



# UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vedlegg -1

S.nr. 200600205-43

## Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

## Norsk senter for menneskerettigheter

P.b. 6706 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo  
Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Dato: 16. juni 2006

Deres ref.: 200600205-/GUH

Vår ref.: 06/6577

## Høringsuttalelse til Innstilling om en nordisk samekonvensjon

### 1. Innledning

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 15. februar 2006 om *Innstilling om en nordisk samekonvensjon*. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR). Høringsuttalelsen er også sendt per e-post i dag (hanne.lauveng@aid.dep.no).

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NI) (jfr. kgl. res. 21. september 2001). SMR er gjennom dette gitt en særskilt rolle for å sikre at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelsen av høringsuttalelser er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som nasjonal institusjon.

SMR ønsker med dette å uttrykke sin støtte til innstillingen. Forslaget er skrevet inn i en nordisk virkelighet, der samenes status og rettigheter til selvbestemmelse, samisk kultur, språk, næringer og samfunnsliv ikke bare bekreftes, men styrkes og sikres et dynamisk vern.

Innstillingen har karakter av kompromisser mellom forskjellige standpunkter. Den gir likevel uttrykk for en offensiv gjennomføring av konvensjonspartenes internasjonale forpliktelser til overholdelse av ulike aspekter av det menneskerettslige vernet av urfolk og minoriteter. Den enkelte sames rettigheter vil, dersom konvensjonen ratifiseres, gjelde uavhengig av grenser, bosted eller statsborgerskap i Norge, Sverige og Finland. Innstillingen er et viktig ledd i oppfølgingen på nasjonalt og nordisk nivå av det pågående arbeidet i FN-systemet om utarbeidelse av en FN-erklæring om urfolks rettigheter. Som den første felles rettsreguleringen for det samiske folk, med rett til indre selvbestemmelse som ett folk i tre ulike stater, er det å håpe at konvensjonen også kan ha betydning ved fremtidig regulering av urfolks rettigheter i andre stater.

I et menneskerettslig perspektiv, vil SMR særlig peke på betydningen av at konvensjonsutkastet styrker samenes rettigheter som individer innenfor en rekke livsområder, og fastlegger positive plikter for statene med sikte på gjennomføringen av disse rettigheter.<sup>1</sup> Mandatet for ekspertgruppen vedtatt 13. november 2002 ba om en vurdering av hvorvidt konvensjonen burde være en rettighetskonvensjon eller en rammekonvensjon. Menneskerettens primære formål er beskyttelse av individer og vern om mindretallets og svake gruppers interesser overfor majoritetens makt. Konvensjonsutkastet etablerer både kollektive og individuelle rettigheter for samene<sup>2</sup>. SMR uttrykker således tilfredshet med at

<sup>1</sup> Konvensjonsutkastet s. 85.

<sup>2</sup> Det er et anerkjent prinsipp i folkeretten at urfolks rettigheter i det vesentlige er kollektive. Samene anerkjennes også som en etnisk og språklig minoritet, og vil være omfattet av det folkerettslige minoritetsvernet som er utformet som individuelle rettigheter, se her vedlegg 3 til konvensjonsutkastet (side 315 – 317). Konvensjonsutkastet behandler ikke spørsmålet direkte i sine merknader, men legger til grunn at det bør være adgang til domstolsprøving i spørsmålet om en person kan påberope seg konvensjonens bestemmelser – dette på grunnlag av innholdet i de

ekspertgruppen har falt ned på et forslag om en mer detaljert rettighetskonvensjon med til dels omfattende materielt innhold.

SMR vil i punkt 2 nedenfor fremheve enkelte særlige aspekter ved konvensjonsutkastet i lys av formålene med konvensjonen og Norges menneskerettslige forpliktelser overfor urfolk. Herunder kommenteres enkelte punkter av betydning for konvensjonsutkastet i forhold til intern rett. Punkt 3 kommenterer spørsmålet om samenes partsstilling i konvensjonen. I punkt 4 ønsker SMR særlig å vise til konvensjonsutkastet i et internasjonalt perspektiv.

