹ Det er derfor begrensninger i hva som kan oppnås i å begrense rowilttapene ved forebyggende tiltak.

5.2.2.4 Kompenserende tiltak

Rowilttapene har vært søkt avbøtet gjennom erstatning til de berørte reineierne. Ifølge notat Utvalget har mottatt fra Landbruksdirektoratet 20. desember 2025 er rowilterstatning blitt den viktigste inntektskilden i flere distrikter. Direktoratet opplyser også at det er 11 distrikter som «over flere år nesten ikke har slaktet kalv» og at disse distriktene uten rowilterstatning ikke ville hatt grunnlag for videre drift.

²⁵⁷ St.meld., *St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur* (uthevet her).

²⁵⁸ Hansen and others, *Tap av tamrein – et kunnskapsgrunnlag*, s. 13.

²⁵⁹ Meld. St., *Meld. St. 8 (2024–2025) Dyrevelferd*, s. 97. Se også Mørk and others, *Obduksjonsfunn og tapsårsaker hos tamrein (Rangifer tarandus tarandus) i Nord-Norge*, s. 18.

Kompenserende tiltak i form av erstatning kan i konkrete tilfeller bidra til at forhold som uten erstatning kanskje ville vært i strid med FN-konvensjonen artikkel 27 ikke er det. For eksempel ved at erstatning (eventuelt i kombinasjon med ulike skadeforebyggende tiltak) gjør det mulig fortsatt å drive reindrift på en økonomisk regningssvarende måte i et område der dette ikke ville vært mulig uten erstatning/kompensasjon. Samtidig er det grenser for hvor langt erstatning kan kompensere for manglende mulighet til reindrift etter artikkel 27. Utvalget har i kapittel 3 konkludert med at erstatning ikke kan avbøte tilfeller som ville «endanger the very survival of the community and its members».²⁶⁰

5.2.2.5 Bestandens overlevelse

Felling kan etter Bernkonvensjonen ikke skje dersom dette ville være «detrimental to the survival of the population concerned». Oppfyllelse av de regionale bestandsmålene kan sette begrensinger for mulighetene til å få innvilget fellingstillatelse, på tross av fare for omfattende skader på voksne rein og kalver. Dette reiser spørsmål om i hvilken grad samiske rettigheter etter FN-konvensjonen artikkel 27 stiller krav til rovviltforvaltningen, jf. neste punkt.

5.3 Beskyttelse av samisk kulturutøvelse

Vi har i kapittel 3 konkludert med at vurderingen av om FN-konvensjonen artikkel 27 er overtrådt, er sammensatt. Det avgjørende vil være omfanget av virkningene av et inngrep vil ha på den lokale reindriften, eller for enkelte reieiere i området.

Staten har ikke bare en plikt til å avstå fra å iverksette tiltak som overskrider det tillatte omfanget av virkninger, men har også plikt til å iverksette positive tiltak for å hindre at urfolk blir utsatt for slike virkninger. Et nylig eksempel er at FNs menneskerettighetskomité i saken *Daniel Billy m.fl. mot Australia* (2022) kom til at Australia ikke i tilstrekkelig grad hadde iverksatt tiltak for å beskytte urbefolkningen på Torres Island mot de negative virkningene av klimaendringene, og at dette blant annet var et brudd på statens positive forpliktelser etter artikkel 27. Tilsvarende må norske myndigheter hindre at reindriften utsettes for rovvilttap som kan true samisk kultur.

Når det gjelder omfanget av inngrep som skal til for at terskelen i artikkel 27 er overtrådt, har MRK uttalt at inngrep som har «a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority» ikke nødvendigvis («not necessarily») vil være i strid med SP artikkel 27. Men komiteen har ved formuleringen «not necessarily» åpnet for at

²⁶⁰ Erstatningsordningen er nå under evaluering for eventuell revisjon, se Prop. 98 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet 2024 under Landbruks- og matdepartementet (Reindrifftsavtalen 2024/2025)*, s. 25.

det unntaksvis kan tenkes tilfeller der også slike inngrep kan utgjøre et konvensjonsbrudd.

