

Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2019:1

www.nordiskmiljoratt.se

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal 2019:1

ISSN: 2000-4273

Redaktör och ansvarig utgivare/Editor and publisher: Charlotta Zetterberg

Webpage <http://nordiskmiljoratt.se/about-the-journal.html> (which also includes writing instructions).

Ulv, miljøparagrafen i Norges grunnlov og vernet av truede dyrearter

*Dag Øistein Endsjø**

Abstract

There is a dearth of judicial deliberation on article § 112 of the Constitution of Norway, the so-called environmental paragraph. It is consequently a need to examine to what extent this article protects endangered species on the basis of its more general provision of the right of “everyone”, including future generations, to a natural environment where diversity is maintained. As the legislative history is always pertinent for the understanding of Norwegian legislation, it is of particular importance to examine how the environmental paragraph was directly based on a number of specific recommendations. Most prominently in the formal parliamentary deliberations was the emphasis on the 1987 World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) and how this held that “states have a responsibility towards their own citizens and other states ... to maintain ecosystems and ... biological diversity by ensuring the survival and promoting the conservation in their natural habitats of all species of flora and fauna.” This legislative history must thus be taken into consideration for the proper judicial interpretation of the article’s relevance for the protection of endangered animals both in general and in connection with the preservation of species in their original ecosystems. The legislative history also has relevant bearings in connection with the state’s responsibility towards future generations and other states, the understanding of other legislation concerning the environment, and the official practice of limited

geographical “wolf zones” and maximum number of each of the species of predators. Moreover, the way the rights set forth in this article are explicitly considered human rights according to its legislative history, wording and placement in the Constitution, raises the question to what degree any limitation of these rights must be in accordance with how human rights generally only may be limited when there is an objective and reasonable justification and a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized.

1. Innledning

Mai 2018 var alt klart for rettslig behandling av i hvilken grad Grunnloven § 112, den såkalte miljøparagrafen, gir beskyttelse av truede dyrearter i Norge. I en sak initiert av WWF Verdens naturfond, skulle Oslo tingrett ta stilling til om Klima- og miljødepartementets (KLD) vedtak om lisensjakt på ulv «strider mot Grunnloven § 112».¹ Men så skjedde likevel ikke dette. Domstolen foretok ikke noen reell behandling av grunnlovsparagrafen. Uten noen som helst drøfting, slo domstolen i stedet bare fast at «det er naturmangfoldloven § 18» – ikke Grunnloven – «som setter de materielle skranker for uttak av ulv». Med dette konkluderte retten at siden «vilkårene etter naturmangfoldloven § 18 er oppfylt», forelå det heller «ikke brudd på de nevnte bestemmelser» i Grunnloven.²

* Professor i religionsvitenskap ved Universitetet i Oslo og tidligere leder av Menneskerettsalliansen. Arbeider blant annet med religion, lovgivning og menneskerettigheter.

¹ 17-196251-TVI-OTIR/08 (Oslo), s. 6.

² 17-196251-TVI-OTIR/08 (Oslo), s. 44.

Som påpekt av WWF, kan dommen i Oslo tingrett vanskelig sees som annet enn «i strid med lex superior-prinsippet», da retten la «til grunn at Grunnlovens vilkår er oppfylt dersom lovens vilkår er det.»³ Ved å konkludere at «de materielle skranker for uttak av ulv» bare kan sees i lyset av naturmangfoldloven, tømte domstolen i realiteten Grunnlovens miljøbestemmelse for innhold.

Når de har hatt anledning, har domstolene generelt unnlatt å drøfte i hvilken grad Grunnlovens miljøparagraf legger føringer for statens forvaltning av truede dyrearter og relevant lovgivning av lavere grad. I en sak om gyldigheten av vedtak om felling av ulv fra 2006, viste Oslo tingrett to ganger til den daværende § 110b uten å behandle om denne hadde noen relevans for problemstillingen.⁴ Da samme sak kom opp i Borgarting lagmannsrett i 2008, unnlot også denne domstolen å foreta noen reell drøfting av miljøparagrafen, men konkluderte likevel at bestemmelsen er helt uten reelt innhold eller konsekvens for vern av utrydningstruede dyr: «I denne grunnlovsbestemmelsen er preget av generelle og nokså abstrakte målsetninger og hensyn såpass sterkt at den etter lagmannsrettens oppfatning ikke har noen direkte betydning for spørsmålet om bestandsbegrepet.»⁵ Selv om også denne frittstående konklusjonen undergravet lex superior-prinsippet ved å avvise at miljøparagrafen har føringer på lavere lovgivning, ble anke likevel avvist av Høyesteretts ankeutvalg.⁶

I 2013 og 2014 behandlet rettsvesenet en sak der person «A» tre ganger skjøt en hønsehauk som hakket på en av As høns, fuglen «B», uten først å forsøke å skremme den bort. Verken Namdal tingrett, som dømte A for brudd på na-

turmangfoldloven § 15, Frostating lagmannsrett, som frikjente A etter bestemmelse om nødverge i naturmangfoldloven § 17, eller Høyesterett som oppretthold lagmannsrettens frikjennelse, trakk Grunnlovens miljøparagraf inn i sin vurdering.⁷ Som professor dr. juris Inge Lorange Backer påpeker, synes domstolene her å ha oversett «det at Grunnloven § 110 b [nå § 112] iallfall i grensetilfelle kan tenkes å påvirke vurderingen av om lovkravet er oppfylt.»⁸

Det er slik lite å hente verken i dommen fra Oslo tingrett i 2018 eller annen rettspraksis om det spesifikke forholdet mellom truede dyrearter og Grunnlovens miljøparagraf. Det finnes likevel annen mer generell rettspraksis om paragrafen, som sak fra 1993 om erstatning i sammenheng med fredning av landskapsområde. Her understreket Høyesterett at «bestemmelsen står plassert i vår høyeste rettskilde som uttrykk for hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillegges.»⁹ I sak fra 1995 om fredning av to vann med omgivelser med et «mangfold av dyr og planter», om enn ikke utrydningstruede dyr, og der den generelle hensikten var «å bevare representative områder med biologisk mangfold for ettertiden», viste Høyesterett til statens egen anføring om miljøparagrafens mer generelle betydning: «Arbeidet med naturvern har i dag både en konstitusjonell bakgrunn i Grunnloven § 110b [nå § 112] og en folkerettslig bakgrunn i Konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992. Disse rettskilder må ha adskillig vekt selv om de er kommet til etter det fredningsvedtak som de foreliggende saker gjelder.»¹⁰

⁷ TNAMD-2012-194178 (Namdal), LF-2013-71056 (Frostating), HR-2014-00497-A.

⁸ Inge Lorange Backer «Hønsehauk i Høyesterett: Rt. 2014 s. 238» i *Lov og rett* 53 (7), 2014, s. 405, DOI: 10.18261/issn.1504-3061.

⁹ Rt-1993-321, s. 325.

¹⁰ Rt-1995-1427, s. 1430; om fredningens generelle hensikt, se sakens behandling i Frostating lagmannsrett, LF-1991-667 og LF-1992-59.

³ WWFs anke til Borgarting lagmannsrett 13.06.2018, avsnitt 3.1.

⁴ TOSLO-2005-18299 (Oslo), s. 6, 8.