## 2. Konvensjonens formål og internrettslige betydning

### 2.1 Norges menneskerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk

Samene er anerkjent som urfolk og som etnisk, kulturell og språklig minoritet i Norge. Norske myndigheter er gjennom folkeretten og nasjonal rett forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Internasjonalt har Norge forpliktelser til å innrømme samene rettigheter både som urfolk og som minoritet etter en lang rekke internasjonale konvensjoner, så som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SPR) artikkel 27<sup>3</sup> og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater<sup>4</sup>. Staten har også generelle menneskerettslige forpliktelser overfor samene som minoritet, slik som FN-konvensjonen om rasediskriminering (RDK)<sup>5</sup> og etter diskrimineringsvernet etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)<sup>6</sup> (se også tilleggsprotokoll av 20. mars 1952 artikkel 1). Internt har staten enkelte menneskerettslige forpliktelser overfor samene etter Grunnloven § 110a. SPR, EMK og RDK har alle status som norsk lov, jfr. lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2 og diskrimineringsloven 2005 § 2.

Forslaget til konvensjon favner bredt og ambisiøst. Utkastet beskriver særlig tre formål som konvensjonen er ment å oppfylle: Fastslå samenes stilling som et urfolk og fastslå de rettslige konsekvensene av denne rettsstilling; fastlegge visse minimumsrettigheter; samt redusere landegrensens betydning for samene.

### 2.2 Konvensjonsrettslig status som urfolk og retten til selvbestemmelse

SMR bemerker at ekspertgruppen ved artikkel 2 har ivaretatt formålet med konvensjonen om å fastslå samenes stilling som et urfolk, men også i artikkel 3 lagt til grunn at samene oppfyller de vilkår som normalt stilles for å utgjøre et folk i folkerettslig forstand. Ikke alle urfolk anerkjennes som et folk i folkerettslig forstand, og denne anerkjennelsen av samene som et folk i folkerettslig forstand, er i tråd med de nordiske lands felles standpunkt under arbeidet med en FN-erklæring om urfolks rettigheter. Anerkjennelsen er betydningsfull idet den gir samene en kollektiv rett til selvbestemmelse som eget folk i henhold til felles artikkel 1 i SPR og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSKR)<sup>7</sup>.

---

rettigheter som er forankret i (denne) konvensjonen", se konvensjonsutkastet s. 197. Enkelte av rettighetene i konvensjonsutkastet kan anses å gi grunnlag for å påberope også individuelle rettigheter, eksempelvis artikkel 7 om diskriminering samt materielle rettighetsbestemmelser som artikkel 12, 23, 26 og 29. Konvensjonen skal videre gjøres "direkte anvendelige som nasjonal lov" (se artikkel 46). Inkorporering som nasjonal lov kan derved også gi grunnlag for enkeltindivider til å påberope seg (enkelte av) rettighetene nedfelt i konvensjonen.

<sup>3</sup> FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966.

<sup>4</sup> ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 27. juni 1989.

<sup>5</sup> FNs rasediskrimineringskonvensjon av 21. desember 1965.

<sup>6</sup> Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

<sup>7</sup> FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966..

Finland har som eneste konvensjonsland uttrykkelig gitt det samiske folk anerkjennelse som urfolk i sin grunnlov. Norge har anerkjent samene som urfolk gjennom ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 169 (jfr. konvensjonsutkastet s. 194). SMR bemerker at Norge ikke gir en konstitusjonell anerkjennelse av samene som Norges urfolk, og at en slik konstitusjonell anerkjennelse bør vurderes som del av arbeidet med et styrket menneskerettslig vern for samene.