På den andre siden vil inngrep som representerer en «substantive negative impact» på den lokale reindriften innebære en overtredelse av artikkel 27, med mindre det iverksettes adekvate kompenserende tiltak. Slike tiltak kan tenkes i form av erstatning, men dette kan bare anvendes så langt dette gjør det mulig å fortsette en tradisjonell reindrift med økonomisk utbytte. Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosessene samt utarbeidelse av konsekvensanalyser kan være virkemidler for å overholde statens forpliktelser etter artikkel 27, men vil ikke være tilstrekkelige dersom reindriften overlevelse i et område trues («endanger the very survival»).

Utvalget har, som det fremgår av kapittel 2, lagt til grunn at det totale årlige tapet av tamrein til rovvilt er på omtrent 20 000 dyr. Men, som vi også har påpekt, finnes det store lokale variasjoner, og disse tapene kan være betydelig større enn de totale tapene kan gi inntrykk av. Forskningsrapporten *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov* (2021) konkluderer med at rovvilt «utvilsomt [er] en betydelig tapsfaktor i mange reinbeitedistrikter». I Prop. 143 S 2024–2025 *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Landbruks- og matdepartementet. (Reindriftsavtalen 2025/2026)* konstateres det at opp mot halvparten av kalveproduksjonen vært erstattet som tapt til rovvilt i enkelte reinbeitedistrikter. I rapporten *Oppdrag rovvilt og tamrein* (2024) konstaterer Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet at gaupe, jerv og kongeørn er de viktigste tapsårsakene for rovvilt, mens det bare er en liten andel av tamreintapene som erstattes som tapt til bjørn og ulv.

I et notat innhentet av utvalget fra Landbruksdirektoratet av 28. januar 2026, med tilleggsinformasjon av 2. februar 2026, påpekes vanskelighetene med å konkludere sikkert om hvilke reinbeiteområder og -distrikter som er mest utsatt for rovdyr tap, men det er valgt ut enkelte distrikter for nærmere analyse. Finnmark har de høyeste tapstallene, men også det høyeste antall rein. Finnmark har 70 % av antall rein i Norge, men mottar 44 % av erstatningsutbetalingen for rovvilt tap. Troms, Nordland og Nord-Trøndelag har hver 6 % av antallet av rein, men mottar henholdsvis 12 %, 19 % og 17 % av rovvilterstatningen. Det er særlig de lokale tapene i Nordland som peker seg ut. I reinbeitedistriktet Voegelh Njarke er kalvetapet til rovdyr i forhold til fødte kalver oppgitt til 68 %. I Skjomen er det tilsvarende tallet «bare» 29 %, men også her er situasjonen problematisk. I de øvrige tre distriktene som er omtalt fra Nordland reinbeiteområde er kalvetapet henholdsvis 60 % (Jillen Njarke), 58 % (Balvann) og 60 % (Duokta). Flere av distriktene forteller at rovvilt tapene er så store at de ikke kan ta ut slaktedyr uten at dette fører til redusert reintall, og at de dermed risikerer å miste hele produksjonsgrunnlaget.

Utvalgets mandat omfatter ikke å bestemme om FN-konvensjonens artikkel 27 er overtrådt i visse reinbeiteområder. Men de opplysningene som er innhentet gir god grunn til å spørre om terskelen for å kunne drive på en regningssvarende måte («substantive negative impact») er overskredet. Det minnes også om at terskelen kan være overtrådt selv om inngrepet har mer begrenset innvirkning på reindrift som kulturutøvelse («a certain limited impact»). I denne sammenhengen er det også av betydning at det ikke er foretatt konsekvensutredninger eller gjennomført konsultasjoner om de lokale inngrepene i lys av kravene i artikkel 27.

Dersom det ikke er mulig å ivareta samiske rettigheter etter artikkel 27 uten å true rovviltbestandenes overlevelse, kunne det tenkes en folkerettslig konflikt med Bernkonvensjonen. De regionale bestandsmålene legger føringer for soneforvaltning, jakt og felling. Derfor mener Utvalget at de regionale bestandsmålene for rovvilt bør justeres slik at belastningen ved rovvilttap i mindre grad skjer i de reinintensive områdene. Så lenge de nasjonale bestandsmålene for rovvilt består og bestandene i praksis kan opprettholdes på dette nivået, vil det ikke oppstå kollisjon mellom de to konvensjonsforpliktelsene.

