

► «URFOLK» INN I GRUNNLOVEN?

Innspill til Kontroll- og konstitusjonskomiteen fra Organisasjonen Etnisk og demokratisk likeverd(EDL), Alta November 2013

Sammendrag

En kort begrunnelse for vårt innspill angående grunnlovsforslag som omhandler samene i Norge.

Det er fremmet grunnlovsforslag som omhandler samene i Norge. Forslagene er begrunnet med at Lønningutvalget har fremmet disse. Derfor finner vi det naturlig å kommentere de opplysninger, betraktninger og påstander som blir framsatt i Lønningutvalgets innstilling om hvorfor disse grunnlovsforslagene bør fremmes.

Årsaken til at vi kommer med dette innspillet, er at vi frykter at dersom et av disse grunnlovsforslagene blir vedtatt, så vil det føre til at det blir innført ennå flere etnisk-politisk begrunnede og betonte lover og ordninger i Norge. Flere etnisk begrunnede og betonte lover vil igjen føre til flere etniske/byråkratiske ordninger. Slike ordninger undergraver etter vår mening det demokratiske og etniske likeverdet, som vi etter vår mening bør etterstrebe i vår statskikk.

En kort sammenfatning av våre merknader og synspunkter.

Dersom begrepet urfolk blir skrevet inn i den norske Grunnloven, så innebærer dette at et nytt grunnlovsbegrep «urfolk» blir skrevet inn i vår forfatning. Dette begrepet er aldri blitt benyttet i noen norsk lov tidligere. Når det i tillegg er slik at det ikke finnes noen nasjonal enighet om hva som skal legges i dette relativt nye begrepet i norsk språkbruk, og det heller ikke er noen internasjonal enighet om hva som legges i formuleringen «indigenous peoples» som begrepet «urfolk» vanligvis viser til, så blir dette desto mer påkrevet. Derfor fraråder vi at ordet urfolk benyttes.

Dersom formuleringen «det samiske folk» blir skrevet inn i vår forfatning, så vil det etter vår mening være uheldig fordi at det er en etablert folkelig og offisiell forståelse i Norge om at formuleringen «det norske folk» betyr «alle innbyggerne eller statsborgerne i staten Norge». En innskriving av formuleringen «det samiske folk» i Grunnloven vil derfor i ettertiden kunne skape tvil og usikkerhet om hva som vår forfatning legger i en slik formulering. Det er heller ikke ført fram noen argumentasjon fra forslagsstillerne, eller i Lønningutvalgets innstilling, om hva som er mangelfullt med formuleringen «den samiske Folkegruppe» som er skrevet inn i den nåværende Grunnloven.

Grunnlovens § 1 sier oss: «Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhændeligt Rige.» Etter vår oppfatning er "Rige" ensbetydende med "land og folk". Om en innfører etniske betegnelser i loven, "deler" en "folket". Om dette er i strid med grunnlovens bestemmelse om udelelighet, bør være et fundamentalt spørsmål for lovgiver.

Med henvisning til etterfølgende opplysninger og argumentasjon, mener vi at Stortinget ikke bør vedta noen av de fremmete grunnlovsforslagene som omhandler samene i Norge.

Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven avgitt 19. desember 2011, se:

<http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/aktuelle-saker/2012/docs/mr-utvalg-rapport-2012.pdf>

«URFOLK» INN I GRUNNLOVEN?

HVEM OG HVA ER EDL?

Vårt navn er «Organisasjonen for etnisk og demokratisk likeverd», vanligvis forkortet til EDL.

I vedtektene våre kan man blant annet lese:

§ 1 Formål

«EDL skal være en tverrpolitisk interesseorganisasjon for etnisk demokratisk likeverd og å gjøre denne allmenn tilgjengelig for informasjon og opplysning.»

§ 2 Organisatorisk tilknytting

«Organisasjonen for etnisk og demokratisk likeverd er en frittstående interesseorganisasjon.»

Organisasjonen ble dannet i 2007 som en reaksjon til at finnmarksloven fikk en etnisk og dermed udemokratisk slagside.

Enkelt fortalt så er formålet med vår organisasjon først og fremst å motarbeide samepolitiske lover, ordninger og planer som vi anser for å være udemokratiske. Etter vår mening så blir demokratiet undergravd av varige, politiske særrettigheter som er etnisk-politisk begrunnet. Det er ikke bare vi som reagerer på dette. Folk flest i det området hvor disse lovene og ordningene får sin praktiske betydning, opplever det som urettferdig at naboen eller ektefellen blir gjort mer politisk verd, bare fordi vedkommende er same eller av samisk avstamning.

Mer informasjon om oss finnes for øvrig på vår hjemmeside edl.no

BEGRUNNELSE

«Grunnloven § 108

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 108 i Grunnloven om retten til samisk språk, kultur og samfunnsliv. Bestemmelsen skal erstatte nåværende Grunnloven § 110 a, som lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Bestemmelsen bygger på et forslag som ble fremsatt og grundig omtalt i Samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984:19 om samenes rettsstilling.

Utvalget viser til at vekten etter hvert er flyttet fra samene som en minoritet til samene som et urfolk. Norge ratifiserte i 1989 konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det var klart forutsatt at konvensjonen skulle gjelde for samene i Norge.

Etter utvalgets oppfatning tilsier utviklingen etter at Grunnloven § 110 a ble vedtatt at bestemmelsen bør endres, slik at det fremgår at samene er et folk eller urfolk.

Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg.»

Forslagsstillerne fremmer to alternative forslag som er basert på Menneskerettighetsutvalgets forslag. Alternativ 1 inneholder formuleringen «samene, som urfolk», mens alternativ 2 inneholder formuleringen «det samiske folk.»

UTVALGETS FORSLAG

«Nåværende § 108 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer. Nåværende § 110 b blir ny § 108 i nytt kapittel E og skal lyde:

Alternativ 1 A (originaltekst):

§ 108: Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at *Samerne, som Urfolk*, kunne sikre og utvikle deres Sprog, Kultur og Samfundsliv.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 108: Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at samene, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108: Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at samane, som urfolk, kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Alternativ 2 A (originaltekst):

§ 108: Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at det samiske Folk kunne sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 108: Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108: Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.»

NEDENFORSTÅENDE TEKST ER FRA LØNNINUTVALGETS INNSTILLING, MED VÅRE KOMMENTARER FELT INN I TEKSTEN I BLÅ SKRIFT

VÅRE MERKNADER

Grunnlaget for norsk samepolitikk i dag er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk (*I hvilken sammenheng har Stortinget vedtatt dette, eller lovfestet dette? En tvilsom påstand.*) – nordmenn og samer – og at begge folkene har den samme rett til og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Samene er et urfolk (*Hva legger utvalget i begrepet urfolk? Den umiddelbare forståelsen av ordet er jo: «Det aller første folk»*

Slår man opp i Norsk språkråd sin orddatabase på ordet urfolk, i «Nynorskordboka», kan man lese «urfolk første, opphavlege folkesetnad eller folkeslag på ein stad.»

Slår man opp på ordet urfolk i «Bokmålsordboka» i samme databasen kan man lese:«Vi har dessverre ingen informasjon om ordet 'urfolk' i bokmålsdatabasen verken i ordlistene eller i ordboka.»

På den tidligere, rødgrønne Regjeringen sin hjemmeside kunne man lese at «En misforståelse som av og til dukker opp i debatten om samenes rettigheter til grunn og naturressurser i Norge er at betegnelsen "urfolk" i folkerettslig forstand betyr at vedkommende folk må ha vært de første menneskene på stedet, og at dette arkeologiske eller kulturhistoriske spørsmål er avgjørende for hvem som i dag har rett til hva. Dette er ikke riktig. I henhold til ILO-konvensjon nr. 169 er det sentrale om noen nåværende gruppe har en tilknytning til et bestemt område fra før de nåværende statsgrenser ble etablert i det

aktuelle området. Det rettslig relevante er derfor hva som har skjedd fra i dag og tilbake til 1600/1700-tallet, og ikke om det er noen forbindelse mellom steinalderfolket for 10 000 år siden og dagens folkegrupper.»

Dette er eksempler på at det ikke er noen nasjonal enighet i Norge om hva man skal legge i begrepet urfolk. Begrepet er for øvrig er en nyskaping i det norske språket.

Den tidligere, rødgrønne Regjeringen skriver også på sin hjemmeside «Det finnes ingen generell internasjonal akseptert definisjon av urfolk». (Regjeringen sikter her til det engelske begrepet/formuleringen *indigenous peoples*. Formuleringen «*indigenous peoples*» brukt i FN-dokumenter som blir knyttet opp mot samepolitiske spørsmål, blir i de toneangivende politiske miljøene i Norge i hovedsak oversatt til urfolk.)

At det ikke er noen internasjonal felles definisjon av formuleringen «*indigenous peoples*», brukt i disse sammenhengene, har den tidligere, rødgrønne Regjeringen helt rett i.

For i "The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" som i 2007 ble vedtatt av FN, finnes det ingen definisjon av formuleringen «*indigenous peoples*». I forarbeidene til denne erklæringen ble det gjort iherdige forsøk på å gi en avgrenset eller smalere definisjon av formuleringen «*indigenous peoples*». Men medlemslandene klarte ikke å komme til enighet om hva man skulle legge i formuleringen. I nevnte FN-erklæring finnes det derfor ingen avgrenset definisjon av formuleringen «*indigenous peoples*». Eller sagt på en annen måte: Erklæringen forteller ingenting om hvilke spesielle befolkningsgrupper eller populasjoner erklæringen er ment å ivareta interessene til.

Så konklusjonen er at om man skulle prøve på å lene seg til den engelske formuleringen «*indigenous peoples*» som FN har benyttet, så er det ingen hjelp å hente der.

Dersom man sikter til formuleringen «*indigenous peoples*» i ILO konvensjon nr. 169 så er det ikke noe hjelp å hente der heller. For i et veiledende dokument for ILO konvensjon nr. 169, kalt «*INDIGENOUS & TRIBAL PEOPLES' RIGHTS IN PRACTICE*», som er utgitt av ILO, kan vi innledningsvis lese følgende:

«-- there is an emerging consensus that a formal definition of the term "indigenous peoples" is neither necessary nor desirable. Similarly, there is no international agreement on the definition of the term "minorities" or the term "peoples". The Convention does not strictly define who are indigenous and tribal peoples but rather describes the peoples it aims to protect (Article 1).

