



Postboks 2266, 9507 Alta
post@edl.no. www.edl.no
Kontonr.: 4901 14 41202
Organisasjonsnr. 991 097 058

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Alta 30.10.2007

Vedr. Regjeringens samepolitiske melding

EDL (www.edl.no) ble stiftet i Alta i april 2007 som en tverrpolitisk organisasjon for å motvirke en tiltagende politisk aktivitet i vår nordligste landsdel, basert på etnisk tilhørighet. EDL ser dette som en uheldig deling av befolkningen og en utvikling som bærer kimen til konflikt i seg. Utøvelsen av myndighet har aldri tidligere vært basert på lovhjemlede etniske kriterier. Befolkningen, også den samiske, er i høyeste grad av blandet etnisk opprinnelse. Dette bør fortsatt få være grunnlaget for harmonisk sameksistens i demokratisk likeverd.

Regjeringen har tidligere i år varslet at den vil legge frem en melding for Stortinget om sin samepolitikk, og har i den anledning oppfordret til deltagelse. Derfor denne oversendelse.

Sentralt i samisk rettighetsargumentasjon står ILO 169 konvensjonen av 1989. Konvensjonens relevans for samene i Norge er imidlertid ikke belyst i proposisjonen (St. prp. nr. 102 (1989-90)) som lå til grunn for ratifisering. Ved Stortingets behandling denne 20. juni 1990, ble heller ikke dette spørsmål berørt.

EDL mener vesentlige momenter i den forbindelse er blitt utelatt. I vedlagte utredning gjør vi nærmere rede for dette. Vi ber Regjering og Storting ta opp spørsmålet om Norge bør gå sin behandling av ILO169 konvensjonen før ratifisering "nærmere etter i sømmene".

Av prinsipiell art er spørsmålet om Stortinget er blitt forelagt en norsk tekst som i innhold avviker fra den offisielle (engelske og franske) versjon i en grad som strekker seg utover det som er rent språklig. Stortinget er suveren i sitt lovarbeid, men henvises her til en folkerettslig standard som legger føringer på denne frihet. Har Stortinget blitt forledet til å gå utover disse føringer?

En gjennomgang bør ha som mål å sikre at Stortinget får seg forelagt korrekte norske oversettelser av ikke-norske konvensjonstekster og at eventuelle språklige uklarheter forelegges representantene. Slik vil lovgiver bevisst kunne ta stilling til norske fortolkninger. Med basis i en slik behandling av ILO 169 bør dens relevans for norske forhold vurderes. I lys av dette bør Stortinget etter vår mening gis anledning til å drøfte om dagens samiske del av befolkningen faller inn under ILO169 og om Finnmarklovens fortolkninger skal skje innenfor konvensjonens bestemmelser slik anvist i lovens § 3.

ILO konvensjonen er også referert av Høyesterett i den kjente Selbu-saken av 21.6.2001. Når AID viser til denne dom og hevder at: "ILO-konvensjon nr. 169, art. 1 nr. 1 b, utvilsomt gir samene status som urfolk i Norge, også i det sørsamiske området", er det riktig med basis i den norske gjengivelse. Ut fra ILOs engelske versjon med forklaringer, slik vist i vedlagte utredning, må høyesterettsdommen bety at samene i Norge lever i stammesamfunn. Samerettsutvalget har imidlertid i brev av 31. 3. 1981 til Justis- og politidepartement sagt at samene i Norge ikke lever i stammesamfunn. Dette er også i samsvar med den alminnelige oppfatning. Fordi dommen selvsagt holder seg til den norskspråklige versjon som Stortinget har ratifisert, kan AID skape inntrykk av at folkeretten ved ILO-konvensjon nr. 169, gir samene status som urfolk. Vi mener så ikke er tilfelle, og understreker betydningen av å kvalitetssikre norske oversettelser av internasjonale konvensjoner før de ratifiseres. Hvorfor ILO så sterkt binder konvensjon nr 169 til stammetilhørighet er et interessant spørsmål vel verd en nærmere belysning.