Utvalget konkluderer på dette grunnlaget med at rovviltangrepene i visse områder og overfor enkelte reieiere er så omfattende at terskelen etter artikkel 27 kan være overtrådt og dermed at rovviltforvaltningen i disse områdene kan representere et folkerettsbrudd. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er konflikt mellom Bernkonvensjonen og de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Det innebærer heller ikke at de nasjonale bestandsmålene må oppgis. Men det betyr at fordelingen av bestandsmålene for gaupe og jerv mellom de ulike regionene bør revurderes, slik at de områdene som er mest utsatt for lokale reintap i større grad vernes mot rovdyr og at en større del av bestandsmålene allokeres til andre regioner. Dette bør kombineres med begrensninger i overlappende reinbeite- og rovdyrrområder, slik at det blir et klarere skille mellom områder hvor reindriften skal ha fortrinnsrett og områder hvor rovdyr i større grad skal vernes. Reduksjon av bestandsmålene i de regionene hvor reindriften er mest utsatt for rovdyr tap vil tillate mer effektiv felling av rovvilt, særlig i kalvings- og oppvekstområder for rein. Forvaltningen av kongeørn bør også gjennomgås. Forebyggende tiltak bør i større grad anvendes, men dette vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å sikre at artikkel 27 oppfylles i de områdene som er mest rovdyrutsatte.

5.4 Nødverge

Retten til nødverge må vurderes etter unntaksregelen i Bernkonvensjonen artikkel 9 første strekpunkt, som tillater felling hvor formålet er å forhindre alvorlig skade på tamrein («livestock»).

Kravet til at det må foreligge fare for en alvorlig skade («prevent serious damage») innebærer at rovdyret faktisk må angripe eller det må være en reell fare for angrep. Uttrykket «prevent» gir i seg selv ikke særlig veiledning om hvilken faregrad som kreves. Men en bør se hen til kombinasjonen av faregrad og mulig skadeomfang. Dette innebærer at jo større mulig skadeomfang, jo mindre bør kreves av faregraden. I reindriftssammenheng er det derfor av betydning at reinen finnes i større eller mindre flokker, og som regel ikke som enkelt dyr, og at det potensielle skadeomfanget derfor kan være betydelig. Det bør også vektlegges om faren oppstår i kalvingsområder, siden kalver i liten grad kan unngå angrep og er vesentlige for flokkens fremtidige kjøttproduksjon og overlevelse. Bernkonvensjonen bør også tolkes i lys av de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Dette kan bety at terskelen for å anvende nødverge kan være lavere i områder hvor reindriften allerede er sårbar.

Artikkel 9 setter som generelle vilkår at felling av beskyttede arter ikke må true vedkommende bestands overlevelse, og at nødvergeretten bare brukes som siste utvei. Dersom det finnes ikke-dødelige alternativer, må disse anvendes fremfor felling. Nødvergehandlingene kan heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge angrepet.

Det er vanskelig å tenke seg at bruk av nødverge i seg selv skulle true vedkommende bestands overlevelse eller de nasjonale bestandsmålene. Men det er viktig at nødvergeretten bare kan brukes som siste utvei («no other satisfactory solution»). Dersom det finnes ikke-dødelige realistiske alternativer, slik som bruk av skremmeskudd eller flytting av flokken, må disse anvendes fremfor felling. Nødvergehandlingene kan heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge angrepet. Rovdyret kan altså ikke felles dersom faren ikke lenger er på det påkrevde nivået.

Naturmangfoldloven § 17 fastsetter etter endringen 28. mars 2025 at nødverge kan foretas «når det må anses påkrevd på grunn av et pågående angrep på tamrein ... eller fordi det er overveiende sannsynlig at slikt angrep er nær forestående».

Bernkonvensjonens permanente komité har, som nevnt i pkt. 4.2.8. ovenfor, uttrykt bekymring over ordlyden i den nåværende bestemmelsen.

Ordlyden har funnet sin form etter flere endringer og dommer, senest Frostating lagmannsretts dom av 25. august 2023 (LF-2023-70168), hvor Høyesteretts ankeutvalg 11. november 2023 nektet anke fremmet.