⁵ RG-2008-577 (Borgarting), avsnitt 4.2.

⁶ HR-2008-926-U.

I dommen i Greenpeace Norden og Natur og Ungdoms såkalte klimasøksmål mot staten om forvaltningsvedtak om norsk petroleumsvirksomhet fra 4. januar 2018, finner man at Oslo tingrett mer inngående drøftet miljøparagrafens betydning i sammenheng med klima og oljevirksomhet, med til dels også relevans for paragrafens mer generelle betydning for miljøpolitikk. Tingretten understreket blant annet spesielt betydningen av paragrafen som en «rettighetsbestemmelse».¹¹ Det viktigste med denne dommen, er likevel den klare poengteringen av hvilken vekt det må legges på forarbeidene for å få den korrekte forståelsen av miljøparagrafen. Selv om forarbeider generelt er viktige rettskildefaktorer i norsk rett, har ikke dette blitt trukket inn i forståelsen av hvilken beskyttelse miljøparagrafen gir truede dyrearter. Ut fra hvordan Oslo tingrett i denne saken bare gjorde det helt klart at «forarbeidene til § 112 er relevante når bestemmelsen skal tolkes,»¹² blir det åpenbart at domstolene som tidligere har behandlet miljøparagrafen i sammenheng med utrydningstruede dyr ikke har gjort den nødvendige vurderingen. Forarbeidene er altså noe som ikke kan sees bort fra i denne sammenhengen heller. Miljøparagrafen kan følgelig ikke tolkes uten at man også ser på den formelle behandlingen både i de offisielt nedsatte lovutvalgene og i Stortinget, spesielt i de respektive stortingskomiteene som har vært ansvarlige for selve grunnlovsparagrafens utforming.

Det generelle fraværet av relevant rettspraksis om i hvilken grad Grunnlovens miljøparagraf gir beskyttelse til utrydningstruede dyr, gjør at det er behov for å utrede dette nærmere. Ikke minst bør forarbeidene som ligger til grunn for utformingen av grunnlovsbestemmelsen, vurderes ut fra om de legger føringer nettopp på beskyttelsen av truede dyrearter. I denne artik-

kelen har jeg følgelig sett nærmere på hva som ble vektlagt i forarbeidene, både i Stortinget og i de formelle lovutvalgene, med henhold til hvilke forpliktelser disse pålegger staten. Jeg har også sett problemstillingen i lyset av det lille som er av rettspraksis. Ut fra dette har jeg videre forsøkt å identifisere ni ulike punkter som kan være spesielt relevante for rettsvesenet å vurdere for å kunne skape en bedre forståelse av hvilke rammer Grunnloven § 112 faktisk setter for forvaltning av truede dyrearter.

2. Grunnleggende rettskilder og statens forpliktelser

Grunnloven § 112 lyder som følgende:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Grunnlovens miljøparagraf ble opprinnelig vedtatt som § 110b i 1992. I forbindelse med den større grunnlovsrevisjonen i 2014, ble paragrafens tredje og siste ledd om statens tiltakspflicht endret samtidig med at paragrafen i sin helhet ble til § 112 og språklig oppdatert fra 1814-norsk til moderne norsk. Dette innebar ingen endring av innholdet i paragrafens to første ledd, som understreket i argumentasjonen for grunnlovsendringen.¹³ Forarbeidene for både dagens § 112 og

¹¹ 16-166674TVI-OTIR/06 (Oslo), 5.2.1.

¹² 16-166674TVI-OTIR/06 (Oslo), 5.2.2, jf. 3.1, 4.1.

¹³ Dokument 12:31 (2011-2012), s. 199.

dens forløper § 110b, er slik begge relevante for forståelsen av paragrafens innhold.

Noe av det som kommer klart frem i forarbeidene, er hvordan miljøparagrafen alltid var ment som en bestemmelse med konsekvens for annen lovgivning og klare føringer til statens forvaltning. I 1992 understreket Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité enstemmig «at det i grunnlovsforslagets tredje ledd [Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gjennomføre disse Grundsætninger] ligger en *plikt* for de lovgivende myndigheter til å sørge for at miljøhensyn innarbeides i lovgivningen på alle aktuelle samfunnsområder.»¹⁴ Hvordan Høyesterett i 1993 påpekte at «bestemmelsen står plassert i vår høyeste rettskilde som uttrykk for hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillegges,»¹⁵ ble trukket frem i 2011 av Menneskerettighetsutvalget – utvalget som ble formelt nedsatt av Stortingets presidentskap i 2009 for å utrede og fremme endringer i Grunnloven som kunne styrke menneskerettighetenes stilling. Menneskerettighetsutvalget viste samtidig til at Høyesterett «synes ... å ha tillagt Grunnloven § 110b [nå § 112] betydning som et tolkningsprinsipp ved fortolkningen av øvrige lovbestemmelser» – altså i samsvar med Grunnloven § 89 som fastslår at «i saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.»¹⁶

I 2014 styrket flertallet i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) statens forpliktelser i miljøparagrafens tredje ledd til at «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger», fordi de mente at det var «behov for å tydeliggjøre plikten for myn-

dighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet.» Det samme komitéflertallet understreket at «forslaget som innstilles under, må leses som en aktiv *plikt* for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet.»¹⁷

Hvordan miljøparagrafen forplikter staten å beskytte miljøet har også direkte konsekvens for statens politikk overfor truede dyrearter, noe som kom enda klarere frem da Stortinget i 2014 valgte å styrke vernet ytterligere ved å endre tredje ledd. Dette skjedde nemlig på bakgrunn av hvordan Menneskerettighetsutvalget spesifikt viste til faren for «utrydning av arter» på grunn av miljøutfordringer, som en av grunnene for behovet for at miljøparagrafen «bør skjerpes ytterligere.»¹⁸

Forarbeidenes fokus på statens forpliktelser er samtidig tett forbundet med hvordan miljøparagrafen alltid var ment som en rettighetsbestemmelse. Selv om paragrafens tredje ledd opprinnelig sa med noe mindre ettertrykk at «Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gjennomføre disse Grundsætninger», innebar allerede dette, som påpekt av Menneskerettighetsutvalget i 2011, at «Stortinget la også til grunn at private borgere eller organisasjoner i gitte tilfelle kan fremme sine miljørettigheter etter [Grunnloven] § 110b for domstolene. Dette var forutsatt i det opprinnelige grunnlovsforslag.» Menneskerettighetsutvalget understreket samtidig at «bestemmelsen må anses som en rettighetsbestemmelse.»¹⁹

Samtidig som grunnlovsendringens fremheving av statens plikt i tredje ledd innebar en styrking av miljøparagrafen som rettighetsbestemmelse, er det viktig å poengtere at det ikke bare er dette siste leddet som representerer en rettig-

¹⁴ Innst. 163 S (1991-1992), s. 6, min utheving.

¹⁵ Rt-1993-321, s. 325.

¹⁶ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 40.2.

¹⁷ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9, min utheving.

¹⁸ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 40.5.

¹⁹ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 40.2; jf. Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 2.

hetsbestemmelse i lovbestemmelsen. I dommen i klimasøksmålet, avviste Oslo tingrett 4. januar 2018 statens påstand om at miljøparagrafen § 112 første ledd – altså om at «Enhver har rett til et miljø» – ikke også er en rettighetsbestemmelse i seg selv:

I første ledd første punktum brukes ordet «rett». Dette taler for at bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse ... Også ordlyden i § 112 første ledd annet punktum, som omhandler «denne rett», taler for å se første ledd første punktum som en rettighetsbestemmelse.