EDL mener ILO169 konvensjonen primært er et humanistisk aktstykke. Tølkes den som grunnlag for å gi særrettigheter kan den ha separatistiske virkninger. Dette fremmer ikke stateres interesse for å ratifisere konvensjonen. Fortolkninger og tilpassninger slik Norge her har gjort – selv om det kan være ubevist – er derfor ikke til folkerettens fordel.

For EDL

Lars Hapalathi (styreleder)

KOPI (pr brev):

Stortingspresident Thorbjørn Jagland
Stortinget, 0026 Oslo

Statsråd Knut Storberget
Justis- og Politidepartementet
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

KOPI (pr epost):

Høyesterett Høyesterettsjustitiarius Tore Schei
post@hoyesterett.no

Stortingets presidentskap:

Carl I. Hagen Carl-Ivar.Hagen@stortinget.no
Inge Lønning Inge.Loening@stortinget.no
Berit Brørby Berit.Broerby@stortinget.no
Ola T. Lånke Ola.Lanke@stortinget.no
Olav Gunnar Ballo Olav-Gunnar.Ballo@stortinget.no

Justiskomiteens leder: Anne Marit Bjørnflaten
Anne-Marit.Bjoernflaten@stortinget.no

Sametinget: samediggi@samediggi.no

VEDLEGG: ILO 169 konvensjonen og dens norske gjengivelse (utredning, 5 sider)

./.

ILO 169 KONVENSJONEN OG DENS NORSKE GJENGIVELSE

UTREDET AV EDL – ORGANISASJONEN FOR ETNISK OG DEMOKRATISK LIKEVERD

30. OKTOBER 2007

Bakgrunn

Vår begrunnelse for denne utredning er den observasjon at den Norske tittel på ILO169 har et semantisk innhold som skiller seg fra de offisielle engelsk- og fransk-språklige utgaver. Hvor betydningsfullt dette er og hvilke konsekvenser det bør få, ønsker vi å sette under debatt. Utfordringene her er både av folkerettslig og politisk karakter.

Denne utredning befatter seg kun med konvensjonens tittel og dens artikkel 1.

ILO 107 og ILO 169

ILO-konvensjon 169 (1989) er en revisjon av ILO-konvensjon 107 (1957). ILO-konvensjon 107 ble som kjent ikke ratifisert av Norge. På grunnlag av St.prp. nr. 102 (1989-1990) ble ILO169 ratifisert 20. juni 1990. Proposisjonen vurderer spesielt de rettsregler som gjelder eiendoms- og bruksrettigheter. På disse punkter var det gjort endringer i konvensjonsteksten i ILO107. Bortsett fra en merknad knyttet til at ordet *population* i tittelen til ILO 107 var erstattet med *peoples* i ILO 169, er der i St.prp. 102 ingen kommentarer relatert til spørsmålet om målgruppen for ILO107 var blitt endret i ILO169. En sammenligning av de deler av ILO 107 (se St. prp. nr. 36 (1958) side 32) og ILO169 som definerer målgruppen, viser at den eneste reelle endring ligger i at man som *innfødt* skal regne grupper som stammer fra de mennesker som befolket landet/regionen på det tidspunktet da statens nåværende grenser ble fastlagt. Denne tilføyelse ble fremmet av den norske delegasjon. Således kalles de to konvensjoner for henholdsvis *Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957* og *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989*. Den norske gjengivelse av disse titler er henholdsvis i 1957 *Konvensjonen om innfødte befolkningsgrupper og andre befolkningsgrupper som lever under stammeforhold* og i 1989, *Konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk*,

Av dette fremgår at det i den norske versjon er gjort endringer hva angår målgruppen som ikke samsvarer med innholdet i den engelskspråklige tekst.

Helhetlig fortolkning

Tolkning av rettsregler må gjøres helhetlig. Det innebærer at alle elementer i en artikkel må betraktes under ett. Artikkel 1, punkt 1 sier ikke noe om hvordan punktene a) og b) skal relateres til hverandre. Vi må derfor spørre om en berettiget gruppe må være innfødte/opprinnelige som lever i stammesamfunn, eller er det tilstrekkelig at de bare er innfødte uansett levekår, eller bare lever som stammefolk uavhengig av opprinnelse? ILO belyser disse spørsmål i sin veiledning på nettstedet:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/egalite/itpp/convention/03.pdf>

Underavsnittet *Coverage* omfatter Artikkel 1, punkt 1. Forklaringen har vi gjengitt i venstre kolonne i tabell I med vår norske gjengivelse i høyre kolonne.