I denne dommen ble en reineier dømt for å ha felt en bjørnebinne og to bjørnunger. Bjørnene hadde angrepet og drept kalver i flokken hans. Ordlyden i § 17 krevde på dette tidspunktet at angrepet måtte være «pågående eller umiddelbart forestående». Grunnen til domfellelsen var at bjørnene ble skutt mens de lå og hvilte ca. 300 meter

unna reinflokken. De hadde angrepet flokken omtrent en time tidligere, og det var klart at de ville ta flere reinkalver innen noen få timer om det ikke ble grepet inn. Men det ble ikke ansett at det var et «pågående eller umiddelbart forestående» angrep.

Lagmannsretten uttalte om de folkerettslige sidene:

«Lagmannsretten kan ikke se at samenes menneskerettslige vern som urfolk tilsier at nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven skal tolkes utvidende i tilfeller der avliving av bjørn skjer for å verne tamrein og samisk reindrift. Det framgår av forarbeidene til de tidligere nevnte lovendringene i 1993 og 2000 at innskrenkningene i adgangen til nødverge ble gjort for å ivareta Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen, jf. Ot.prp.nr.54 (1992–1993) punkt 4.1.3 og 4.4, og Prop.90 L (2019–2020) punkt 4.1.1. Lovendringene skjedde etter en høringsprosess hvor berørte interesser, herunder Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund, fikk anledning til uttale seg. Slik lagmannsretten ser det, er dagens nødvergebestemmelse blitt til etter en avveining av motstridende interesser, der hensynet til å bringe norsk rett i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen er tillagt stor vekt. Forståelsen av bestemmelsen som nevnt ovenfor anses ikke å være i strid med samenes menneskerettslige vern.»

Utvalget mener etter dette at kravet i naturmangfoldloven § 17 om at det må foreligge «et pågående angrep» på tamrein eller at det «er overveiende sannsynlig at slikt angrep er nær forestående» ikke fullt ut samsvarer med Bernkonvensjonen artikkel 9. Kravet om at nødverge må være «påkrevd» innebærer at ikke-dødelige avvergingsmetoder har forrang. Men konvensjonsbestemmelsen stiller ikke krav om at angrepet må være overveiende sannsynlig. Den bør tolkes som et krav om at det må foretas en sammensatt vurdering hvor både faregraden og det potensielle skadeomfanget omfattes. Det bør også anses å være en mer omfattende rett til nødverge i områder hvor reindriften er særlig sårbar.

5.5 Deltakelse i beslutningsprosessen

5.5.1 Det saklige området for konsultasjonsplikten

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater setter krav til konsultasjoner med urfolk i saker som gjelder inngrep i deres næringsvirksomhet og kultur i artiklene 6, 7 og 15. ILO har fremhevet artikkel 6 som konvensjonens viktigste bestemmelse.

Artikkel 6 gir en generell regulering av statenes plikt til å konsultere urfolksgrupper som blir direkte berørt av statlige tiltak. Artikkel 7 har regler om urfolks generelle rett til deltakelse i beslutningsprosessene i saker som angår dem. Artikkel 15 har blant annet regler om urfolks rett til å delta i bruk og forvaltning av naturressursene i deres tradisjonelle bruksområder, og kan til en viss grad anses som en spesialregulering av de

generelle prinsippene som er nedfelt i artikkel 6 og 7. Konsultasjonsplikten inntreffer ikke bare ved utarbeidelsen av lover og forskrifter, men også ved enkeltvedtak og ved beslutninger der tillatelse i form av enkeltvedtak ikke er nødvendig.

Det er klart at forvaltningen av rowilt har direkte betydning for reindriften og for utnyttelsen av naturressursene, og de berørte samiske interessene har derfor rett til å bli konsultert og til å delta i beslutningsprosessen. Det gjelder både ved den nasjonale og regionale forvaltningen, og ved fastsettelse av generelle regler og enkeltavgjørelser.

Disse folkerettslige forpliktelsene ble nedfelt på følgende måte i sameloven av 11. juni 2021 nr. 76 § 4-1:

«Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Bestemmelsene gjelder ikke for saker om statsbudsjettet.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte.

I saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for Sametinget i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4.»