I denne sammenhengen siterte tingretten Gøran Østerman Thengs i Tidsskrift for Rettsvitenskap, om at «konklusjonen må etter dette bli at § 112 første ledd, jf. tredje ledd, er en rettighetsbestemmelse som gir hver enkelt en rett til et sunt miljø og en natur der produksjonsevne og biologisk mangfold ivaretas.» Som domstolen presiserte, «en slik forståelse ligger innenfor bestemmelsens ordlyd og ingen avgjørende rettskilder taler mot.»²⁰ I lyset av hvordan miljøparagrafens første ledd også understreker plikten til å ivareta «denne rett også for etterslekten», kan man også se til hvordan Menneskerettsutvalget i 2011 understreket at «miljø som menneskerettighet» vil «kunne påberopes av både enkeltindividet, berørte grupper og på vegne av *fremtidige generasjoner*.»²¹ Rettighetsbestemmelsen i første ledd som gir hver enkelt en rett til et sunt miljø og en natur, synes slik også å involvere etterslekten.

3. Brundtlandskommisjonens betydning

I forarbeidene er det først og fremst én kilde som fremheves: Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, ofte kalt Brundtlandskommisjonen, som ble nedsatt av FNs generalsekretær Javier Pérez de Cuéllar i 1983 etter et vedtak av FNs Generalforsamling og som ble ledet av Norges da tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland. I 1992 la en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité anbefalingene fra Verdenskommisjonen fra 1987 til grunn for sin utforming av Grunnlovens miljøparagraf: «Komiteen viser til at Verdenskommisjonens ekspertgruppe for miljølovgivning anbefalte at regjeringene tok de nødvendige forholdsregler for å anerkjenne de ovennevnte gjensidige rettigheter og forpliktelser.»²² Hvordan Brundtlandskommisjonens prinsipper lå til grunn for hele grunnlovsforslaget ble videre understreket av et enstemmig Storting, da paragrafen ble vedtatt 25. mai 1992. Da Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité igjen behandlet miljøparagrafen i 2014, bekreftet igjen flertallet (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) at selve det at «bestemmelsen i § 110 b kom inn i Grunnloven i 1992 ... kan sees som et resultat av anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og skal leses som rettslig forpliktende bestemmelse.»²³

Når man ser på Brundtlandskommisjonens betydning for miljøparagrafen, bør man konsentrere seg om de delene av kommisjonens rapport som det ble vist direkte til. Disse gir samtidig et utførlig bilde på hvordan bestemmelsen i § 112 må forstås. Av hva som er direkte sitert av utenriks- og konstitusjonskomiteen, er følgende utdrag spesielt relevante med hensyn til Grunnlovens beskyttelse av truede dyrearter:²⁴ Som komiteen påpeker, fremholder Brundtlandskom-

²⁰ 16-166674TVI-OTIR/06 (Oslo), punkt 5.2.1; Gøran Østerman Thengs «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 130:1 (2017), s. 44, DOI: 10.18261/issn.1504-3096.

²¹ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 9.4, min utheving.

²² Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

²³ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

²⁴ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

misjonen at «statene er forpliktet overfor egne borgere og andre stater til å»:

- opprettholde økosystemer og beslektede økologiske prosesser som er livsviktige for at biosfæren skal funksjonere.
- opprettholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.
- overholde prinsippet om optimalt bærekraftig utbytte i utnyttelsen av levende naturressurser og økosystemer.
- forhindre eller stanse betydelig forurensning av eller skade på miljøet.
- fastsette de nødvendige standarder for miljøvern.
- gjennomføre eller kreve forhåndsvurderinger for å sikre at nye omfattende tiltak, prosjekter og teknologier bidrar til en bærekraftig utvikling.
- offentliggjøre all relevant informasjon straks i tilfelle av skadelig eller mulig skadelig utslipp av forurensende stoffer, spesielt radioaktive utslipp.

Disse punktene bør igjen sees i lyset av følgende påpekning til Brundtlandskommisjonen, som også ble trukket frem av utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1992:²⁵

Nasjonal og internasjonal rett har tradisjonelt ligget etter begivenhetene. I vår tid blir lovverkene temmelig fort distansert av de virkninger utviklingen har på miljøgrunnlaget, virkninger som viser seg stadig raskere og får stadig større omfang. Menneskets lover må skrives om for å holde menneskelig virksomhet i harmoni med naturens uforanderlige og universelle lover. Det er et påtrenget behov for:

- å anerkjenne og respektere enkeltmen-

neskers og staters rettigheter og forpliktelser i forhold til en bærekraftig utvikling.

- å utforme og innføre nye normer for statlig og interstatlig atferd for å oppnå en bærekraftig utvikling.
- å styrke og utvide anvendelsen av eksisterende lover og internasjonale avtaler til støtte for en bærekraftig utvikling.
- å styrke eksisterende metoder og utvikle nye framgangsmåter for å forhindre og løse og miljøkonflikter.

Utenriks- og konstitusjonskomiteen viste i sin behandling av miljøparagrafen også til hvordan regjeringene i Stockholmerklæringen fra 1972, «uttaler ... sin forpliktelse til å beskytte og vern miljøet både for nåværende og fremtidige generasjoner.»²⁶

Til grunn for det opprinnelige vedtaket av miljøparagrafen, ble det trukket frem at «eit kjernepunkt for kommisjonen er at miljøvernomsyn skal inn i alle avgjerdsprosessar som gjeld utnytting eller påverknad av naturgrunnlaget.»²⁷ En enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité fremhevet også

at en grunnlovsbestemmelse vil være et viktig signal både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt det legges på miljøvernomsyn i Norge. Grunnlovsfesting vil fungere som en politisk retningslinje som kan gjøre det lettere å fremme miljøverntiltak og det vil også kunne hindre en utvikling som går i miljøfiendtlig retning. Grunnlovsfesting vil også være et budskap til privat sektor om den betydning lovgivende myndighet tillegger miljøvernet. ... Komiteen vil understreke at rett til en viss miljøkvalitet er en grunnleggende menneskerettighet. Komiteen mener

²⁵ Innst. 163 S (1991-1992), s. 3.

²⁶ Innst. 163 S (1991-1992), s. 3.

²⁷ Innst. 163 S (1991-1992), s. 2.

at dette bør uttrykkes gjennom vedtak av en særskilt grunnlovsbestemmelse.²⁸

Komiteen understreket også følgende: «Endelig framholdes det i utredningen at det er grunn til å se solidaritet over grenser og generasjoner som et miljørettslig prinsipp.»²⁹

4. Ni punkter om beskyttelse av truede dyrearter ut fra Grunnloven § 112

Forarbeidene til Grunnloven § 112 tydeliggjør altså en rekke aspekter som er sentrale for forståelsen av paragrafen. Man kan i den sammenhengen identifisere i alle fall ni punkter med relevans for miljøparagrafens beskyttelse av truede dyrearter, som alle bør kunne ligge til grunn for videre drøfting av bestemmelsen i rettsvesenet.