TABELL I.

ILO	Vår oversettelse
<p>Elements of tribal peoples include:</p> <p>a)_ traditional life styles;</p> <p>b)_ culture and way of life different from the other segments of the national population, e.g. in their ways of making a living, language, customs, etc.;</p> <p>c)_ own social organization and traditional customs and laws.</p> <p>Elements of indigenous peoples include:</p> <p>d) traditional life styles;</p> <p>e) culture and way of life different from the other segments of the national population, e.g. in their ways of making a living, language, customs, etc.;</p> <p>f) own social organization and political institutions;</p> <p>g) living in historical continuity in a certain area, or before others “invaded” or came to the area.</p> <p>The ILO focuses on the present situation, though historical continuity is important too. The challenge is how to improve the living and working conditions of indigenous and tribal peoples so they can continue to exist as distinct peoples, if they wish to do so.</p>	<p>Begrepet stammefolk inkluderer:</p> <p>a)_tradisjonelt levesett;</p> <p>b)_kultur og levesett forskjellig fra andre deler av nasjonens befolkning, f.eks i måten de livnærer seg på (næringsliv), språk, skikker, etc.;</p> <p>c)_egne sosiale organisasjoner og tradisjonelle skikker og lover.</p> <p>Begrepet innfødte folkeslag inkluderer:</p> <p>d) tradisjonelt levesett</p> <p>e) kultur og levemåte forskjellig fra andre deler av nasjonens befolkning, f.eks i næring, språk, skikker, etc.;</p> <p>f) egne sosiale organisasjoner og politiske institusjoner;</p> <p>g) lever i historisk kontinuitet i et visst område eller før andre ”invaderte” eller kom til området.</p> <p>ILO fokuserer på dagens situasjon selv om historisk kontinuitet også er viktig. Utfordringen er hvordan man skal bedre levekårene til innfødte stammefolk slik at de kan fortsette å eksistere som distinkt folkegruppe dersom de ønsker det.</p>

Som en ser er forklaringen av karakteristikken *indigenous* identiske med forklaringen av *tribal* på de tre første punkter a), b) og c). Stammetilhørighet er derfor en uløselig del av begrepet *indigenous* slik ILO bruker ordet. *Indigenous* har i tillegg et punkt g) som krever at gruppen har levd i historisk kontinuitet i angjeldende område før andre. Fortsatt gjelder altså den opprinnelige forutsetning i ILO 107, nemlig at de som berettiges av konvensjonen skal/må leve som stammefolk.

Vi ser også at ILO presiserer at det skal fokuseres på dagens situasjon og at det bærende motiv er ønsket om å bedre levekårene samt å legge forholdene til rette slik at vedkommende gruppe ikke mister sine tradisjoner og sin identitet.

Som en revisjon av ILO 107 er ILO 169 i alt vesentlig rettet mot samme målgruppe som 107. Vi kan derfor også bruke formuleringer i ILO 107 når en skal tolke målgruppen etter artikkel 1 i ILO 169. Målgruppen for begge er innfødte/opprinnelige stammefolk i selvstendige stater og konvensjonens hensikt er å bedre deres humanitære kår og verne om disse gruppers identitet.

Denne konklusjon er i samsvar med den gjennomgang av ILO169 som tidligere sjef for ILOs *Application of standards Unit*, Lee Swepston gav på et seminar om *Folkerett og samiske rettigheter* på Sametinget den 26. sept. 2007. Han poengterte nettopp at det er levetår i dagens samfunn som er utslagsgivende og ikke etniske trekk som språk, hudfarge, etc., for den del, genetisk opprinnelse. Karakteristikken *tribal* (å leve i stammesamfunn) er derfor et primært kriterium for å identifisere de målgrupper som ILO169 angår.