Av særlig interesse er det at Direktoratet for naturforvaltning i sin høringsuttalelse til forslaget i NOU 2007: 13 om å lovfeste statens konsultasjonsforpliktelser i en særskilt saksbehandlings- og konsultasjonslov, antok at vedtak i medhold av rowiltforskriften ville være omfattet av lovforslaget. Direktoratet fremholdt også at det i rowiltsakene er særlig viktig at vedtak treffes raskt og iverksettes umiddelbart, og at det derfor kunne være nødvendig å gjøre unntak fra noen av de foreslåtte bestemmelsene. Utvalget legger til grunn at alle vedtak i rowiltforvaltningen som kan berøre reindriften omfattes av plikten i lovens § 4-1 til å sikre konsultasjon med og deltakelse av samiske interesser.

5.5.2 Hvem gjelder konsultasjonsplikten for?

Etter ordlyden i artikkel 6 gjelder konsultasjonsplikten for «governments», det vil si for regjeringene i de statene som har ratifisert konvensjonen. Plikten gjelder også for departementer, direktoratet og andre underliggende statlige virksomheter og organer, som for eksempel statsforvalterne, reindriften områdestyrer og de regionale rowiltnemndene.

Konsultasjonsplikten gjelder også for statsforetak og private rettssubjekter som utøver offentlig forvaltningsmyndighet på vegne av staten, dersom de treffer vedtak som kan ha direkte betydning for samiske naturbruksinteresser.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke en del av det statlige forvaltningshierarkiet, bortsett fra når dette er særskilt fastsatt ved lov. Norge plikter imidlertid som konvensjonspart å sørge for at også kommunale og fylkeskommunale opptrer i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser når de utøver myndighet som kan få direkte betydning for samiske interesser. Dermed vil konsultasjonsplikten etter artikkel 6 også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

Disse organene må også antas å være underlagt pliktene som fremgår av artiklene 7 og 15.

Sameloven §§ 4-3 og 4-4 regulerer konsultasjonsplikten på følgende måte:

«§ 4-3 Plikt til å konsultere

Plikten til å konsultere etter bestemmelsene i kapitlet her gjelder for

- a) regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter,
- b) statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten.

§ 4-4 Konsultasjonsplikt for fylkeskommuner og kommuner

Fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere representanter for berørtesamiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for øvrig så langt de passer».

Det er av betydning i vår sammenheng at rovviltmyndighetene, som statlige organer underlagt Klima- og miljødepartementet, omfattes av konsultasjonsplikten.

5.5.3 Hvem skal konsulteres?

Etter ordlyden i ILO-konvensjonen artikkel 6 (1) skal «the peoples concerned» konsulteres, og særlig gjennom deres representative institusjoner.

Sameloven § 4-2 slår fast at retten til å bli konsultert i de sakene som er omfattet av § 4-1 (saker som kan ha direkte betydning for samiske interesser eller rettighetshavere) gjelder for «Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser». Grunnen til at ingen samiske interesser (ut over Sametinget), heller ikke representanter for reindriftsnæringen, er spesifikt nevnt i bestemmelsen, er blant annet at det er vanskelig å finne egnede avgrensningskriterier. Det er derfor lagt til grunn at den

nærmere avklaringen av hvem som har konsultasjonsrett i ulike saker skjer ved forskrift.²⁶¹

Konvensjonens artikkel 6 (1) innebærer at Sametinget vil være det representative organet når det gjelder lovgivning og andre tiltak som kan få «direkte betydning» for samer i Norge som helhet, eller for en betydelig andel av norske samer. Sametinget vil også være representativt i saker som berører mer begrensede grupper av samer, men der sakene har stor betydning for samisk materiell kulturutøvelse, eller av andre grunner er prinsipielt viktige. Rowiltforvaltningen i områder der det drives samisk reindrift kan være et eksempel på saker som faller i sistnevnte kategori.

I disse sakene vil det ikke være tilstrekkelig bare å konsultere Sametinget, som dessuten i lokale saker ofte ikke vil ha den påkrevde representativiteten. Også de berørte reindriftsinteressene må, med mindre de ikke ønsker å delta i konsultasjoner, konsulteres ved sine representative institusjoner. For beslutninger på nasjonalt nivå vil Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) være en aktuell konsultasjonspart. For beslutninger som treffes som ledd i rowiltforvaltningen på regionalt nivå vil det, som nevnt ovenfor, også være aktuelt å konsultere med representanter for de lokalt berørte reindriftsutøverne ved deres distriktsstyrer, jf. reindriftsloven §§ 42 flg., og eventuelt også med det lokale siidastyret, jf. § 51 flg., og med representanter for svenske samebyer med beiterettigheter i Norge.²⁶²

5.5.4 Innholdet i konsultasjonsplikten

Det følger av artikkel 6 (2) at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro («in good faith»), og på en måte som er tilpasset forholdene («appropriate to the circumstances») i den saken det konsulteres om, med formål om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene («agreement or consent to the proposed measures»). Det er imidlertid ikke noe krav om at det faktisk oppnås enighet.