4.1 Forpliktelsen til å sikre overlevelsen til alle arter og fremme beskyttelsen av dem som materiell skranke

Grunnloven § 112s bestemmelse om at «enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer», bør sees i lyset av hvordan en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité viste til at, ifølge Brundtlandskommisjonen, er staten «forpliktet overfor egne borgere og andre stater til å ... opprettholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»³⁰ Dette er et prinsipp som må anses som ytterligere styrket, da hele miljøparagrafen ble skjerpet i 2014 med spesifikk henvisning til faren for «utrydning av arter» som en av grunnene for dette.³¹

Hvordan Grunnloven § 112s beskyttelse av enhvers «rett ... til en natur der ... mangfold be-

bares» ifølge forarbeidene innebærer forpliktelse for staten om «å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder», synes å representere en egen materiell skranke for bevaring av dyrearter. Tiltak som truer «overlevelse» eller undergraver «beskyttelse», synes følgelig å være i strid med Grunnloven. At miljøparagrafen medfører en materiell skranke i beskyttelsen av dyr, støttes også av professor dr. juris Ole Kristian Fauchald som understreker at Grunnloven § 112 vil «normalt innebære en skranke mot politikk som tar sikte på utrydning av arter fra Norge.»³² Her kan man også se til Inge Lorange Backers påpekning av hvordan «avliving av truede arter griper rett inn i grunnlovbestemmelsens kjerne om bevaring av naturmangfoldet».³³

Idet Grunnloven § 112 gjennom sine forarbeider synes å kreve at Staten er forpliktet til å «oppretholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder»,³⁴ er dette noe som også bør få konsekvenser for vurderingen av om dagens rovdyrpolitikk er i overensstemmelse med Grunnloven. Når man ser for eksempel på den nåværende forvaltningen av ulv, handler det, i all korthet, altså om en politikk hvis formål Oslo tingrett identifiserte som «å redusere ulvebestanden»,³⁵ altså en art som KLD selv presiserer «er klassifisert som kritisk truet på Norsk rødliste for arter 2015»³⁶ og som «har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulv

²⁸ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5–6.

²⁹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5.

³⁰ Innst. 163 S (1991-1992), 4.

³¹ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 40.5.

³² Ole Kristian Fauchald *Juridisk betenkning angående vedtak om lisensfelling av ulv 27.02.2017*, 1.2.

³³ Inge Lorange Backer «Hønehauk i Høyesterett: Rt. 2014 s. 238» i *Lov og rett*, vol. 53 (7), 2014, s. 404, DOI: 10.18261/issn.1504-3061.

³⁴ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

³⁵ 17-196251-TVI-OTIR/08 (Oslo), s. 35.

³⁶ *Avgjørelse av klage på vedtak om kvote for lisensjakt på ulv i region 4 og 5 2015-2016*, 10.07.2015, s. 4.

får en bedret bestandsstatus.»³⁷ Rettsvesenet må slik altså vurdere om det statlige målet om «å redusere» en «kritisk truet art» med «ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge», er i overensstemmelse med den materielle skranken forarbeidene la til grunn for Grunnlovens § 112, om å «sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»

4.2 Beskyttelse mot innavl og større risiko for utryddelse

Det å redusere bestanden av en art med «ekstremt høy risiko for utdøing» er ikke bare i seg selv noe som er med på å true artens overlevelse, men som KLD påpekte i tilrådning til Stortinget er dette noe som kan føre til ytterligere trussel gjennom innavl:

En betydelig trussel mot den sør-skandinaviske ulvebestandens overlevelse på lang sikt er at bestanden er isolert og sterkt innavlet. Det er gjort flere ulike sårbarhetsanalyser for den sørskandinaviske ulvepopulasjonen de senere årene, som belyser ulike spørsmålsstillinger og som gir en større forståelse av sammenhengen mellom tap av genetisk variasjon og risiko for at populasjonen dør ut.³⁸

Dette må sees i lyset av hvordan KLD selv understreker hvordan statens nåværende rovdyrpolitikk ytterligere øker faren for innavl og dermed utrydding av hele arten i Norge: «Problemet med innavl er vurdert av departementet. Man har som mål å ta vare på genetisk viktige ulver, men ved lisensjakt vet man ikke på forhånd hvilke dyr som blander seg inn og man kan da felle dyr man burde tatt vare på.»³⁹

³⁷ Stortingsmelding 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, s. 110.

³⁸ Stortingsmelding 21 (2015-2016) Ulv i norsk natur, 3.5.

³⁹ 17-172521TVI-OTIR/07 (Oslo), s. 7.

Med utgangspunkt i hvordan reduksjon av en rovdyrstamme fremmer innavl i en art med «ekstremt høy risiko for utdøing» og slik ytterligere øker faren nettopp for utryddelse, bør rettsvesenet altså drøfte om dette representerer et brudd på Grunnloven § 112 om statens plikt til å «iverksette tiltak», som ifølge rettskildene må være «adekvate og nødvendige»,⁴⁰ for å sikre at «mangfold bevares».

4.3 Rovdyrsoner og rovdyr i sine naturlige leveområder

Da en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité vedtok Grunnlovens bestemmelse om at myndighetene må sikre at «mangfold bevares», var dette blant annet basert på hvordan komiteen vektla statens plikt til å «opprettholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»⁴¹

Idet det meste av landet er ulvens tradisjonelle «naturlige leveområder», blir det slik et spørsmål om myndighetene har rett til ikke bare å ytterligere senke vernet til ulven innenfor forvaltningssonen, men ha det som formål «å redusere ulvebestanden utenfor ulvesonen.»⁴² Her synes WWF å ha rett i sin argumentasjon: «Lovens vilkår gjelder for hele landet. Det innebærer at dersom det finnes andre tilfredsstillende løsninger enn å drepe ulv, så skal dette vurderes og anvendes – også utenfor ulvesonen.»⁴³

Det kan i en rettsbehandling dermed være relevant å drøfte om statens avgrensning av bare fem prosent av fastlands-Norge som ulvesone er i strid med Grunnloven § 112 om statens plikt til å «iverksette tiltak», som ifølge rettskildene må være «adekvate og nødvendige», idet dette

⁴⁰ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

⁴¹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4, min utheving

⁴² 17-196251-TVI-OTIR/08 (Oslo), s. 35.

⁴³ Anke til Borgarting lagmannsrett 13.06.2018, avsnitt 7.2.

også innebærer å «fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»⁴⁴

4.4 Bestandsmål i lys av plikt til beskyttelse

Dagens rovdyrpolitikk har utgangspunkt i at «Stortinget har fastsatt helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge. Disse er *satt lave* ut fra hensynet til beitenæringen.» Det vises samtidig til at «Regjeringen legger stor vekt på å ha et bestandsmål for ulv som er i samsvar med Norges forpliktelser etter Bernkonvensjonen [Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder]», men dette synes lite forenlig med hvordan KLD understreker at det ikke er noe mål at ulven som art skal ha større sjanse til overlevelse: «Bestandsmålet for ulv er fastsatt slik at arten er kritisk truet [CR] på norsk rødliste for arter.»⁴⁵

Siden statens bestandsmål er fastsatt så lave at det er et mål at ulv skal *forbli* kritisk truet (CR), helt uten hensyn til «at ulv som art har ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge dersom det ikke legges til rette for at ulv får en bedret bestandsstatus»,⁴⁶ må rettsvesenet vurdere hvorvidt dagens bestandsmål i seg selv er i strid med kravet i Grunnloven § 112 om at «mangfold bevares». Hvordan det i forarbeidene er definert en materiell skranke som krever at staten må «sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder»,⁴⁷ innebærer at det må også vurderes om staten er forpliktet til å «iverksette adekvate og nødvendige tiltak» for å øke bestanden til en kritisk truet art (CR) slik at artens bestandsstatus forbedres.

