



**NORDISK SAMEKONVENSJON - UTTALELSE
FRA SENTER FOR SAMISKE STUDIER,
UNIVERSITETET I TROMSØ**

1. Innledning og bakgrunn

Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø vil berømme arbeidet som er utført av ekspertgruppen, og vil understreke at dette arbeidet vil bidra til å styrke samenes status som urfolk og som ett folk. En realisering av konvensjonsutkastet vil svekke de skillelinjer som over tid har festet seg mellom de samiske gruppene på de ulike sider av statsgrensene, og som ekspertgruppen selv påpeker vil samekonvensjonsarbeidet utgjøre et viktig grunnlag for er å redusere betydningen av landegrensene.

Arbeidet med en nordisk samekonvensjon illustrerer at "det samiske spørsmålet" ikke kun er et indre nasjonalt ansvar og anliggende. En nordisk samekonvensjon vil være et sentralt bidrag til å styrke urfolksrettslige forhold, og konvensjonsutkastet legger grunnlaget for dette med sin omfattende behandling av samenes grunnrettigheter, samenes urfolkstatus og prinsippet om retten til selvbestemmelse. Konvensjonsutkastet tar dessuten opp urfolkspolitiske forhold som følger av at samene har fått sine tradisjonelle bosettingsområder delt opp av statene, og redegjør for den samepolitiske og samerettslige utviklingen i Finland, Norge og Sverige og berører forholdene i Russland. Ekspertgruppens grundige gjennomgang av denne utviklingen, samt drøftingen av de internasjonale folkerettslige instrumenter danner et solid grunnlag for statlig ratifisering av en nordisk samekonvensjon.

Senter for samiske studier vil videre konsentrere høringskommentarene til følgende hovedpunkter:

- Forskning, utdanning, undervisning og informasjon
- Begrepet forhandlinger
- Samiske rettigheter når det gjelder fjorder og kystfarvann
- Grenseoverskridende reindrift
- Samene i Russland

2. Forskning, utdanning, undervisning og informasjon

Problemstillinger knyttet til samenes status som urfolk og ett folk i fire land har stor relevans for samiske og urfolksrelaterte forsknings- og utdanningsspørsmål ved Universitetet i Tromsø. Samisk og urfolksrelatert forskning og utdanning er et av universitetets uttalte satsningsområder. Bestemmelsen som omhandler forskning (artikkel 27) pålegger statene blant annet å fremme rekruttering av samiske forskere. Et nordisk samarbeid om samisk forskerutdanning som tilrettelegger for et helhetlig tilbud som gir brede kunnskaper om samisk språk, kultur og samfunn, vil være et viktig bidrag for å realisere målet om økt samisk forskerrekuttering. Forskerutdanning er et område hvor Universitetet i Tromsø besitter bred kompetanse.

Dette gjelder samfunnsvitenskap, humaniora, jus, medisin, naturfag – gjennom disiplinære prosjekter og i form av flerfaglige tilnærminger. Tematisk favner man over mange områder fra reindrifts- og reindriftsrelatert forskning til sjøsamiske forhold, språk-, kulturminne- og dokumentasjonsforskning, samerett og internasjonal urfolksrett og urfolkshelseforskning. En nordisk samisk forskerutdanning vil kunne trekke veksler på erfaringene fra blant annet et historisk nordisk forskernettverk med samiske delprogrammer der mange forskere og studenter har deltatt og deltar. Andre fagmiljø ved Universitetet i Tromsø som samisk språk og juss deltar i lignende nettverk.

Bestemmelsens andre ledd pålegger statene sammen med sametingene å fremme samarbeid med samiske og andre forskningsinstitusjoner. Vi vil understreke at konvensjonen forplikter også forskningsinstitusjoner når det gjelder samarbeid om forskning og undervisning på dette området. I tillegg til et statlig myndighetsansvar, har også samiske myndigheter og institusjoner et ansvar for et grenseoverskridende samisk forsknings- og utdanningssamarbeid. I merknader til de enkelte bestemmelser heter det i tilknytning til artikkel 27 at samisk forskning bør drives flere steder for å fylle kunnskapsbehovet, og samiske sentre ved universitetene i Uleåborg, Tromsø og Umeå kan danne modeller for flere institusjoner. Vi tillater oss her å understreke at Senter for samiske studier ved Universitetet i Tromsø har bidratt til å synliggjøre og styrke et samisk og urfolksrelatert forskningsfokus i universitetets forskningsstrategier.