{...det er en gryende enighet om at en formell definisjon av begrepet/termen "indigenous peoples" hverken er nødvendig eller ønskelig. Tilsvarende er det ingen internasjonal enighet om definisjonen av termen "minoriteter" ("minorities") eller termen "folk" ("peoples"). Konvensjonen definerer ikke nøyaktig hvem som er innfødte ("indigenous") og stammefolk ("tribal peoples") men beskriver heller de folk ("peoples") den sikter mot å beskytte (Artikkel 1). }

Se: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf

Vi må her også tillate oss å påpeke at i den danske offisielle oversettingen av ILO-konvensjon nr.169 er «*indigenous peoples*» oversatt til innfødte folk. Har danskene misforstått?)

, som har et folkerettslig krav på et særlig kulturvern.²⁶¹ Det forhold at flertallet av samene i verden bor i Norge, gir staten Norge særlige forpliktelser overfor samisk kulturutvikling i vid forstand.²⁶² (*Hva legges i formuleringen «kulturutvikling i vid forstand»? Betyr det blant annet at nærmest enhver næringsutøvelse defineres som kultur?*)

Grunnloven fikk i 1988 en bestemmelse som pålegger myndighetene å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. § 110a. Spørsmålet under dette punktet er om det er ønskelig å endre eller supplere denne bestemmelsen. I lys av utvalgets mandat er det ikke aktuelt å vurdere endringer som svekker vernet av samisk språk, kultur eller samfunnsliv. (*Det er intet i menneskerettighetskonvensjonene eller menneskerettighetserklæringene som tilsier eller påbyr at Norge må grunnlovsfeste at samene er et folk eller et urfolk, eller for den saks skyld; å nevne samene i grunnloven.*)

I dag lyder Grunnloven § 110a som følger: «Det påligger Statens Myndigheter at leggeForholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Bestemmelsen bygger på et forslag som ble fremsatt og grundig omtalt i Samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984:19 Om samenes rettsstilling. I sin omtale av forslaget i Innst. S. nr. 147 (1987–1988) fremhevet Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité at bestemmelsen ville føre til at det, i den mest høytidelige og forpliktende form vår rettsorden kjenner, blir anerkjent og trukket konsekvenser av det faktiske forhold at det gjennom Norges historie har eksistert en egen samisk folkegruppe i vårt land. Bestemmelsen var ment å understreke de norske

myndigheters ansvar for at den samiske kultur (*Det er store problemer med, eller umulig, å definere hva som er norsk kultur, for ikke å snakke om hva som er samisk kultur. Hva kjennetegner samisk kultur i dag? Hva skiller denne kulturen i dag, fra den øvrige kulturen i Norge? For skal man snakke om en spesifikk kultur, så må visse kjennetegn kunne beskrives og visse forskjeller fra den eller de omliggende kulturer kunne beskrives*) blir opprettholdt og gitt mulighet til videre utvikling.

Se for eksempel Innst. 108 S. (2010–2011) fra kommunal og forvaltningskomiteen om Sametingets virksomhet 2009, hvor det fremgår at alle partiene i Stortinget, unntatt Fremskrittspartiet, deler dette grunnsyn.

Se St.meld. nr. 28 (2008–2009), punkt 1.1. Dokument 16 – 2011–2012.

På prinsipielt grunnlag skulle bestemmelsen fastslå berettigelsen av at det gjennomføres spesielle tiltak for å nå dette mål.

Komiteen pekte videre på at betydningen av bestemmelsen ville ligge i dens verdi som markering av et prinsipp, og at det i første rekke skulle være Stortinget og regjeringen som skulle tolke og anvende den. Bestemmelsen var også ment å innebære en viss rettslig forpliktelse for statens myndigheter.

Den skulle eksempelvis beskytte mot en påtvungen assimilasjonspolitik overfor det samiske mindretall. Derimot understreket komiteen at bestemmelsen ikke skulle endre rettstilstanden mht. samenes eller andres rettigheter til land og vann.

Grunnloven § 110a er dermed først og fremst retningsgivende for Stortinget og regjeringen, og deres tilretteleggingsplikt er oppfylt gjennom en rekke lover. Særlig sentral er lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre

samiske rettsforhold (sameloven). Loven fastsetter at den samiske folkegruppen skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene, og den gir rett til opplæring i samisk og til bruk av samisk språk i domstoler og i forvaltningen.

Opplæringsbestemmelsen suppleres av regler i opplæringsloven kapittel 6 om opplæring i og på samisk. Også reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 bør nevnes, se lovens § 1 hvor det blant annet heter at reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Videre er lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) sentral. Loven har som formål å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur (*Dette er et lovfestet påbud om etnisk- eller avstammingsrelatert forskjellsbehandling. Det samiske skal ifølge finnmarksloven gis forrang ved interessekonflikter. Hvordan skal ordet særlig i lovparagrafen ellers kunne forstås?* *Styresammensetningen i Finnmarkseiendommen/Fefo er det samme. Den samiske folkegruppen i Finnmark og landet for øvrig, er via Sametinget med på å velge tre styrerepresentanter til styret i Finnmarkseiendommen. De som bor i Finnmark også via Finnmark fylkesting som velger tre styremedlemmer til Fefo-styret. Også dette er å gi de som er av samisk avstamning en tyngre, politisk vekt enn de som - helt uforskyldt - ikke er av samisk avstamning*), reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. § 1. Også andre lover inneholder bestemmelser av særlig betydning for samisk språk, kultur og samfunnsliv. En viktig milepæl

var avtalen om konsultasjoner mellom regjeringen og Sametinget, inngått i mai 2005.