⁴⁴ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

⁴⁵ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 111, 110, min utheving.

⁴⁶ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 111, 110.

⁴⁷ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

4.5 Forpliktelsen til å opprettholde økosystemer som materiell skranke

Hvordan Grunnloven § 112s krav om at «mangfold bevares» er basert på forarbeidenes fremheving av at staten «er forpliktet overfor egne borgere og andre stater til å *opprettholde økosystemer* og beslektede økologiske prosesser som er livsviktige for at biosfæren skal funksjonere,»⁴⁸ synes også å ha relevans for miljøparagrafens beskyttelse av truede rovdyr. Som i stadig større grad understrekes i biologien, er ikke natur uten sine naturlig hjemmehørende store rovdyr et fullkomment økosystem. Dette speiles ikke bare i overdimensjonerte og mindre friske populasjoner av store planteetere og problemer med overbeiting, men også i hvordan fraværet av store rovdyr fører til ubalanse i alt fra mindre rovdyr, åtseletere, små planteetere og mikroorganismer. Jakt kan ikke erstatte rovdyrenes funksjon i et økosystem.⁴⁹ Viktigheten av bevaring av mest mulig fullstendige økosystemer kan også sees i sammenheng med hvordan forvaltningsmålet for arter presiseres i naturmangfoldloven § 5, første ledd:

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Statens forpliktelse ifølge rettskildene «til å opprettholde økosystemer og beslektede økologis-

⁴⁸ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4, min utheving.

⁴⁹ Se f.eks. Enric Sala «Top predators provide insurance against climate change». *Trends in Ecology and Evolution* 30:10 (2006):1-2, DOI:10.1016/j.tree.2006.07.006 og Douglas A. Frank «Evidence for top predator control of a grazing ecosystem». *Oikos. Synthesizing Ecology* 117:11 (2008):1718-24, DOI:10.1111/j.1600-0706.2008.16846.x.

ke prosesser» synes slik å representere enda en materiell skranke ved Grunnloven § 112, som rettsvesenet bør vurdere i lyset av den generelle ubalanse fraværet av store rovdyr skaper for alle deler av økosystemet og statens forpliktelse til å «iverksette tiltak», som må være «adekvate og nødvendige» for å sikre «rett ... til en natur der ... mangfold bevarer.»⁵⁰

4.6 Rett for etterslekten som materiell skranke

Et annet sentralt moment i sammenheng med rovdyrforvaltningen er rettighetene til kommende generasjoner, slik dette er nedfelt i Grunnloven § 112: «Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.»

Hvor sterkt hensynet til etterslekten er, understrekes flere ganger i miljøparagrafens forarbeider. Som grunnlag for utformingen av paragrafen, viser en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité «solidaritet over ... generasjoner som et miljørettslig prinsipp,»⁵¹ samtidig som de vektlegger Brundtlandskommisjonens påpekning: «At staten anerkjenner sine forpliktelser til å sikre et tilfredsstillende miljø for nåværende og framtidige generasjoner, er et viktig skritt mot en bærekraftig utvikling.»⁵² Saksordfører i utenriks- og konstitusjonskomiteens behandling av miljøparagrafen, Anne Enger Lahnstein, understreket på sin side viktigheten av at «prinsippet om solidaritet med framtidige generasjoner ... er nedfelt i [grunnlovs]forslagets første ledd.»⁵³ I 2014 viste igjen flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) til hensynet til «framtidige generasjoner.»⁵⁴ Her er det viktig dessuten å se til

hvordan Menneskerettsutvalget i 2011 fastslo at miljøparagrafen medfører at «miljø som menneskerettighet» vil «kunne påberopes ... på vegne av fremtidige generasjoner.»⁵⁵

For å få en mer presis forståelse av hva «rett også for etterslekten ... til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer» innebærer, kan man også se til hvordan utenriks- og konstitusjonskomiteen viste til Stockholm-erklæringen fra 1972, prinsipp 1 om «et forpliktende ansvar for å beskytte og forbedre miljøet for kommende generasjoner.»⁵⁶ Om staten ikke forhindrer en generell forringelse av miljøet for etterslekten, synes slik å være i strid med hele miljøparagrafen.

Kravet i Grunnloven § 112 om at miljøet også skal sikres «for etterslekten» – mer presist ifølge rettskildene «beskytte og forbedre miljøet for kommende generasjoner» – er slik så sterkt, at dette synes å representere enda en materiell skranke, som følgelig også vil ha relevans for forvaltningen av utryddelsestruede dyr. Det er vanskelig å se annet enn at miljøparagrafens krav til staten om å «iverksette tiltak» for å gjennomføre «rett også for etterslekten ... til en natur der ... mangfold bevarer», må inkludere tiltak for å forhindre at dyrearter dør ut. Det vil slik være relevant for rettsvesenet å vurdere hvordan statens forvaltning av en kritisk truet (CR) dyreart med «ekstremt høy risiko for å dø ut fra Norge», er relatert til den materielle skranken «rett også for etterslekten» nedfelt i Grunnloven § 112.

4.7 Forpliktelse overfor andre stater som miljørettslig prinsipp

Statens forsvar av at bestandsmål er «satt lave» for ulv, er fullstendig avhengig av at Sverige har et mye sterkere vern av en dyreart med «ekstremt høy risiko for utdøing». Dette er noe som bør

⁵⁰ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

⁵¹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5.

⁵² Innst. 163 S (1991-1992), s. 3, min utheving.

⁵³ Forhandlinger i Stortinget nr. 254 (1991-1992), 25.05.1992, s. 3736.

⁵⁴ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

⁵⁵ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 9.4.

⁵⁶ Innst. 163 S (1991-1992), s. 3, min utheving.

drøftes ut fra hvordan en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité understreket i 1992 «at det er grunn til å se solidaritet *over grenser* ... som et miljørettslig prinsipp.»⁵⁷ Stortinget baserte sitt grunnlovsvettdtak også direkte på anbefalingene fra Brundtlandskommisjonen om «å utforme og innføre nye normer for statlig og *interstatlig* atferd for å oppnå en bærekraftig utvikling» og at «statene er *forpliktet overfor* ... *andre stater* til å opprettholde økosystemer og beslektede økologiske prosesser som er livsviktige for at biosfæren skal funksjonere» og «opprettholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»⁵⁸ Komiteen viste dessuten til professor dr. juris Inge Lorange Backers fremheving av «at det er grunn til å se solidaritet over grenser ... som et miljørettslig prinsipp.»⁵⁹ I sammenheng med hvordan Norge baserer sin rovdyrforvaltning på bestanden i naboland, kan det her også sees til forpliktelsene i Bernkonvensjonen, som den nåværende regjeringen selv «legger stor vekt på» og som understreker hvordan «*hver* konvensjonspart [stat] skal ta de egnede og nødvendige lovgivnings- og administrative tiltak for å sikre det spesielle vernet av arter av vill fauna spesifisert i Vedlegg II» og «Vedlegg III.»⁶⁰

Det vil slik være relevant for rettsvesenet å vurdere hvorvidt reduksjon av en dyreart med «ekstremt høy risiko for utdøing» er i strid med «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» i Grunnloven § 112, med hensyn til rettskildenes vektlegging av Norges forpliktelser overfor andre stater.