For at det skal være mulig å realisere de målsetningene som er skissert i artikkel 6, vil konsultasjonene måtte gjennomføres på et så tidlig stadium av saksbehandlingen at urfolket har en reell mulighet til å påvirke både prosessen og utfallet av saken. Videre vil konsultasjonene måtte pågå så lenge partene anser det mulig å oppnå enighet. Selv om ILO-konvensjonens artikkel 6 ikke gir urfolket en vetorett, dreier den seg dermed om en reell innflytelse for vedkommende urfolksgruppe.

I sameloven § 4-6 er de forpliktelsene som følger av artikkel 6 (2) regulert slik:

²⁶¹ Prop. 86 L (2020–2021) s. 97.

²⁶² Prop. 86 L (2020–2021) s. 109. En svensk «sameby» er til en viss grad sammenfallende med et norsk reinbeitedistrikt (en gruppe reineiere/siidaer som har reinbeiterett i et avgrenset geografisk område).

«Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.

Konsultasjonene skal begynne så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonene skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.»

Reelle konsultasjoner forutsetter at de antatte faktiske konsekvensene av relevante reguleringer og beslutninger og deres betydning for overholdelse av de folkerettslige forpliktelsene avklares. Dette gjelder både betydningen av bevaringsforpliktelsene etter Bernkonvensjonen og plikten til lokal beskyttelse av samiske rettigheter etter FN-konvensjonen artikkel 27, og forholdet mellom disse forpliktelsene. Slik avklaring kan kreve gjennomføring av konsekvensanalyser, slik det fremgår av

Menneskerettskomiteens praksis når det gjelder artikkel 27. Samisk representasjon i besluttende organer, slik som i rovviltnemder, kan være et virkemiddel for å oppfylle deltakelsesretten, men plikten til å gjennomføre konsultasjoner innebærer at samiske interesser blir hørt i en bredere forstand, noe som kan innebære at det i tillegg gjennomføres konsultasjoner med, henholdsvis, Sametinget, reindriftsorganisasjoner, styrer for lokale reinbeitedistrikter og siidastyrer og, hvor det er aktuelt, svenske samebyer.

6 Bør forvaltningen endres?

6.1 Det folkerettslige rammeverket

Folkeretten stiller krav til både forvaltningen av rovvilt og til beskyttelse av reindrift som grunnlag for samisk kulturutøvelse. De viktigste internasjonale konvensjonene til beskyttelse av rovvilt er Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (1979) og konvensjonen om biologisk mangfold (1992). Bernkonvensjonen stiller krav til at rovviltbestandene skal bevares på et visst nivå og at leveområdene deres skal sikres. Jakt og felling av truede arter kan bare tillates for nærmere spesifiserte formål.

På den andre siden har statene en plikt etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966) artikkel 27 til å iverksette tiltak for å beskytte urfolks kulturutøvelse, herunder samisk reindrift, også mot rovvilt. ILO-konvensjon nr. 169 (1989) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater innebærer en rett til deltakelse og konsultasjon om tiltak i rovviltforvaltningen som kan ha betydning for den samiske befolkningen.

Tolkningsreglene i folkeretten innebærer at en så langt mulig skal harmonisere forpliktelsene i ulike konvensjoner, for å unngå motstrid. Utvalget mener at rovviltforvaltningen kan innrettes på en slik måte at den verken kommer i konflikt med miljøkonvensjonene eller de folkerettslige urfolksforpliktelsene.

6.2 Vernet av rovvilt og samiske rettigheter i lovgivningen

Rovviltforvaltningen har generelt et lovgrunnlag, særlig i naturmangfoldloven, som avspeiler de folkerettslige forpliktelsene om vern av rovvilt, spesielt Bernkonvensjonen, på en tilfredsstillende måte. Men beskyttelsen av de samiske rettighetene i rovviltforvaltningen er ikke like klart lovfestet. Naturmangfoldlovens § 1 om lovens formål fastsetter at det ved bruk og vern av naturen skal tas hensyn til samisk kultur. Men det fremgår ikke av loven at reindriften etter folkeretten har ubetingede rettigheter som også får betydning for rovviltforvaltningen.