(Også denne bestemmelsen gir samer eller de som er av samisk avstamning, et permanent, politisk privilegium. Dette fordi de blant annet er blitt tildelt retten til, i siste instans, etter at høringsrunder om lovforslag er avsluttet, å kunne sette seg ned bak lukkede dører, og forhandle med det aktuelle departement om hvordan forslag til en lovtekst skal utformes. Vi skriver «forhandle» fordi at det står i konsultasjonsavtalen at formålet med konsultasjonene er å bli enige. I alle andre situasjoner hvor formålet med sammenkomster på denne måten er å bli enige, kaller man slikt for forhandlinger.)

I tiden etter vedtakelsen av Grunnloven § 110a har det vært lagt økende vekt på samenes rettigheter. Samerettsutvalget har utredet retten til land og vann ikke bare i Finnmark – som ledet til finnmarksloven – men også i tradisjonelle samiske områder i resten av landet, se NOU 2007:13 og NOU 2007:14. I tillegg er samiske spørsmål behandlet i en rekke offentlige utredninger, herunder utredninger om fiskeriforvaltning og fiskerirettigheter,²⁶³ samisk naturbruk og naturforvaltning generelt,²⁶⁴ petroleumsvirksomhet,²⁶⁵ og plan- og bygningsrett.²⁶⁶ Også Makt- og demokratiutredningen behandlet samiske spørsmål.²⁶⁷

Selv om Grunnloven § 110a først og fremst retter seg mot regjering og Storting, kan prinsippet som kommer til uttrykk i bestemmelsen, få betydning ved tolkningen av lover og ved anvendelse av sedvanerettslige regler, for eksempel som en retningsgivende bestemmelse for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Grunnloven § 110a er tidvis blitt vist til i saker for Høyesterett.²⁶⁸

36.3 Internasjonalt menneskerettighetsvern

Da Grunnloven § 110a ble forberedt, var det særlig SP artikkel 27 som sto sentralt.²⁶⁹ Bestemmelsen 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 practise their own religion, or to use their own language.» (*Vi kan ikke se at denne SP-artikkelen påbyr å skrive inn i grunnloven at samene er for «folk» eller for «urfolk» å regne, eller for den saks skyld; å nevne samene i grunnloven.*)

Etter hvert er vekten flyttet fra samene som en minoritet til samene som et urfolk. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, vedtok i 1989 konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. (*Konvensjonen gjelder etter vår mening ikke for to typer befolkningsgrupper («urfolk og stammefolk»), men for en type befolkningsgrupper, og det er for innfødte stammefolk. Se for øvrig vedleggene «Hvitbok» og «Hvem er ILO-konvensjon nr.169 ment å gjelde for?» og eller gå til http://edl.no/index.php?option=com_content&view=article&id=334:ilo-169&catid=9&Itemid=123)*

Da Norge ratifiserte konvensjonen i 1990, var det klart forutsatt at konvensjonen skulle gjelde for samene i Norge.²⁷⁰ (*Justisdepartementet understreket i forarbeidene til ratifikasjon av C169, at en ratifikasjon ikke ville ha noen internrettslige eller innenrikspolitiske konsekvenser. Det samme gjorde saksordfører Karita Bekkemellem i debatten, fra Stortingets talerstol, da Stortinget anbefalte ratifikasjon av*

konvensjonen. Hovedbegrunnelsen for å ratifisere C169 var at en slik ratifikasjon ville være med på å støtte opp om og hjelpe slike befolkningsgrupper ute i verden, som konvensjonen var myntet på.) Konvensjonen er bare ratifisert av 22 stater. Likevel må dens hovedprinsipper kunne anses som uttrykk for alminnelig internasjonal urfolksrett.²⁷¹ (*Kan man snakke om «alminnelig internasjonal urfolksrett» når bare 22 av 185 medlemsstater i FN har ratifisert konvensjonen? En tvilsom påstand.*)

Hovedprinsippet i konvensjonen er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, samt myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette. Konvensjonen har bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære og bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene. Konvensjonen anerkjenner videre urfolks ønsker om og behov for kontroll over egne institusjoner, sin egen livsform og økonomiske utvikling. Dette innebærer en anerkjennelse av urfolks ønske om å opprettholde og videreutvikle sin egen identitet, språk og religion innen rammen av de statene de lever i.

261. Se for eksempel Innst. 108 S. (2010–2011) fra kommunal og forvaltningskomiteen om Sametingets virksomhet 2009, hvor det fremgår at alle partiene i Stortinget, unntatt Fremskrittspartiet, deler dette grunnsyn.

262. Se St.meld. nr. 28 (2008–2009), punkt 1.1.

263. NOU 2005:10, NOU 2006:16 og NOU 2008:5.

264. NOU 2004:28 og NOU 2007:14.

265. NOU 2003:32.

266. NOU 2003:14.

267. NOU 2003:19.

268. Sakene som har vært avgjort så langt, har ikke foranlediget noen inngående vurdering av bestemmelsens rekkevidde. I Rt. 2008 s. 1789 (dissens 3-2) benyttet mindretallet bl.a.

Grunnloven § 110a som et argument for å tillegge samisk sedvane vekt ved fortolkningen av et mulig straffansvar, se dommens avsnitt 48.

269. NOU 1984:18 s. 445.

270. Se Innst. S. nr. 197 (1989–1990).

271. Se NOU 2007:13 Den nye sameretten s. 214.

Konvensjonen har videre bestemmelser om blant annet landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse.