Retten til selvbestemmelse for det samiske folk står sentralt i konvensjonsutkastet. Retten er foreslått regulert særlig gjennom forholdet mellom sametingene og øvrige myndigheter (jfr. blant annet utkastet til konvensjon artiklene 15, 16, 17, 18, 48 og 51).

SMR bemerker at innføringen av det som reelt sett er en vetorett i saker av vesentlig betydning for samene (jfr. forslaget artikkel 16 annet ledd) i betydelig grad styrker samenes rett til reell selvbestemmelse. Reell selvbestemmelse søkes også sikret ved innføring av konsultasjons- og forhandlingsrett samt representasjonsrett (jfr. utkastet artiklene 16, 17 og 18), slik at samene på et tidlig stadium skal sikres mulighet for reell innflytelse på saksgang og resultat. Retten for samene til å fremlegge saker for nasjonalforsamlingen (jfr. utkastet artikkel 18), gir dog ingen korresponderende plikt for nasjonalforsamlingen til videre å behandle saken. Dersom en sak som særskilt angår det samiske folk derimot er under behandling i nasjonalforsamlingen, inntreer en korresponderende rett for sametingene til å bli hørt. På dette punkt er dermed Sametinget sikret reell rett til innflytelse i saker som angår samene under Stortingets behandling av lovforslag og andre saker som angår samer.

Her kan legges til at det i Norge ble skapt ny konstitusjonell praksis ved vedtakelsen av Finnmarksloven<sup>8</sup>, der Stortingets justiskomité hadde direkte konsultasjoner med Sametinget som førte til en lov Sametinget kunne godta. En slik konstitusjonell praksis har fått sitt uttrykk i konvensjonsutkastets artikkel 18, jfr. artikkel 16. SMR vil her anføre at det kan være behov for en utredning av hva Sametingets rett til forhandling etter artikkel 16 og rett til å bli hørt etter artikkel 18 nærmere innebærer konstitusjonelt for Norge, jfr. også utkastet artikkel 18, tredje ledd som fastsetter at den enkelte stats nasjonalforsamling skal gi nærmere regler for hvordan sametingenes rett til å bli hørt skal gjennomføres.

Til dette kan også bemerkes at utkastets artikkel 46 forplikter partene til å sikre en så enhetlig anvendelse av konvensjonen som mulig, ved å gjennomføre konvensjonen i nasjonal rett slik at konvensjonens bestemmelser gjøres direkte anvendelige som nasjonal lov. Norske myndigheter plikter således, dersom konvensjonen ratifiseres, å inkorporere konvensjonen ved å gi denne trinnhøyde på linje med norsk lov. Domstoler og forvaltning blir dermed også internrettslig forpliktet til å gjennomføre de rettigheter konvensjonen etablerer.

### **2.3 Plikter til å sikre minimumsrettigheter – også for visse private aktører**

Et annet hovedformål med konvensjonen er å sikre og implementere visse minimumsrettigheter for det samiske folk. Forslaget til konvensjon fastlegger en rekke plikter for staten til oppfyllelse av dette formål (jfr. blant annet utkastet artiklene 6, 7, 9 og 10).

SMR bemerker her at ekspertgruppen foreslår at private rettssubjekter pålegges plikter etter konvensjonen "når de utøver offentlig myndighet eller utfører andre offentlige oppgaver" (jfr. utkastet artikkel 6 første ledd, tredje punktum). Det påligger den enkelte stat å påse at slike organer oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen. Denne formen for forpliktelser vil kunne gi særlige utfordringer ved gjennomføringen i intern norsk rett, eksempelvis i særlovgivningen. Det er SMRs oppfatning at departementet bør utrede omfanget av disse forpliktelsene nærmere.

<sup>8</sup> Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke av 17. juni 2005 nr. 85.