Riktignok fastsetter menneskerettsloven av 1999 § 3 at forpliktelsene i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter går foran øvrig lovgivning ved konflikt. Men dette gir lite synlighet for de pliktene som følger av konvensjonens artikkel 27 i rovviltforvaltningen. Denne bestemmelsen innebærer at det er grenser for hvor omfattende inngrep som kan gjøres i reindriften i vernet av rovvilt. Artikkel 27 bør derfor gis et mer fremtredende uttrykk i naturmangfoldloven. Et eksempel på innarbeidelse av de folkerettslige urfolksforpliktene i lovgivningen er finnmarksloven av 2005, hvor det i § 3 blant annet bestemmes: «Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». En tilsvarende formulering bør inntas i naturmangfoldloven, basert på forklarende forarbeider og med informasjon til forvaltningen og offentligheten om betydningen av lovendringen.

6.3 Konsekvensene for rovviltforvaltningen

De nasjonale bestandsmålene for rovviltbestandene er satt ut fra en politisk avveining mellom Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen og hensynet til å beskytte beitenæringene, herunder reindriften. De nasjonale målene innebærer ikke i seg selv en krenkelse av de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Men fordelingen av disse målene legger press på den regionale soneforvaltningen og fellingsregimet, som kan få store utslag i den lokale reindriften. Oppnåelsen av de regionale bestandsmålene fører til omfattende rovviltsoner som i stor grad overlapper med reindriftdistrikter, inkludert kalvingsområder. Dette gjelder først og fremst gaupe og jerv, i mindre grad bjørn og i liten grad ulv. Det er ikke fastsatt regionale bestandsmål for kongeørn. Disse bestandsmålene fører til et restriktivt fellingsregime. I enkelte reinbeiteområder er tapene til rovvilt så omfattende at de gir grunn til å spørre om artikkel 27 i FN-

konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er krenket og at rovviltforvaltningen i disse områdene derfor kan representere et folkerettsbrudd.

Utvalget mener at rovviltforvaltningen kan innrettes slik at det ikke oppstår konflikt mellom Bernkonvensjonens vern av rovviltet og de folkerettslige urfolksforpliktelsene. Det innebærer ikke at de nasjonale bestandsmålene må oppgis. Men fordelingen av bestandsmålene for gaupe og jerv mellom de ulike regionene bør revurderes slik at de områdene som er mest utsatt for lokale reintap i større grad vernes mot rovdyr og at en større del av bestandsmålene overføres til andre regioner. Dette bør kombineres med begrensninger i overlappende reinbeite- og rovdyrrområder, slik at det blir et klarere skille mellom områder hvor reindriften skal ha fortrinnsrett og områder hvor rovdyr i større grad skal vernes. Reduksjon av bestandsmålene i de regionene hvor reindriften er mest utsatt for rovdyr tap vil tillate mer effektiv felling av rovvilt, særlig i kalvings- og oppvekstområder for rein. Forvaltningen av kongeørn bør også gjennomgås. Forebyggende tiltak med finansiering av staten, slik som økt tilsyn og midlertidige gjerder i kalvingsområder, bør anvendes hvor dette er praktisk mulig og respekterer samisk tradisjon og kulturutøvelse.

I Klima- og miljødepartementets brev til Utvalget av 28. januar 2026 opplyses det at et av tiltakene under Tiltakspakke for reindrift og energi er, sammen med reindriften, å gjennomføre «utredninger i særlige utsatte områder for å finne og sette i verk tiltak for å redusere rovvilttap». Det er satt av midler i 2025 og 2026, men «intensjonen er at dette er et mangeårig tiltak med utredninger i nye områder». Et annet tiltak under Tiltakspakken er ifølge departementets brev at regjeringen «vil se på behovet for reduserte bestandsmål for gaupe og jerv i de tre nordligste forvaltningsregionene for rovvilt». Denne utredningen vil foretas av Miljødirektoratet. I et notat fra Miljødirektoratet til Utvalget åpnes det for at en omfordeling kan være mulig. Denne muligheten bekreftes i rapporten *Faggrunnlag for utredning av bestandsmål for gaupe og jerv*, utført av NINA, om justeringer i den regionale fordelingen av bestandsmålene for gaupe og jerv.²⁶³ Utvalget vil understreke behovet for å sikre at FN-konvensjonens artikkel 27 respekteres i de mest rovdyrutsatte områdene, når omfordelingen av de regionale bestandsmålene skal vurderes.