Artikkel 28 pålegger statene blant annet å tilrettelegge for at majoritetsbefolkningen lærer om samiske forhold. Det gjelder på alle nivå i opplærings- og utdanningsløpet. Vi vil understreke at det er viktig at forskning og undervisning kan nyttiggjøres i en samisk samfunnsoppbygging, samtidig som man gjennom forskningsformidling og undervisning kan viderebringe kunnskap og informasjon om samiske - og urfolksforhold til den øvrige befolkningen. Innenfor alle sektorer i samfunnet er det behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om urfolksforhold og om samisk kultur og samfunnsliv. Universitetet i Tromsø tilbyr derfor på svært mange områder og innenfor ulike fag samiske og urfolksrelevante enkeltemner som kan innpasses i ulike studieløp (pr dags dato nærmere 50 tilbud). Når det gjelder kompetanseoppbygging i samisk kultur og samfunnsliv kan vi eksempelvis vise til det eksisterende videre- og etterutdanningstilbudet i samisk kulturkunnskap ved universitetet. Studiet som er et deltidsstudium over to semestre, er tverrfaglig og inkluderer fagene arkeologi, antropologi og historie. Studiet (10 vektall) gir en grunnleggende innføring i samisk kultur og samfunnsliv i fortid og nåtid. Dette videre- og etterutdanningstilbudet i samisk kulturkunnskap vil være relevant for lærere som skal undervise i emner som omhandler samisk kultur og samfunnsliv. Dessuten kan The Master Programme in Indigenous Studies og masterprogrammet i Arktisk naturbruk og landbruk nevnes særskilt.

I tillegg vil vi henlede oppmerksomheten på artiklene 23 og 24 som omtaler samenes språklige rettigheter og statenes ansvar for samisk språk. Blant annet fastslås det i artikkel 23 at samiskspråklig kunnskap skal spres til samer som i liten grad eller ikke behersker språket. Samisk begynneropplæring ved Universitetet i Tromsø er et konkret tiltak for å bøte på det faktum at mange samer ikke behersker samisk. Tiltaket er et av de viktigste i universitetets samiske strategiplan 2000-2010. I merknadene til artikkel 24 påpekes It-basert teknologi som et virkemiddel i bruken av samisk språk, og vi gjør oppmerksom på betydningen av prosjektet 'samisk språkteknologi' som er et samarbeid mellom Universitetet i Tromsø og Sametinget i Norge.

Et grenseoverskridende fokus på vilkårene for den generelle utviklingen av samisk språk og særlig situasjonen for lule- og sørsamisk har stor aktualitet. Det er et klart behov for et samiskspråklig grenseoverskridende samarbeid. Et tilsvarende utgangspunkt bør legges til grunn for arbeidet med å styrke samisk som forsknings- og vitenskapsspråk. Utvikling av samisk som forsknings- og vitenskapsspråk er et av de viktigste virkemidlene for å sikre et godt samisk fagspråk på alle nivå i utdanningssystemet. Vi vil igjen understreke myndigheters og statlige institusjoners ansvar for samisk språk, det gjelder også samiske myndigheter og institusjoner.

3. Begrepet forhandlinger

Forhandlinger framstår som et sentralt prinsipp og begrep i drøftingen av forholdet og kontakten mellom urfolk og stat, og er blitt et regulerende ideal i en urfolksskontekst. I artikkel 16 (kapittel II samisk styring) om Sametingenes rett til forhandling heter det at forhandlinger må finne sted på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat. En forhandlingssituasjon innebærer imidlertid at partene er i en posisjon hvor de framstår som mer likestilt, og ikke bare skal gi innspill i prosessen. Forhandlinger karakteriseres av å være mer beslutningsorientert og mer regelmessig enn konsultasjoner og høringer. Partene gis større grad av beslutningsmyndighet, men med klare forpliktelser. Det eksisterer et makt- og avhengighetsforhold mellom partene, og hver av partene har en maktbase de kan mobilisere i en strategisk tautrekking. I merknadene til artikkel 16 er det da også påpekt at en rett for sametinget til å uttale seg ikke er en oppfyllelse av forhandlingsretten.