4.8 Plikt til å fremme beskyttelse – prøving av naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven åpner opp for uttak av ellers beskyttede ville dyrearter både i § 17 annet ledd, som slår fast at «eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe», og § 18 b som sier at «Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt ... for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom.» Det er dette som ble vist til av Oslo tingrett da den ga staten medhold i saken om uttak av ulv i 2018 og i rettsvesenets behandling av saken om hønsehauken som ble skutt etter at den angrep en høne. Hvis dette representerer en korrekt forståelse av naturmangfoldloven, vil det slik være relevant å vurdere om de respektive delene av naturmangfoldloven i seg selv er i overensstemmelse med Grunnloven § 112, igjen i samsvar med Grunnloven § 89: «I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.»

Om noen deler av naturmangfoldloven ikke tilstrekkelig forplikter staten, slik forarbeidene presiserer, til «adekvate og nødvendige tiltak»⁶¹ for at «mangfold bevares», mer presist for «å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder,»⁶² kan de respektive delene av naturmangfoldloven altså være i motstrid mot Grunnloven § 112. Dette er noe rettsvesenet bør drøfte.

4.9 Rett til miljø og biologisk mangfold som menneskerettighet

At innholdet i Grunnloven § 112 skal forstås som en menneskerettighet innenfor norsk lovgivning, ble slått fast av en enstemmig utenriks- og kon-

⁵⁷ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5, min utheving.

⁵⁸ Innst. 163 S (1991-1992), s. 3 og 4, min utheving.

⁵⁹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5.

⁶⁰ Bernkonvensjonen, § 6 og 7.1, min utheving.

⁶¹ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

⁶² Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

stusjonskomité da de i 1992 «understreke[t] at rett til en viss miljøkvalitet er en grunnleggende menneskerettighet.»⁶³ Menneskerettighetsutvalget bekreftet igjen denne forståelsen i 2011, da den fremholdt at «retten til et sunt miljø er minst like viktig for individets eksistens og livsutfoldelse som de *øvrige* menneskerettigheter som naturlig hører hjemme i Grunnloven» og at «miljø som menneskerettighet» kan «påberopes av både enkeltindividet, berørte grupper og på vegne av fremtidige generasjoner.»⁶⁴ I sin behandling av miljøparagrafen i 2014, understreket også kontroll- og konstitusjonskomiteen at «komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener forholdet mellom miljø og menneskerettigheter bør knyttes nærmere sammen.»⁶⁵ Den menneskerettslige statusen til § 112 fremheves også av hvordan bestemmelsen er plassert i Grunnloven under kapittel E. «Menneskerettigheter», og av hvordan den er utformet som en klassisk menneskerettighet der utgangspunktet er «enhvers rett».

Idet menneskerettighetene går ut fra de sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til det menneskelige individ, er det i utgangspunktet lite om miljøet i de opprinnelige menneskerettighetskonvensjonene. Her må man derfor primært se på videre fortolkning og rettspraksis i de internasjonale menneskerettighetsregimene. Hvordan FNs generalsekretær Javier Pérez de Cuéllar etablerte Brundtlandskommisjonen i 1983 kan forstås som et viktig skritt i retning av nettopp en slik forståelse av retten til miljø som en menneskerettighet, idet den definerte «the solemn responsibility of governments to protect and improve the environment for both

present and future generations.»⁶⁶ Hvordan menneskerettighetene må forstås å inkludere retten til et mest mulig opprinnelig miljø, ble også presisert av FNs Komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i en formell kommentar om FNs Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR) i 2009. Her understreket komiteen at CESCR artikkel 15, som forplikter konvensjonspartene å ivareta «retten til for enhver til ... å delta i det kulturelle liv,» også innebærer retten til et beskyttet naturmiljø generelt og til vern av dyre- og plantearter spesifikt:

The following are necessary conditions for the full realization of the right of everyone to take part in cultural life on the basis of equality and non-discrimination. (a) Availability is the presence of cultural goods and services that are open for everyone to enjoy and benefit from, including ... nature's gifts, such as seas, lakes, rivers, mountains, forests and nature reserves, *including the flora and fauna* found there, which give nations their character and biodiversity.⁶⁷

Det meste av menneskerettslig rettspraksis som berører miljø, går likevel på hvordan retten til liv (EMK 2, CCPR 6) og rett til respekt for privatliv og familieliv (EMK 8, CCPR 17, CESCR 10), inkluderer retten til et sunt miljø. Også sentralt er at retten til å motta og meddele opplysninger og ideer (EMK 10, CCPR 19) må inkludere informasjon om miljøet – altså fullstendig i overensstemmelse med bestemmelsen i Grunnloven § 112 andre ledd. Her kan man for eksempel se til rapporten fra FNs Høykommissær for menneskerettigheter fra 2011, *Analytical study on the relati-*

⁶³ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5.

⁶⁴ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 40.5, 9.4, min utheving.

⁶⁵ Innst. 187 S (2013-2014), avsnitt 2.9.

⁶⁶ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 01.10.1987. § 5.1 (81).

⁶⁷ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 21 Right of everyone to take part in cultural life*, 21.12.2009, § 16, min utheving.

onship between human rights and the environment,⁶⁸ og følgende saker fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen: López Ostra mot Spania (1994), Guerra o.a. mot Italia (1998), Öneryıldız mot Tyrkia (2004), Taşkın o.a. mot Tyrkia (2004), Fadeyeva mot Russland (2005), Öçkan o.a. mot Tyrkia (2006), Giacomelli mot Italia (2007), Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva og Romashina mot Russland (2007), Tătar mot Romania (2009), Deés mot Ungarn (2010) og Dubetska o.a. mot Ukraina (2011).

Med den stadig økende kunnskapen om betydningen fungerende økosystem har for miljøet og menneskets tilværelse generelt, kan denne menneskerettslige rettspraksisen sees som relevant også for forståelse av Grunnlovens beskyttelse av «rett ... til en natur der ... mangfold bevarer», altså statens forpliktelse ifølge rettskildene til «å opprettholde økosystemer og beslektede økologiske prosesser» og «opprettholde biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder.»⁶⁹

Hvordan Grunnlovens beskyttelse av retten til miljø er definert som en menneskerettighet, er altså i overensstemmelse med hvordan den internasjonale forståelsen av menneskerettighetene har utviklet seg. Det kan slik i prinsippet være relevant for rettsvesenet å drøfte hvorvidt det å redusere utrydningstruede dyrearter og følgelig også skade sårbare økosystemer, er i overensstemmelse med Norges menneskerettslige forpliktelser til å retten til et sunt miljø ifølge retten til liv og retten til privatliv og familieliv. Det kan videre vurderes om dette er i strid med retten til å delta i det kulturelle liv, i lyset av den formelle kommentaren til CESCR 15 om rett til «naturens gaver», inkludert dens flora og fauna.