#### 2.4 Særlig om kulturelle rettigheter og landrettigheter

Rettsreguleringen av samenes muligheter til å ivareta og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sine rettigheter til land- og vannområder på tvers av landegrensene, skal oppfylle et tredje formål med konvensjonen; reduksjon av landegrensens betydning for samene. Videreføring av samenes kultur ligger som et grunnprinsipp for forslaget til konvensjon. Vesentlig her er at statenes plikter i spørsmål om samisk kultur også omfatter det materielle kulturgrunnlaget. Statene plikter å sikre at samene får de nødvendige næringsmessige og økonomiske vilkår for å kunne sikre og utvikle sin kultur (jfr. utkastet artikkel 33). Konvensjonsutkastets bestemmelser i kapittel IV regulerer rettigheter, eiendomsrett, bruksrettigheter og forvaltning, både til grunnen og naturressurser.

Konvensjonen anerkjenner samenes rettigheter til land og vann etter utkastet artikkel 34. Samtidig pålegges plikter for gjennomføring av samenes rettigheter til land og vann (jfr. utkastet artikkel 35). Dermed legges det til rette for at statene må iverksette positive tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som påhviler statene til å innrømme samene rettigheter til land og ressurser (jfr. Norges traktatforpliktelser etter særlig SPR artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og 15). Utkastet artikkel 34 gir en prinsipiell anerkjennelse av at langvarig bruk kan danne grunnlag for erverv av individuell eller kollektiv eiendomsrett. Gjennom henvisningen i artikkel 34 til nasjonale og internasjonale regler, skal både interne og internasjonale regler legges til grunn ved fastsettelse av de nærmere betingelser for eiendomsretten. Bestemmelsen vil således kunne gi ulike resultater ved de respektive staters domstoler. Det ligger dermed her en utfordring for hver av de tre konvensjonspartene i forhold til å sikre en så enhetlig anvendelse av konvensjonen som mulig i de tre stater.

SMR støtter etableringen av et overvåkningsorgan for konvensjonen (artikkel 45). Ekspertgruppen har valgt å ikke innstille på opprettelse av et eget klageorgan for konvensjonen.<sup>9</sup> Ekspertgruppen viser til at spørsmål etter konvensjonen kan bringes inn for de nasjonale domstoler. SMR peker her på at også de etablerte ombudsordningene, i Norge særlig Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet, vil kunne spille en rolle i å sikre etterlevelse av konvensjonen som klageorganer innenfor sine respektive felt. SMR ser imidlertid ikke bort fra at det kunne være behov for en større utredning om hvorvidt ombudsordningene (og for så vidt det offentlige domstolssystemet) vil fange opp de spørsmål rettighetsreguleringen i konvensjonsutkastet vil innebære.

### 3. Samenes partsstilling i konvensjonen

I rapport fra 1998 fra den nordiske arbeidsgruppen for nordisk samekonvensjon<sup>10</sup>, ble det fremholdt at samene bør være part i en felles nordisk samekonvensjon. Det er imidlertid antatt som et anerkjent folkerettslig prinsipp at kun stater (med enkelte unntak for internasjonale organisasjoner som FN) kan inngå som part i konvensjoner. Konvensjonsutkastet har således lagt til grunn at en overenskomst mellom en stat og en folkegruppe ikke utgjør en konvensjon i folkerettslig forstand, og at dette også må gjelde en overenskomst med sametingene som representant for det samiske folk.<sup>11</sup>

SMR støtter de rettslige vurderinger av og ekspertgruppens syn på dette punkt. Samer er imidlertid representert i ekspertgruppen og har deltatt i arbeidet med utforming av konvensjonsteksten på like vilkår som de tre konvensjonsparter, og sametingenes godkjenning av konvensjonen er fremhevet til å være av "særlig viktighet" og et vilkår for ratifikasjon og ikrafttredelse av konvensjonen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Konvensjonsutkastet s. 86 og 275.

<sup>10</sup> Rapport fra 1998 fra den nordiske arbeidsgruppen for nordisk samekonvensjon desember 1996 - juni 1998 om behov og grunnlag for en nordisk samekonvensjon.