Selv om det kan være vanskelig å skille mellom typer myndighetskontakt, er det viktig å problematisere hvordan kontakten mellom de samiske folkevalgte organ og samiske interesser på den ene siden og statlige myndigheter på den annen side oppfattes. Høring av de berørtes interesser er en innarbeidet og institusjonalisert praksis, også i forholdet mellom samiske interesser og myndigheter. Problemet er at man fra samisk side har opplevd at man ikke tas med i beslutninger og har for liten innflytelse selv om det er gitt mulighet til å påvirke. Et illustrerende eksempel som påpekes i konvensjonsutkastet er det finske Sametingets muligheter til påvirkning. Selv om den finske sametingsloven fastslår en forhandlingsplikt, er Sametingets muligheter til påvirkning begrenset.

I forholdet mellom sametingene og statlige myndigheter understrekes myndighetenes hørings- og konsultasjonsplikt. Samtidig er det viktig at samiske myndigheter som sametingene plikter å høre og konsultere berørte parter i den grad de utøver offentlig myndighet tillagt gjennom lovgivning og delegasjon av statlig myndighet, jf. artikkel 5 og merknadene til denne.

Høringsretten er fastslått i artikkel 18 om forholdet til nasjonalforsamlingene. Her heter det imidlertid at det enkelte lands nasjonalforsamling skal gi nærmere regler for hvilke saker dette gjelder og om hvilken framgangsmåte som skal følges. Når det gjelder forholdet til nasjonalforsamlingen, har Norge statuert et eksempel gjennom behandlingen av Finnmarksloven og bruken av konsultasjoner. Et viktig trekk ved konsultasjoner er ambisjonen om å oppnå enighet. Når mer grunnleggende prinsipielle spørsmål om urfolksrettigheter skal avklares kan denne type kontakt som vektlegger læring og dialog, synes å framstå som en særlig egnet kontaktform.

Senter for samiske studier velger å påpeke skillet fordi forhandlinger, rådgivning eller høring og konsultasjoner i tråd med ILO 169 er forskjellige begreper som innebærer ulike grader av påvirkning og deltakelse og ulike typer forpliktelser i forhold til hvordan nasjonale myndigheter håndterer kontakten med urfolksinteressene.

4. Samiske rettigheter når det gjelder fjorder og kystfarvann

Rettighetsspørsmålet om saltvannsfiske, som en viktig del av naturgrunnlaget for sjøsamisk kultur og sjøsamiske fiskerettigheter, er igjen aktualisert i kjølvannet av prosessen rundt Finnmarksloven, i forbindelse med det utredningsarbeid som planlegges igangsatt i regi av Fiskeri- og kystdepartementet for å avklare sjøsamiske fiskerettigheter og i forbindelse med den pågående nordområdesatsningen. Tilgang til marine ressurser er et nøkkelområde for mange urfolk i bestrebelsene på å oppnå større grad av innflytelse over egen situasjon. Av stor aktualitet er arealkonflikter og spørsmålet om hvordan samiske interesser og rettigheter behandles i kystsoneforvaltningen. Saksområdet reiser mange spørsmål om rettigheter, rettsoppfatninger og rettsvirkninger av alders tids bruk, om myndighetsfordeling og forvaltningsordninger, om forvaltning og forvaltningsskikk, om ressursutnyttelse og ressursvern samt spørsmål om kunnskapspolitikk og forskningsetikk.

Når det gjelder artikkel 38 om rettigheter til fjorder og kystfarvann, vil Senter for samiske studier understreke at dette er et av de områder i Norge der samiske interesser og rettigheter står svakt. Artikkelen gir en særlig regel om at det ved tildeling av fangstkvoter for fisk og andre havressurser, og ved andre former for regulering av disse ressurser, skal tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn. Retten blir ytterligere forsterket ved at også tidligere bruk som er redusert eller opphørt, i en viss utstrekning skal tas hensyn til.