Siden det er liten praksis å trekke inn men-

neskerettighetskonvensjonene direkte inn i norsk rettsbehandling, er muligens det viktigste med det at Grunnlovens «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer» må forstås som en menneskerettighet, antagelig hvordan dette innebærer at terskelen for inngrep som begrenser lovens bestemmelse er desto høyere. At retten til miljø er definert som en menneskerettighet må få konsekvens for selve *rettsbehandlingen* i det norske rettsvesenet, presiseres også i forarbeidene. Som Menneskerettighetsutvalget understreket, «vil miljø som menneskerettighet kunne påberopes av både enkeltindividet, berørte grupper og på vegne av fremtidige generasjoner.»⁷⁰ Når Grunnloven § 112s enhvers «rett ... til en natur der ... mangfold bevarer» – et mangfold som ifølge rettskildene er ensbetydende med «alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder»⁷¹ – må forstås som en menneskerettighet, kan enhver begrensning av denne retten følgelig også sees i lyset av reglene for hvordan menneskerettighetene generelt *kan* begrenses. Inngrepet må dermed, slik det er definert i for eksempel retten til privatliv i EMK artikkel 8, være «i samsvar med loven og ... nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»⁷²

Rettsvesenet kan følgelig vurdere om de ulike aspektene ved statens nåværende rovdyrforvaltning er legitime i henhold til en slik menneskerettslig prøving av Grunnloven § 112,

⁷⁰ Dokument 16 (2011-2012), avsnitt 9.4, min utheving.

⁷¹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

⁷² Jf. formuleringen av omtrent likelydende begrensning av menneskerettighetene i ulike i artikler i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN's Konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

⁶⁸ A/HRC/19/34 fra 16.12.2011.

⁶⁹ Innst. 163 S (1991-1992), s. 4.

altså om de statlige inngrepene kan objektivt og saklig begrunnes ut fra de menneskerettslige åpningene for begrensning og om disse inngrepene er proporsjonale i forhold til ønsket målsetning. Dette gjelder begrensninger i retten til miljø, økosystem og overlevelsen til alle arter – både for mennesker i dag og for etterslekten. Ut fra dette, kan retten se nærmere på regler for uttak, fastsetting av rovdyrsoner og bestandsmål, forpliktelse overfor andre stater, så vel som relevante bestemmelser i naturmangfoldloven.

Alle de statlige inngrepene som begrenser rettighetene i Grunnloven § 112 har det til felles at de har utgangspunkt i at staten har som mål å begrense en utrydningstruet dyreart. Rettsvesenet bør følgelig primært vurdere statens *begrunnelse* for dette målet i lyset av de generelle mulighetene stater har til å begrense menneskerettslige bestemmelser. Ser man på de ulike begrunnelsene staten viser til for å begrense en utrydningstruet dyreart, faller de alle i utgangspunktet inn under myndighetenes plikt ifølge menneskerettighetene til «å beskytte andres rettigheter».

KLD fremhever «hensynet til beitenæringen» som selve grunnen for at det «helt konkrete bestandsmål for forvaltningen av rovvilt i Norge ... er satt lave.»⁷³ Her bør det altså presiseres at «hensynet til beitenæringen» i hovedsak er ensbetydende med retten for bønder til å slippe ut beitedyr på utmarksbeite uten tilsyn, siden faren for rovdyrangrep minsker betraktelig når beitedyrene sikres på ulikt vis. Domstolene bør dermed drøfte om dette «hensynet til beitenæringen» er en saklig begrunnelse og et legitimt mål som er proporsjonalt i forhold til statens målsetning om å gripe inn i Grunnloven § 112s «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten» ved å redusere vernet av utrydningstruede dyr. Ser man på akkurat saken som

ble behandlet i Oslo tingrett i 2018, skulle «hensynet til beitenæringen» antagelig ha vært avvist som begrunnelse, siden de relevante uttakene på ulv her var i områder der rovdyr *ikke* utgjorde en trussel mot beitenæringen, noe som er redegjort for av både WWF og Stortinget.⁷⁴ Man kan ikke vise til «hensynet til beitenæringen» som begrunnelse, i saker der dette ikke har relevans «for å beskytte andres rettigheter».

Når det gjelder uttak i områder der rovdyr ikke utgjør en trussel mot beitenæringen eller om domstolene mer generelt avviser «hensynet til beitenæringen» som et legitimt mål som er proporsjonalt i forhold til ønsket målsetning om å gripe inn i «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten», må man se til statens sekundære begrunnelser for sin rovdyrpolitikk. Her blir det relevant å vurdere hensynet til andre grupper i befolkningen som staten viser til som negativt berørt av rovdyrbestanden. Den ene av disse er «rettighetshavere og jegere som driver løshundjakt», primært i forbindelse med elgjakt som KLD understreker «er viktig både økonomisk og som rekreasjon for mange i Norge.»⁷⁵ Rettsvesenet bør slik vurdere om det å beskytte de økonomiske og rekreasjonsmessige rettighetene til «rettighetshavere og jegere som driver løshundjakt» altså representerer en objektiv begrunnelse og et legitimt mål som er proporsjonalt i forhold til ønsket målsetning om å gripe inn i «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten».

Rettsvesenet bør i denne sammenhengen også vurdere rettighetene til de «deler av befolkningen som føler frykt for ulv.»⁷⁶ siden staten trekker frem hensynet til disse som en gruppe som er negativt berørt av rovdyrbestanden. Mens 32,8 % i rovdyrområdene oppga «å være redde

⁷³ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 111, 110, min utheving.

⁷⁴ WWF Sluttinnlegg til Oslo tingrett 10.04.2018, avsnitt 3.3, Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 78.

⁷⁵ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 112, 51.

⁷⁶ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 98, 113 og 114.

for å møte ulv» i 2010, gjaldt dette 25,8 % av befolkningen generelt.⁷⁷ Det er likevel vanskelig å se at slik frykt, siden den i all hovedsak er grunnleggende irrasjonell, representerer en saklig begrunnelse som er proporsjonal i forhold til det å begrense grunnlovens menneskerettslige «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten». Som KLD selv påpeker, «avtar folks frykt med økt kunnskapsnivå om rovvilt.»⁷⁸ Idet KLD viser til sammenheng mellom frykt og politikk overfor dyr, blir det relevant å se på statistikk om hvilken fare ulike dyrearter representerer i landet. Mens ingen er drept av ulv på over to hundre år i Norge, ble for eksempel åtte mennesker drept av kyr mellom 1997 og 2008 og like mange av hunder mellom 1996 og 2016. Flere innbyggere blir dessuten drept og alvorlig skadet hvert eneste år i møte med elg i trafikken.⁷⁹ Statens henvisning til en irrasjonell frykt overfor ulv som et relevant moment, blir slik noe underlig i lyset av at staten aldri har gått inn for å redusere bestanden verken av kyr, hunder eller elg ut fra den reelle faren disse andre dyreartene representerer for mennesker.

Et viktig moment i rovdyrforvaltningen er hvordan regjeringen er «opptatt av at konfliktnivået skal være lavest mulig og at det er bredest mulig aksept for forvaltning av rovvilt i Norge.»⁸⁰ Det er viktig å understreke at denne konflikten primært ikke er forbundet med beitenæringen, verken i eller utenfor ulvesonen. Som KLD presiserer: «Konflikten i ulvesonen er i dag

i hovedsak knyttet til rettighetshavere og jegere som driver løshundjakt» og «de som føler frykt grunnet ulvens tilstedeværelse.»⁸¹ Samtidig er det viktig å merke seg at *konfliktnivået* i sammenheng med jegere, rettighetshavere og mennesker som er redd for ulv, fremstilles slik som en større utfordring for staten, enn selve *interessene* til disse grupperingene.