(Vår oppsummering: Den fremstillingen som Lønningutvalget gir av C169 om hvem konvensjonen er myntet på, er motsigelsesfull, svevende, vag, upresis, mangelfull og gal. Den er som sådan ikke noe annet enn en usjølstendig gjengivelse av den statlige, offisielle og politisk motiverte versjonen som man fant på den daværende rødgrønne Regjeringen sin hjemmeside.)

Barnekonvensjonens artikkel 17, 29 og 30 har særlige plikter for statene knyttet til urfolk barns språk, religion og kultur. Det bør også nevnes at FNs generalforsamling 13. september 2007 vedtok en erklæring om urfolks rettigheter. Erklæringen er ikke folkerettslig bindende, men vil legge viktige føringer i det videre arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har. Erklæringen vil særlig få betydning i de land der det bor urfolk, og som ikke har ratifisert ILO-

konvensjon nr. 169. Den inneholder bestemmelser om rett til selvbestemmelse, kulturvern, konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser. (*FN har i erklæringen om «indigenous peoples» ikke forklart nærmere hvem disse «innfødte folk»/»indigenous peoples» er. Dette av den enkle grunn at medlemslandene i FN ikke klarte å bli enige om en mer avgrenset, folkerettslig definisjon av begrepet indigenous peoples. Da Norge stemte for erklæringen i FN, uttalte Norge i sin stemmeforklaring at bestemmelsene/ordningene som erklæringen foreslår "ansees ivaretatt gjennom gjeldende ordninger og rettigheter i henhold til norsk lov." Se eget for øvrig vedlegget «[Notat om FN sin erklæring om innfødte folk](#)» om dette eller gå til*

http://edl.no/index.php?option=com_content&view=article&id=344:litt-om-fn-s-erklæring-om-innfodte-folks-rettigheter&catid=8:aktuelt&Itemid=122)

Foruten disse særlige reguleringene av urfolks rettigheter forbyr SP artikkel 2 og 26, EMK artikkel 14 og ØSK artikkel 2 nr. 2 å diskriminere på bakgrunn av avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse. (*Vi må her også påpeke at «FNs konvensjon mot alle former for rasediskriminering» er svært så relevant i denne sammenhengen. Vi vil her vise til at i artikkel 1 i konvensjonen heter det blant annet:*

"I denne konvensjon betyr uttrykket "rasediskriminering" enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske,

økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet område av det offentlige liv."

Det er i denne sammenhengen særlig viktig å merke seg formuleringen: "I denne konvensjon betyr uttrykket "rasediskriminering" enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse..."

Videre heter det i samme artikkel at «Særlige tiltak som settes i verk utelukkende for å sikre tilfredsstillende framgang for visse rasegrupper, etniske grupper eller individer som trenger slik beskyttelse som kan være nødvendig for å sikre at disse grupper eller individer på like vilkår skal kunne nyte og utøve menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, skal ikke anses som rasediskriminering forutsatt at tiltakene ikke fører til at det opprettholdes særlige rettigheter for forskjellige rasegrupper, og at de ikke fortsettes etter at de mål tiltakene tok sikte på, er oppnådd.» (Understrekningen er gjort av oss)

Det er aldri blitt problematisert eller vurdert fra statlig hold, om varige særfordeler eller begunstigelser, i lovs form eller på andre måter, til samene eller de som er av samisk avstamning, er et brudd med disse nevnte bestemmelsene. Dette på tross av at man i NOU 1984:18 «Samenes rettsstilling» s. 294 skriver at... «når det gjelder positiv diskriminering, kan Konvensjonen påberopes som støtte for å bringe samenes totale situasjon opp på samme nivå som for øvrige norske statsborgere. Hvorvidt man kan fortsette med positiv diskriminering overfor samer etter at dette nivå er oppnådd er uklart»)

Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter bør også nevnes. Den ble vedtatt av Europarådets ministerkomité i 1994, og Norge ratifiserte konvensjonen i 1999.

Rammekonvensjonen er den første juridisk bindende multilaterale avtalen om vern av nasjonale minoriteter. I forbindelse med ratifikasjonen ble det slått fast at samene oppfyller kriteriene for å kunne regnes som nasjonal minoritet i henhold til konvensjonen. Sametinget har imidlertid uttalt at samene ikke ønsker å bli omfattet av Norges politikk overfor nasjonale minoriteter, under henvisning til at samenes rettigheter etter ILO-konvensjon nr. 169 går lengre, jf. St.prp. nr. 80 (1997–1998) og St.meld. nr. 15 (2000–2001). *(Sametinget ønsker at samene skal bli behandlet som en superminoritet som dermed, politisk og rettslig, står over andre nasjonale minoriteter i Norge.)* Folkerettslig er Norge likevel bundet av rammekonvensjonens forpliktelser, også overfor samene.

36.4 Andre lands konstitusjoner

Det samiske folk har tilhørighet til fire stater på nordkalotten; Norge, Sverige, Finland og Russland.