<sup>11</sup> Konvensjonsutkastet s. 188.

<sup>12</sup> Se konvensjonsutkastets fortale samt artikkel 48.

Den løsning som er valgt ivaretar etter SMRs vurdering hensynet til at samene som rettighetssubjekter etter konvensjonen også innvirker på utformingen av denne<sup>13</sup>. Dette hensyn er videre ivaretatt ved at også endringer i konvensjonen må godkjennes av sametingene (jfr. utkastet artikkel 51).

#### 4. Internasjonal betydning

Synet på urfolks rettsstilling har vært – og er – under sterk endring de seneste årtier både i Norge og internasjonalt<sup>14</sup>. SMR bemerker at innstillingen til en nordisk samekonvensjon, som en felles rettsregulering for ett folk i tre ulike stater, vil kunne ha betydning også i en internasjonal sammenheng. Dette gjelder særlig i forhold til Russland. I henhold til mandatet for ekspertgruppen, behandler konvensjonsutkastet særskilt forholdet til samene i Russland, og konkluderer med et ønske om at de synspunkter som ligger til grunn for konvensjonsutkastet, i et videre utviklingsperspektiv kan få gjennomslag også i forhold til samene i Russland. SMR bemerker at en eventuell vedtagelse av en nordisk samekonvensjon i henhold til konvensjonsutkastet og det videre arbeid med konvensjonen dog ikke kan være betinget av at samenes rettigheter i Russland som ikke-part til konvensjonen anerkjennes.<sup>15</sup>

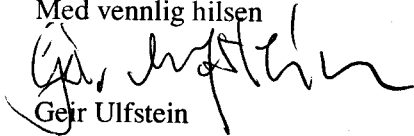
Konvensjonsutkastet anerkjenner og gir i betydelig grad grunnlag for en dynamisk utvidelse av samenes rettigheter, med fastsettelse av positive plikter for statene for gjennomføring av slike rettigheter. Forslaget til en nordisk samekonvensjon og rettighetsperspektivet kan tenkes å få betydning som referanse ved implementering av juridiske rammeverk for beskyttelse av urfolk i andre av verdens stater. Dette innebærer at norske myndigheter i det videre arbeidet med innstillingen også har dette internasjonale perspektivet for øyet.


#### 5. Avslutning

I den nasjonale debatt som ventelig vil følge om innstillingen om Nordisk samekonvensjon, vil SMR særlig fremheve at konvensjonsutkastet gir grunnlag for å reise enkelte konstitusjonelle spørsmål som bør utredes nærmere, herunder også det forhold at samefolket i Norge ikke er anerkjent som et urfolk i Grunnloven.

SMR vil samtidig peke på betydningen av den nasjonale oppfølging ved en eventuell ratifikasjon av konvensjonen. Det vil være nødvendig å igangsette prosesser med sikte på forhold som formell inkorporasjon i intern rett, gjennomgang av etablerte samarbeidsordninger for å sikre reell implementering av rettigheter over landegrensene, økonomiske bevilgninger samt utredning av rettigheter til land og vann (artikkel 35). SMR imøteser myndighetenes oppfølging i så henseende, og ber norske myndigheter ta en aktiv rolle i utformingen og gjennomføringen av ulike mekanismer for implementering. SMR minner her om at de minimumsrettigheter som etableres ved konvensjonen ikke bør sette en øvre grense i forhold til myndighetenes oppfølging av sine forpliktelser etter konvensjonen.

Med vennlig hilsen

  
Geir Ulfstein  
Direktør

  
Marius Emberland  
Førsteamanuensis  
Leder, SMRs NI-utvalg

<sup>13</sup> Se her konvensjonsutkastet s. 188, jf vedlegg 1 til konvensjonsutkastet (se s. 285).

<sup>14</sup> Konvensjonsutkastet s 191.

<sup>15</sup> Konvensjonsutkastet s. 105.