6.4 Nødvergeretten

Naturmangfoldloven § 17 fastsetter etter endringen 28. mars 2025 at nødverge kan foretas «når det må anses påkrevd på grunn av et pågående angrep på tamrein ... eller fordi det er overveiende sannsynlig at slikt angrep er nær forestående». Utvalget mener

²⁶³ Vangen and others, *Faggrunnlag for utredning av bestandsmål for gaupe og jerv*

at disse kravene ikke fullt ut samsvarer med betingelsene i Bernkonvensjonen artikkel 9. Denne bestemmelsen setter som generelle vilkår at felling av beskyttede arter ikke må true vedkommende bestands overlevelse og at felling bare brukes som siste utvei. Dersom det finnes ikke-dødelige alternativer, må disse anvendes fremfor felling. Nødvergehandlingene kan heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge angrepet.

Kravet om at nødverge må være «påkrevd» etter § 17 innebærer at ikke-dødelige avvergingsmetoder har forrang. Men konvensjonsbestemmelsen stiller ikke krav om at angrepet må være overveiende sannsynlig. Den bør tolkes som et krav om at det må foretas en sammensatt vurdering hvor både faregraden og det potensielle skadeomfanget omfattes. Det bør også anses å være en mer omfattende rett til nødverge i områder hvor reindriften er særlig sårbar.

6.5 Konsultasjonsplikten

Konsultasjonsplikten med samiske interesser og deres rett etter ILO-konvensjon nr. 169 til å delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem, fremgår av konvensjonens artikler 6, 7 og 15. Forvaltningen av rowilt har direkte betydning for reindriften og for utnyttelsen av naturressursene, og de berørte samiske interessene har derfor rett til å bli konsultert og til å delta i beslutningsprosessen. Det gjelder både ved den nasjonale og regionale forvaltningen, og ved fastsettelse av generelle regler og enkeltavgjørelser. Plikten gjelder for Stortinget, regjeringen, departementene, direktoratene og andre underliggende statlige virksomheter og organer, som for eksempel statsforvalterne, reindriftens områdestyrer og de regionale rowiltneemndene, samt kommuner og fylkeskommuner.

Sametinget vil være det representative organet når det gjelder lovgivning og andre tiltak som har betydning for samer i Norge som helhet, eller for en betydelig andel av norske samer. Sametinget vil også være representativt i saker som berører mer begrensede grupper av samer, men der sakene har stor betydning for samisk kulturutøvelse, inkludert reindrift, eller av andre grunner er prinsipielt viktige. Men i lokale saker må dessuten de berørte reindriftsinteressene konsulteres ved sine representative institusjoner. For beslutninger på nasjonalt nivå vil Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) være en aktuell konsultasjonspart. For beslutninger som treffes som ledd i rowiltforvaltningen på regionalt nivå vil det være aktuelt å konsultere med representanter for de lokalt berørte reindriftsutøverne ved deres distriktsstyrer, og eventuelt også med det lokale siidastyret og med representanter for svenske samebyer med beiterettigheter i Norge.

Det er en forutsetning for reelle konsultasjoner at de antatte faktiske konsekvensene av relevante reguleringer og beslutninger og deres betydning for overholdelse av de folkerettslige forpliktelsene avklares. Dette gjelder både betydningen av bevaringsforpliktelsene etter Bernkonvensjonen og plikten til lokal beskyttelse av samiske rettigheter etter FN-konvensjonen artikkel 27, og forholdet mellom disse forpliktelsene. Slik avklaring kan kreve gjennomføring av konsekvensanalyser. Utvalget anbefaler at disse kravene tas inn i lovgivningen om konsultasjonsplikten.

Utgitt av: Klima- og miljødepartementet og
Kommunal- og distriktsdepartementet

Publikasjoner er tilgjengelige på regjeringen.no

Publikasjonskode: T-1608 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
03/2026 – opplag 25