Den finske Grundlagen 17§ tredje ledd gjelder samenes, romfolkets og andre gruppers rett til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur. Samenes status som urfolk fremheves. Bestemmelsen lyder: «*Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag.*» *(Hva legger lovgiverne i Finland i begrepet urfolk?)*

Den svenske Regeringsformen 1 kapittel 2 § ble endret i 2010 på dette punkt, og lyder fra 1. januar 2011: «*Samiska folkets och etniska,*

*språklige og religiøse minoriteters muligheter
att behålla og utvevla et eget kultur- og
samfundsliv ska främjas.»*

Også den svenske bestemmelsen gjelder både samer og etniske, språklige og religiøse minoriteter. Før endringen var ikke samene nevnt uttrykkelig i bestemmelsen. Endringen begrunnes slik: 272

«Syftet med Grunndagsutredningens forslag är att betona samernas särskilda ställning bland de nationella minoriteterna. (...) For att tydligare spegla samernas särställning och ge uttrykk för att samerna inte bara är en minoritet utan även ett urfolk (*Svenskene har vanligvis benyttet ordet «ursprungsfolk» hva legger de som har forfattet dette i ordet «urfolk» ?*) bör bestemmelsen ges en annan utformning än den utredningen föreslår. I enlighet med Samerådets förslag bör det samiska folket omnämnas särskilt i målsättningsstadgandet.... »

I den russiske konstitusjonen er det samiske folk ikke særskilt omtalt, men i artikkel 3 er det fremhevet at det er det multinasjonale folk i Russland som danner grunnlaget for statens makt, og i artikkel 19 finnes et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av bl.a. nasjonalitet, språk og opprinnelse.

36.5 Utvalgets vurdering

36.5.1 GENERELT

Utvalget besøkte i 2010 Sametinget. I samtaler med sametingsrådet, gruppelederne og administrasjonen ba utvalget om synspunkter på Grunnloven § 110a. Det ble gjennomgående gitt uttrykk for tilfredshet med bestemmelsen, men pekt på som ønskelig at samenes stilling som urfolk ble fremhevet i Grunnloven. Det ble i samtalerne også gitt uttrykk for ønske om

grunnlovsfesting av Sametinget og av samiske barns rett til opplæring i og på samisk.

I dag er Sametinget og samiske barns rett til opplæring i og på samisk lovfestet i sameloven og i opplæringsloven. Det er tale om et nokså detaljert regelverk.

Etter utvalgets oppfatning vil det samsvare best med mandatet, som understreker at Grunnloven skal inneholde de allmenngyldige menneskerettsprinsippene. (*Det finnes intet i menneskerettighetene som påbyr at samene må nevnes i den norske Grunnloven.*) at Grunnloven inneholder det generelle prinsippet om vern og utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv, mens virkemidlene for dette fremgår av ordinær lov. Grunnlovsfesting av Sametinget og barns rett til opplæring i og på samisk er derfor ikke nærmere vurdert av utvalget.

Den internasjonale utviklingen og rettsutviklingen i Norge, Sverige og Finland etter at Grunnloven § 110a ble vedtatt, gjør imidlertid at utvalget har funnet grunn til å vurdere forslaget om å fremheve samenes stilling som urfolk i Grunnloven. 272. Prop. 2009/10:80 s. 190. Dokument 16 – 2011–2012

36.5.2 SAMER SOM URFOLK

Det finnes ingen generell, internasjonalt akseptert definisjon av urfolk. Typiske kjennetegn for urfolk er at de ikke er det dominerende folket i det større samfunnet de er en del av. Som regel har de også en egenartet kultur basert på naturressursene, og de har en kultur som sosialt, kulturelt og språklig skiller seg fra den dominerende befolkningens. (*Den overveldende delen av de som står innmeldt i Sametingets valgmanntall,*

skiller seg ikke ut fra den øvrige befolkningen i Norge når det gjelder språk, seder, skikker, levesett og livsanskuelse. Et viktig og nødvendig objektivt element i forståelsen av formuleringen «en egen etnisk gruppe», er dermed fraværende hos disse personene.)

Urfolk utgjør ofte også en minoritet i landet, men dette gjelder ikke alltid. I flere stater i Latin-Amerika utgjør urfolket et betydelig flertall av befolkningen. *(Men da kan det jo ikke samtidig være slik som det hevdes rett ovenfor? At «Typiske kjennetegn for urfolk, er at de ikke er det dominerende folket i det større samfunnet de er en del av»!)*

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater definerer urfolk på følgende måte i artikkel 1 nr. 1b: «(...) 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.»

Betegnelsen «urfolk» i folkerettslig forstand betyr altså ikke at vedkommende folk må ha vært de første menneskene på stedet, eller at dette arkeologiske eller kulturhistoriske spørsmålet er avgjørende for hvem som i dag har rett til hva. Etter ILO-konvensjon nr. 169 er det sentrale om noen nåværende gruppe har en tilknytning til et bestemt område fra før de nåværende statsgrenser ble etablert i det aktuelle området. *(Hvis det er dette som er det sentrale, så må vi påpeke at både kvener/finner og nordmenn bodde i de samme områdene da*

grensene ble trukket og er følgelig også for «urfolk» å regne.)

Det rettslig relevante for Norge er derfor samenes tilstedeværelse tilbake til 1600/1700-tallet, ikke hvilke forbindelser det er til steinalderfolket for 10 000 år siden.

Samene er også en etnisk, kulturell og språklig minoritet. Det som skiller urfolk fra de nasjonale minoritetene, er i hovedsak urfolks tilknytning til sine tradisjonelle landområder.²⁷³*(Har ikke også kvener og nordmenn tilknytning til sine tradisjonelle områder?)*

(Lønninutvalgets beskrivelse av hva som legges i begrepet urfolk er ufullstendig, svært vag, til dels selvmotsigende, mangelfull og direkte feil. Man må forvente at når et utvalg foreslår at et nytt begrep - «URFOLK» - skal implementeres i den norske Grunnloven, så blir det gitt en klar, presis og entydig beskrivelse av dette ordet. Dersom ordet «urfolk» skrives inn i grunnloven, vil begrepet få en grunnlovsmessig juridisk kraft. En uklar eller uriktig beskrivelse av begrepet, vil gi en uryddig, juridisk tilstand.