Den norske gjengivelse av ILO 169

Konklusjonen foran er bakgrunn for EDLs kommentarer til den norskspråklige utgaves oversettelse hva gjelder de deler som angår ILO-konvensjonens målgruppe. I St.prp. nr 102 har en ikke berørt spørsmål vedrørende konvensjonens målgrupper, men tilsynelatende tatt for gitt at i Norge henfaller samene til denne (se merknad fra den norske ILO-komiteen, punkt 2, side 14). En skal merke at komiteen ikke besvarer spørsmålet reist av Administrasjonsdepartementet vedr. stammefolk prinsipielt, men konstaterer bare at det i senere tid ikke har vært innvandret stammefolk til Norge. Tabell II gjengir rad for rad den Engelske og den Norske konvensjonstekst.

TABELL II

Rad	Engelsk ILO 169	Norsk ILO 169
5.	Convention No. 169 concerning indigenous and tribal peoples in independant countries	Konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater
6.	adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand ninehundred and eighty-nine the following convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989:	vedtar i dag, den 27. juni 1989 følgende konvensjon som kan kalles Konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk, 1989
7	This Convention applies to:	Denne konvensjon gjelder for:
8	(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;	(a) stammefolk i selvstendige stater der sosiale, kulturelle og økonomiske forhold skiller dem fra andre deler av det nasjonale fellesskap, og der deres status helt eller delvis er regulert av egne skikker, tradisjoner eller av særlige lover eller forskrifter.
9	(b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.	(b) folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som – uansett deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.

Rad 5. Uttrykket *indigenous and tribal Peoples* er i grammatikalsk henseende to adjektiver (*indigenous* og *tribal*) som karakteriserer subjektet (*peoples*). Adjektivene er sammenknyttet med konjunksjonen *og*. I dette tilfelle er *og* å oppfatte som et *logisk og* når adjektivene ikke karakteriserer separate sett. Dette er også i overensstemmelse med tolkningen i 1958 i St.prp. nr. av ILO 107 (som Norge ikke ratifiserte). På norsk er her tittelen i rad 1, Tabell I over, gjengitt slik:

”Konvensjon nr 107 om vern og integrering av innfødte og andre befolkningsgrupper som helt eller delvis lever under stammeforhold i uavhengige stater.” Her angir formuleringen ”og andre befolkningsgrupper” at innfødte også forutsettes å ”helt eller delvis leve under stammeforhold”. Hvorfor er denne semantiske fortolkning fraveket i ILO169? Fortolkningen var observert og drøftet allerede i brev av 31. 3. 1981 fra Samerettsutvalget til Det Kgl. Justis og politidepartement. Brevet angår departementets behandling av ILO 107. I brevet punkt 2 sier man om konvensjonens virkeområde: (sitat) *Et vilkår for at konsesjonen skal komme til anvendelse er at det må forekomme urbefolkninger i konvensjonens forstand eller tilsvarende folkegrupper. For det andre kreves det at gruppene må kunne sies å ha et visst stammepreg. For det tredje må de ikke være fullt integrert i samfunnet.* (sitat slutt).

Vi skal komme tilbake til bruk av termen *urbefolkninger* som oversettelse av konvensjonstermen *Indigenous Peoples*, men merker oss at man her ellers innser at det også kreves av angjeldende befolkning at de skal ha *et visst stammepreg*. I senere avsnitt sies imidlertid: (sitat) *Når det gjelder konvensjonens annet krav, nemlig at vedkommende gruppe vil kunne sies å ha et visst stammepreg, kan det være grunn til å påpeke at konvensjonen har en generell fleksibel karakter, og at bestemmelsen ikke kan underkastes en streng ordtolkning.* (sitat slutt).

Senere uttaler Samerettsutvalget at de: (sitat) *har ikke tatt stilling til om det er grunnlag for en så vidt fri tolkning av konvensjonsteksten. Utvalget anser det for øvrig noe uheldig og misvisende å karakterisere den samiske befolknings stilling i dag ved stammebegrepet.* (sitat slutt).

Vi merker oss her at sitatene klart viser at man oppfattet at konvensjonens målgruppe måtte innfri begge kriterier, nemlig både å være urbefolkning (alias *indigenous*) og ha stammepreg (alias *tribal*). Det er samerettsutvalget som her introduserer urbefolkninger som gjengivelse av *indigenous*. På norsk betyr ordet *innfødte* eller *opprinnelige*. Dette blir positivt feil når man her oversetter et adjektiv med et substantiv.