Denne forståelsen av hvor konflikten om ulv er konsentrert, bekreftes av forskere. I sin doktoravhandling i anvendt økologi, konkluderer Kristin Evensen Gangås som følgende:

«Vi fant ingen sammenheng mellom folks holdninger til rovvilt eller generelle miljøholdninger og om det faktisk var rovvilt tilstede eller om de hadde opplevd tap av sau. I stedet fant vi en mer negativ holdning til rovvilt i områder som har sterke tradisjoner for storviltjakt eller har store mengder sau på beite uavhengig av om det er faktiske tap av sau eller ikke.»⁸²

Under behandlingen i Oslo tingrett, demonstrerte Ketil Skogen, forsker ved Norsk institutt for naturforskning, samme forståelse av hva som forårsaker konflikt, idet «han forklarte at negative holdninger til ulv i stor grad er knyttet til jaktinteresser.»⁸³

Staten har som et uttalt mål å «søke å redusere konfliktmålet» knyttet til «de store rovviltartene.»⁸⁴ Det blir dermed et spørsmål om det å «søke å redusere konfliktnivået» også er et *motiv* for staten for å gripe inn i «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten», ved å begrense antallet allerede utrydningstrue-

⁷⁷ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 59.

⁷⁸ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 59.

⁷⁹ Erik Sveberg Dietrichs «Rovdyrangrep i Norge» i *Tidsskriftet Den norske legeforening* 136 (2016): s. 1236–38, DOI: 10.4045/issn.16.0341; Linda Sunde «Mange flere drept av storfe» i *Bondebladet* 19. oktober 2010; Tor Sandberg «Åtte drept av hunder i Norge» i *Dagsavisen* 7. januar 2017; Statens Vegvesen *Statens vegvesens rapporter. Temaanalyse av trafikkulykker i tilknytning til vilt og andre dyr i perioden 2005-2011*. Statens Vegvesens rapporter nr. 191. Region nord, Veg- og transportavdelingen 2013, s. 3.

⁸⁰ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 112.

⁸¹ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 112, 115.

⁸² Kristin Evensen Gangås *Attitudes towards large carnivores and acceptance of illegal hunting. The importance of social attitudes and scales in large carnivore management*. Hedmark University College 2014, s. 7.

⁸³ 17-196251-TVI-OTIR/08 (Oslo), s. 42.

⁸⁴ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 89.

de rovdyr. Om så er tilfelle, må det vurderes hvorvidt en slik motivasjon er legitim og proporsjonal i forhold til statens rett til å begrense menneskerettighetene «for å forebygge uorden».

Som KLD viser, er etablering av ulv i nye områder noe som i seg selv kan «øke konfliktnivået innenfor» de respektive områdene.⁸⁵ Dette demonstrerer samtidig at *reduksjon* av ulv er faktisk noe som demper konfliktnivået i områdene det måtte skje. Som KLD også refererer til, begrunnes ofte begrensningen av antallet rovdyr nettopp med konfliktnivået, men man må merke seg at det er primært «de som ikke ønsker å øke bestanden» som «peker på konfliktnivået i ulveforvaltningen» som en utfordring. Konflikt *skapt* av rovdyr motstandere brukes altså som et argument for å redusere bestanden av utrydningstruede rovdyr.⁸⁶ Men konflikt når dette *genereres* av motstandere av at menneskerettighetene opprettholdes – her altså «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten» – kan likevel på ingen måte brukes som begrunnelse for å begrense grunnleggende menneskerettigheter. Dette er ganske enkelt ikke noen saklig eller objektiv begrunnelse for statens rett til å gripe inn i noens menneskerettigheter, verken «for å forebygge uorden» eller «for å beskytte andres rettigheter». Her kan det for eksempel vises til saken *Alekseyev mot Russland* fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i 2010, der nettopp en slik argumentasjon fra Russlands side ble avvist som grunnleggende illegitim og ensbetydende med at «the authorities effectively endorsed the intentions of persons and organisations» som truet med konflikt for å begrense andres grunnleggende menneskerettigheter.⁸⁷

⁸⁵ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 114, 115, 51, jf. 98, 99, 100, 101.

⁸⁶ Stortingsmelding 21 (2015-2016), s. 84.

⁸⁷ EMDs dom 21. oktober 2010, *Alekseyev mot Russland* (4916/07, 25924/08 og 14599/09), avsnitt 77, jf. avsnitt 72-76.

Statens ønske om «at konfliktnivået skal være lavest mulig», synes slik ikke å representere noen objektiv eller saklig begrunnelse for å begrense «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten» gjennom å redusere antallet allerede truede rovdyr, og vil slik antagelig også være i strid med Grunnloven § 112 om det faktisk har vært brukt som en begrunnelse for at bestandsmål for rovdyr er «satt lave».

5. Konklusjon

Ser man Grunnloven § 112 i lyset av sine forarbeider, er det grunn til å anse at grunnlovsbestemmelsen innebærer en ganske så omfattende beskyttelse av truede dyrearter, spesielt utfra hvordan en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomité da de først utformet paragrafen, la stor vekt på en rekke av anbefalingene fra Verdenskommissjonen for miljø og utvikling. Dette handler om hvordan miljøparagrafen beskyttelse av enhvers «rett til ... en natur der ... mangfold bevares ... også for etterslekten», synes å presentere materielle skranker for å beskytte og sikre overlevelsen til alle arter, for å sikre mest mulig fullstendige økosystemer og for å bevare dette for kommende generasjoner. I hvilken grad disse materielle skrankene vektlagt i forarbeidene setter føringer overfor norske myndigheter, er nettopp noe av det rettsvesenet må vurdere nøye. Dette vil få videre konsekvenser ikke bare for myndighetenes plikt til å bevare og styrke dagens økosystemer og bestander av truede dyr, men også for hvorvidt alle deler av naturmangfoldloven, dagens fastsatte bestandsmål og ordning med avgrensede rovdyrsoner er i overensstemmelse med miljøparagrafens bestemmelser. Ut fra forarbeidenes føringer, må rettsvesenet dessuten vurdere Norges forpliktelser overfor andre stater som miljørettslig prinsipp. Det må også fastslås hvilke konsekvenser det har at Stortinget så klart har definert og understreket enhvers rett til miljø og biologisk mangfold som en menneskerettighet,

både ut fra relevant menneskerettslig rettspraksis om miljø og fra hvordan enhver begrensning av menneskerettigheter generelt må vurderes ut fra om den er saklig begrunnet og proporsjonal i forhold til ønsket målsetning, ikke minst når det vises til hensynet til andres rettigheter.

Med tanke på hvordan Stortinget allerede i 1992 insisterte at deres grunnlovsvedtak var

«et viktig signal både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt det legges på miljøvern hensyn i Norge,»⁸⁸ er det desto viktigere at de norske domstolene foretar en grundig behandling av Grunnloven § 112 i lyset av forarbeidene, for klargjøre hva konsekvensene av dette signalet faktisk innebærer.

⁸⁸ Innst. 163 S (1991-1992), s. 5.