Dette blir desto viktigere når det ikke finnes noen felles internasjonal forståelse av ordet eller formuleringen «urfolk»/indigenous peoples.

(Se for øvrig i denne sammenhengen våre vedlegg: «Hvem er ILO konvensjon nr. 169 ment å gjelde for?», »Hvitboka» og «Notat om FN sin erklæring om innfødte folk sine rettigheter»)

Vi vil i denne sammenheng også rette oppmerksomheten mot at i norsk oversettelse av «Håndbok om ILO-KONVENSJON NR 169 OM URFOLK OG STAMMEFOLK (1989)», utgitt av ILO i 2003, kan man på side 7 lese blant annet «Kjennetegn ved urfolk inkluderer:- kultur og levemåte som er forskjellig fra de andre delene

av den nasjonale befolkningen, f.eks. deres levebrød, språk, sedvaner og lignende».

På side 24 kan man lese at: «Urfolk og stammefolks skikker og tradisjoner er svært sentrale elementer i deres liv. De utgjør en integrert del av urfolk og stammefolks kultur og identitet og skiller seg fra det nasjonale fellesskapets skikker og tradisjoner. Dette kan inkludere å tilbe sine forfedre, religiøse eller åndelige seremonier, muntlige tradisjoner og ritualer som har blitt overlevert gjennom mange generasjoner. Mange seremonier involverer offer til ære for naturånder for å opprettholde balanse i naturen.»

Man bør også merke seg at ILO, i sin ovenfor nevnte håndbok på side 7, i en kommentar, til artikkel 1.1. som angir kriterier for hvem konvensjonen er ment å gjelde for, skriver at «ILO fokuserer på den nåværende situasjonen, selv om historisk kontinuitet også er viktig.»

Se: <http://www.e-pages.dk/grusweb/28/>

Helt avslutningsvis må vi her vise til at i NOU 1984:18 «Samenes rettsstilling» som var ledet av «samenes venn» Carsten Smith, kan man lese på side 336 at «[Hvis man senere skulle lykkes i å utvikle en ny konvensjon for urbefolkninger, må de norske myndighetene på det tidspunktet vurdere hvordan den samiske minoritet hos oss forholder seg til den definisjon som dermed vil bli fastlagt. Dette kan ikke bedømmes på forhånd.](#)»

Denne påpekningen er aldri blitt fulgt opp av myndighetene når det gjelder ILO konvensjon nr. 169 som kom i 1989, 5 år etter nevnte NOU. Årsaken til dette er nok at man på myndighetshold har vært pinlig klar over at de i Norge som er av samisk avstamning, ikke tilfredsstiller de kriteriene som er satt i ILO

konvensjon nr. 169 om hvem konvensjonen er ment å gjelde for.)

I Høyesteretts plenumsavgjørelse i Selbusaken fra 2001 uttales det at det ikke er tvilsomt at samene etter definisjonen i ILO-konvensjonen har status som urfolk i Norge.²⁷⁴

(Etter vår mening er denne opplysningen uriktig. Dette fordi domsslutningen i Selbdommen ikke henviser til ILO konvensjon nr.169, men kun bygger på reindrifftsloven § 2 første ledd 3. punktum og alders tids bruk. Derfor blir Matningsdal uttalelse om at «Det er ikke tvilsomt at samene etter denne definisjonen har status som urfolk i Norge, og at våre folkerettslige forpliktelser overfor dem etter konvensjonens artikkel 14 også gjelder i Sør-Trøndelag.» å anse som en slengbemerkning, i jussens latin et obiter dictum.

Se for øvrig vårt vedlegg «Høyesteretts dom i Selbusaken» eller gå til <http://edl.no/images/stories/aktuelt/2011/fornyings%20og%20adm%20dep.pdf>

En ytterligere understrekning av dette gir innledningen til konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget inngått 11. mai 2005, som lyder: «Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem.»²⁷⁵

Samene er altså anerkjent som urfolk i Norge. En grunnlovsendring på dette punkt vil synliggjøre og konsolidere denne anerkjennelsen, samt tydeliggjøre at samene er et eget folk i Norge med eget språk og egen kultur. En slik konsolidering vil innebære at samene omtales som folk eller urfolk i grunnlovene i alle de nordiske land hvor samene bor.

(At samene blir karakterisert som folk i den svenske Grunnloven og som urfolk i den finske Grunnloven er i seg selv ikke et argument for å gjøre det samme i Norge. Stortinget har et sjølstendig ansvar til å gjøre seg opp sin egen mening om den saken. Dersom man skal lenes seg, på et usjølstendig vis, til det andre stater gjør, så burde jo Norge si opp ILO konvensjon nr. 169 med den begrunnelse at verken Sverige, Finland eller Russland har ratifisert denne konvensjonen.)

Siden samene allerede er anerkjent som urfolk, vil en slik endring i utgangspunktet ikke innebære noen ny rettsstilling. Den vil imidlertid innebære at et simpelt flertall i fremtiden ikke kan gå tilbake på anerkjennelsen av samer som urfolk. Det vil i så fall kreve grunnlovsendring.