Som det fremgår har en oversatt uttrykket *indigenous and tribal peoples* til ”urbefolkninger og stammefolk” og dermed gjort to atskilte målgrupper berettiget i stedet for en som må oppfylle to kriterier. Denne oversettelse innebærer at man berettiger stammefolk uavhengig om de er urbefolkning og urbefolkninger uavhengig om de er stammefolk. Som en ser er dette ikke i tråd med ILOs veiledning slik sitert foran og heller ikke i tråd med norsk gjengivelse av uttrykket i ILO107. Det vises også til Lee Swepstons redegjørelse om levemåte som hovedkriterium for ILOs berettigelse.

Blant de 4 land i Europa som har ratifisert konvensjonen er Norge det eneste som ikke har oversatt begrepet *indigenous* med *innfødte*. På dansk - opphavet til norsk bokmål - heter konvensjonen: ”C169 Konvensjon Om Innfødte og Stammefolk i Uafhængige Lande”. På tysk kalles konvensjonen: ”C169 Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989“. Merk „*eingeborene und in Stämmen lebende*“ som igjen viser at de to adjektiver er koplet. I Nederland heter konvensjonen: „Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen (Verdrag Nr. 169 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenzeventigste zitting); Gene`ve, 27 juni 1989“. De sistnevnte oversettelser viser at man oppfatter både innfødt/opprinnelig og stammetilhørighet som simultane kriterier for de angjeldende folkegrupper.

Rad 6 Se merknad til rad 5.

Rad 7 og 8 Ingen merknader

Rad 9 Her ser vi at *indigenous* nå er gjengitt som *opprinnelige*. Dette er korrekt oversatt, men er inkonsistent med strukturen i Artikkel 1, pkt 1 hvor avsnitt merket a) forklarer begrepet *tribal* og b) forklarer ordet *indigenous* i konvensjonens tittel. Siden man i den norske tittel benytter urbefolkninger for *indigenous* skulle en her ha skrevet ”folk i selvstendige stater som er ansett som urbefolkninger fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet...”. Om en beholder avsnitt b) slik det står må tittelen endres til ”Konvensjon nr. 169 om opprinnelige og stammefolk i

selvstendige stater”. Dette viser klart det uholdbare i å oversette et adjektiv med et substantiv. Skal dette være meningsfylt må en la adjektivet få substantivet stammefolk ved å sløyfe *og*. Resultatet blir da ”Konvensjon nr. 169 om opprinnelige stammefolk i selvstendige stater”. Dette er mer i tråd med ILOs forklaring i tabell I. Hva som legges i ordet *opprinnelige* fremgår av punkt g) i tabellen.

Konklusjon

ILO-konvensjon 169 er et sett av rettsregler som gjelder mennesker som har en kultur og en levemåte (levestil) som er forskjellig fra andre deler av befolkning. De forventes å ha egne sosiale organisasjoner og tradisjonelle skikker og lover og ILO betegner deres levestil som stammesamfunn (*tribal*). Disse mennesker søker ILO 169 å gi respekt og folkerettslig beskyttelse. Konvensjonen er ikke for grupper som lever integrert og likestilt med og i den øvrige befolkning. Dette skulle angis i konvensjonsteksten med kravet om stammetilhørighet.

I Artikkel 34 åpner ILO 169 for fleksibilitet hva angår særegne forhold i det enkelte land. Dette gjelder arten og omfanget av tiltak som treffes og ikke om de krav som settes til målgruppen.

Stortinget har valgt å modifisere konvensjonens angivelse av målgruppe og avviker i så henseende klart fra ILOs tilrådninger.

ILO 169 er primært en humanitær akt. Det er opp til selvstendige staters lovgivende organer å bestemme om konvensjonen skal gjøres gjeldende for landets innbyggere. Om dette kan gjøres ”med visse modifikasjoner” er et spørsmål andre må besvare. Som det første land i verden ratifiserte Norge ILO169 den 20. juni 1990. Kun 20 av ILOs 178 medlemsstater har i dag fulgt Norges eksempel. Blant disse er ikke våre to naboland Sverige og Finland.