I merknadene til bestemmelser heter det at samene kan ha ervervet seg eiendoms- eller bruksrett i fjorder og kystfarvann avhengig av den utnyttelse som har funnet sted. Vi vil her vise til pågående utredningsarbeid, både det som igangsettes av Fiskeri- og kystdepartementet som et resultat av at samiske fiskerispørsmål i kyst og fjordområder ikke ble inkludert i Finnmarksloven, og det arbeid som skjer i regi av Samerettsutvalget med mandat område sør for Finnmark. I tråd med statens forpliktelser overfor samene forventes det at ingen inngrep og reguleringer som kan svekke eventuelle eiendoms- og bruksrettigheter igangsettes før en rettighetsavklaring har funnet sted.

Vi vil benytte anledningen til å gjøre oppmerksom på flertallets syn i Havressurslovutvalget (NOU 2005: 10) som hevder at samene i Norge ikke opprettholder "i motsetning til urbefolkninger andre steder, et såkalt tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskap." Havressurslovutvalgets flertall mener på den bakgrunn at det heller ikke i den nye havressurslov er grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter. I motsetning til dette synet, påpeker ekspertgruppen i merknadene til artikkel 38 i Nordisk samekonvensjon at artikkelens andre ledd pålegger staten å ta hensyn til samisk bruk ved tildeling av fiskekvoter, og at fiskeriene omfattes av vern og positive særtiltak som følger av SP artikkel 27. Også FNs menneskerettskomité viser at SP artikkel 27 ikke bare beskytter urfolks tradisjonelle leveveier i snever forstand, slik Havressurslovutvalgets flertall later til å legge til grunn, men også mer moderne måter å utnytte tradisjonelle leveveier på.¹

¹ Menneskerettskomitéens uttalelse i saken *Mahuika* mot New Zealand (Communication No. 547/1993).

Det kan derfor ikke herske noen tvil om at konvensjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder er en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, noe som innebærer statlige forpliktelser i form av rettighetsavklaringer, hensyntaken i fiskerireguleringene og samisk deltakelse i forvaltningen av ressursene.

I merknadene til artikkel 38 påpekes fiskerigrensesaken mot Storbritannia. I denne saken argumenterte den norske stat med at læren om fritt fiske aldri har fått fotfeste langs kysten og at betydningen av lokale sedvaner måtte være tungtveiende. Disse argumentene var sentral for avgjørelsen i Den internasjonale domstolen i Haag i 1951 der Norge fikk medhold. Vi antar at denne argumentasjonen er gjeldende også i dagens debatt om lokale og regionale fiskerirettigheter og ved regulering av ressursene.

5. Grenseoverskridende reindrift

Problemkomplekset grenseoverskridende reindrift involverer ulike forhold som sedvanemessig bruk, den historiske forståelsen og statenes regulering av samiske rettigheter og offentlig politikk på tvers av statsgrenser. Det er derfor av stor betydning at konvensjonsutkastet fastslår at den grenseoverskridende reindriften bygger på sedvane eller alders tids bruk som et grunnleggende rettsprinsipp. Dessuten poengteres det at et viktig grunnlag for samekonvensjonen er å redusere betydningen av landegrensene. Nettopp dette poenget er av særlig stor viktighet for den grenseoverskridende reindriften.

Problemene med å oppnå enighet i de nye konvensjonsforhandlingene, må ses i lys av den historiske utviklingen der det reindriftssamiske rettsfellesskapet på tvers av statsgrensene ble stadig mer svekket gjennom lovgivning og reguleringer. En realisering av en nordisk samekonvensjon kan bøte på resultatet av denne utviklingen og tilrettelegge for nye rammer for samhandling. I denne sammenheng vil vi særlig understreke konvensjonsutkastets forslag om at lokale avtaler skal ha rettslig prioritet. Dette var også foreslått av den norsksvenske reinbeitekommisjonen av 1997. Det ble argumentert med at slike avtaler ville stimulere til samarbeid, og at reindriften burde få mulighet til å ta eget ansvar for frivillig grenseoverskridende samarbeid. Slik ville særlig berørte parter bli gitt en mer framtrædende rolle enn hva praksis hadde vært så langt.