(Å grunnlovsfeste at en befolkningsgruppe er «urfolk, enten man legger i dette at de er i en bestemt sosialantropologisk tilstand eller har en bestemt historisk bakgrunn, eller begge deler, vil være en svært tvilsom grunnlovsmessig handling.)

Det er mulig at en synliggjøring av samene som folk eller urfolk i Grunnloven kan aktualisere spørsmålet om betydningen av bestemmelsene i SP og ØSK felles artikkel 1 om folkenes rett til selvbestemmelse. Bestemmelsene er blant annet omtalt i Samerettsutvalgets NOU 2007:13, særlig i relasjon til samers landrettigheter.²⁷⁶ Det påpekes der at SP artikkel 1 utvilsomt har rettslig betydning for urfolk *(Denne SP-artikkelen har betydning for alle befolkningsgrupper i Norge.)*, men at uttalelsene fra FNs menneskerettskomité i begrenset utstrekning bidrar til forståelsen av det rettslige innhold i artikkel 1. ²⁷⁷

Etter utvalgets oppfatning bør ikke dette være til hinder for at samene omtales som et folk eller urfolk i Grunnloven. For det første gjelder ikke Grunnloven § 110a rett til selvbestemmelse, men til vern om og utvikling av språk, kultur og samfunnsliv. For det andre er det liten grunn til å anta at den plikt som påligger staten etter SP og ØSK felles artikkel 1, ikke er oppfylt. Det kan vises til at FNs menneskerettskomité, som overvåker statenes oppfølging av SP, blant sine observasjoner om Norge i 2006 ønsket velkommen konsultasjonsavtalen av 11. mai 2005 mellom regjeringen og Sametinget, samt finnmarksloven, som oppfølging av artikkel 1 og 27. *(Den norske Regjering og det norske Storting har et sjølstendig ansvar for å utrede og vurdere om lover og ordninger strider mot blant annet «FNs konvensjon mot alle former for rasediskriminering».* Dette har aldri skjedd i samepolitiske sammenhenger. Dette på tross av at visse samepolitiske lover og ordninger ligger i den statlige rasismens grenseland eller er direkte rasistisk. Akkurat på dette punkt har norske myndigheter forsømt seg grovt til nå.)

Det kan også vises til at prinsippet om samenes rett til selvbestemmelse er i tråd med Norges holdning over flere år, men at det samtidig er en klar forutsetning at utviklingen av samisk selvbestemmelse skal skje innenfor rammen av én eksisterende uavhengig og demokratisk stat, samt innenfor Norges eksisterende geografiske grenser.²⁷⁸

Etter utvalgets oppfatning tilsier utviklingen siden Grunnloven § 110a ble vedtatt at Grunnloven § 110a bør endres slik at det fremgår at samene er et folk eller urfolk.

Mulige formuleringer kan være: «Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til

Rette for at det samiske Folk kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

(Det er en felles, alminnelig og offisiell oppfatning i Norge om at formuleringen «det norske folk» betyr «alle statsborgere i staten eller landet Norge». Da må følgelig formuleringen «det samiske folk» bety «alle statsborgerne i staten eller landet???)

Dessuten bor det samer i flere land enn i Norge.

Formuleringen «det samiske folk» er derfor en formulering uten mening som kolliderer med forståelsen av formuleringen «det norske folk» og bør derfor ikke skrives inn i Grunnloven.

Det er heller ikke gitt noen forklaring på hva som er mangelfullt med formuleringen «den samiske Folkegruppe» i dagens § 110a i Grunnloven. Hva vil i tilfelle være den juridiske og politiske forskjellen på formuleringen; «den samiske Folkegruppe» og formuleringen; «det samiske Folk»?)

273. Fremstillingen er basert på omtale av urfolksbegrepet på

www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk.

274. Rt. 2001 s. 769, på s. 790–791.

275. Se også St. meld. nr. 28 (2008–2009), punkt 1.3.2.

276. Se NOU 2007:13 s. 179 flg.

277. Se NOU 2007:13 s. 185.

(eller)

«Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at samene, som urfolk, kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Utvalget finner at den siste av disse formuleringene best får frem hensikten med endringen. I tråd med utvalgets forslag til ny del E om menneskerettigheter foreslås samtidig 110-serien i Grunnloven opphevet. Bestemmelsen om samenes rett til kultur, språk og samfunnsliv foreslås derfor flyttet til en ny § 108.

36.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven

§ 110a oppheves, og at ny Grunnloven § 108 skal lyde: «Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at Samerne, som Urfolk, kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv. »Se for øvrig særmerknad fra utvalgets medlem

Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2.»

AVSLUTNING:

Grunnlovens første utsagn sier oss:

§ 1. Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængeligt Rige. Dets Regjeringsform er indskrænket og arvelig monarkisk.

Etter vår oppfatning er "Rige" ensbetydende med "land og folk". Om en innfører etniske betegnelser i loven, "deler" en "folket". Om dette er i strid med grunnlovens bestemmelse om udelelighet, er et fundamentalt spørsmål for lovgiver. Et delelig "flerfolkelig" rike er definitivt en ny tolkning av norsk statsrett.

Med henvisning til ovenfor gitte argumentasjon og opplysninger fra vår side, mener vi at Stortinget ikke bør vedta noen av de fremmete grunnlovsforslagene som omhandler samene i Norge.