6. Samene i Russland

Senter for samiske studier vil påpeke at selv om samene i Russland ikke er part i konvensjonen, har statene og de samiske folkevalgte organer et særlig ansvar for å fremme samhandling med russiske samer. Et eksempel som nevnes av ekspertgruppen er kulturelt og næringsmessig samarbeid. Vi vil også peke på forsknings- og utdanningssamarbeid som et eksempel der urfolk-til-urfolk samarbeid bilateralt og multilateralt i Barentsregionen kan styrkes. Det faktum at grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk blir mer og mer nedtonet, åpner også opp for kvalitativt nye forutsetninger og kvalitativt nye muligheter til samarbeid og deltakelse. Gitt den nye nordområdesatsningen, må det forutsettes at samhandlingen med samer på russisk side ytterligere kan styrkes. Eksempelvis kan man se for seg en videreutvikling av forsknings- og utdanningsprosjekter innenfor rammen av Barentsregionsamarbeidet som inkluderer konkrete tiltak som utvekslingsprogram og hospitantordninger.

Selv om samene i Russland ikke er nevnt verken i fortalen eller artiklene i konvensjonsteksten, vil vi dessuten poengtere ekspertgruppens utsagn om at det må være opp til landenes politiske myndigheter å vurdere ytterligere skritt overfor russiske myndigheter. I denne forbindelse vil vi vise til NOU 2003: 32 Mot Nord!, og den senere oppfølging som har resultert i en norsk nordområdesatsning. I denne satsningen er petroleumsvirksomhet en viktig drivkraft. Med utgangspunkt i at Norge tar mål av seg til å være et foregangsland når det gjelder prinsippet om helhetlig forvaltning og å sette standarder for petroleumsvirksomheten, konstaterer utvalget at petroleumsvirksomhet kan komme i konflikt med urfolks tradisjonelle næringsvirksomhet. Et enstemmig utvalg påpeker at Norge må ha en klar politikk som stiller krav om at petroleumssaktører, både offentlige myndigheter og næringen selv, tar hensyn til og respekterer urfolksinteresser, i henhold til konsultasjonskravene i ILO 169. En slik ambisjon må også gjøre seg gjeldende der norske interesser engasjerer seg i russiske nordområder. Innenfor rammen av et allsamisk perspektiv vil den planlagte olje- og gassrørledningen over Kolahalvøya få store konsekvenser for de russiske samene, og nødvendiggjør et nordisk og fellessamisk engasjement.

Et annet aspekt ved forholdet til samene i Russland, er det frivillige samiske organisasjonsarbeidet gjennom Samerådet. I Samerådet møter de russiske samene på lik linje med samene fra de øvrige land, og slik gir det frivillige organisasjonsarbeidet samene i Russland en allsamisk forankring. I tillegg til organisasjonenes betydning for samisk kulturell og politisk innflytelse over landegrensene, er det grunn til å framheve de frivillige organisasjonenes rolle som et korrektiv til folkevalgte organer. Behovet for et demokratisk korrektiv gjør at de frivillige organisasjonene har en viktig rolle å spille, og de må derfor sikres arbeidsmuligheter på allsamisk nivå, f.eks. ved at Samerådet gis de nødvendige ressurser for sitt arbeid.

Avsluttende kommentarer

Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø vil avslutningsvis understreke betydningen av å få vedtatt en nordisk samekonvensjon som kan bidra til en harmonisering av statenes politikk overfor samene som ett folk. Når det gjelder parts- og deltakerspørsmålet forutsetter ekspertgruppen at sametingene er enige i konvensjonens innhold, og at sametingenes godkjenning gjøres til vilkår for at konvensjonen kan ratifiseres og tre i kraft. Dermed blir samekonvensjon noe mer enn kun et instrument statene i mellom, og inkluderer samene som folk. Konvensjonen vil styrke prinsipielle urfolkspolitiske og urfolksrettslige forhold, og vi anbefaler at den finske, norske og svenske stat ratifiserer konvensjonen.