



# GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 2/2009

## SAMISK SELVBESTEMMELSE

AUTONOMI OG SELVSTYRE: UTDANNING, FORSKNING OG KULTUR

John B. Henriksen  
(red.)



# **SAMISK SELVBESTEMMELSE**

AUTONOMI OG SELVSTYRE:  
UTDANNING, FORSKNING OG KULTUR

**John B. Henriksen  
(Red.)**

Gáldu Čála – Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 2/2009  
Redaktør: Magne Ove Varsi

SAMISK SELVBESTEMMELSE  
AUTONOMI OG SELVSTYRE: UTDANNING, FORSKNING OG KULTUR  
Red.: John B. Henriksen

© Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter  
Guovdageaidnu/Kautokeino 2010

Forside: Mari Boine - fotograf: Kenneth Hætta  
Grafisk produksjon: Fagtrykk Idè, Alta  
Trykk: Fagtrykk Idè, Alta  
Redaksjon: Janne Hansen

Redaksjonens adresse:  
Gáldu - Kompetansesenteret for urfolks rettigheter  
NO-9520 Guovdageaidnu/ Kautokeino  
Telefon + 47 78 48 80 00 Faks + 47 78 48 80 20  
E-post: [galdugaldu.org](mailto:galdugaldu.org)  
[www.galdu.org](http://www.galdu.org)

ISBN: 978-82-8144-050-0  
ISSN 1504-4270

Meningene som kommer til uttrykk i artiklene representerer nødvendigvis ikke oppfatningene til Gáldu - Kompetansesenteret for urfolks rettigheter.

# Forord

Denne utgaven av *Gáldu Čála* er utarbeidet innenfor rammen av Gáldus prosjekt «*Samisk selvbestemmelse: Innhold og gjennomføring*». Publikasjonen baserer seg delvis på diskusjoner som fant sted under tre arbeidsseminarer om samisk selvbestemmelse som Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter arrangerte i Guovdageaidnu i oktober 2009, seminar om henholdsvis (i) samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren (14.–15. oktober 2009, (ii) samisk selvbestemmelse innenfor forskning (19.–20. oktober 2009), (iii) samisk kulturell selvbestemmelse (22.–23. oktober 2009). Prosjektet er finansiert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Sametinget i Norge.

Publikasjonens første del befatter seg med autonomi og selvstyre. Publikasjonens annen del fokuserer på mulig innhold og gjennomføring av samisk autonomi innenfor sektorene utdanning, forskning og kultur. Denne delen søker å reflektere de overordnede elementene i diskusjonene under de tre arbeidsseminarene som Gáldu arrangerte i oktober 2009.

Publikasjonen bør ses i sammenheng med Gáldu Čála nr. 02/2008 – «*Samisk selvbestemmelse: Innhold og gjennomføring*» – som inneholder rapporten fra en internasjonal konferanse om samisk selvbestemmelse som Gáldu og Samisk høyskole arrangerte i Alta i februar 2008.

Retten til selvbestemmelse har lenge vært ansett som en rettighet som tilfaller landets eller territoriets samlede befolkning, uavhengig av etniske, språklige, historiske og kulturelle forskjeller. Det er imidlertid i dag internasjonalt anerkjent at flere folk innenfor en bestemt nasjonalstat kan ha rett til selvbestemmelse. FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolks-erklæringen) – som anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse – er et resultat av denne folkerettslige utviklingen.<sup>1</sup>

Urfolkserklæringen fastslår at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av dette har rett til selv å bestemme sin politiske stilling og selv fritt fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.<sup>2</sup> Etter vedtakelsen av urfolkserklæringen er det med andre ord ikke lenger spørsmål om hvorvidt urfolk har rett til selvbestemmelse, men om hvordan denne rett kan gjennomføres innenfor rammen av eksisterende nasjonalstater.

Urfolkserklæringen anerkjenner videre at urfolk har rett til å gjennomføre selvbestemmelsesretten i form av *autonomi og selvstyre* i saker som er å anse som deres lokale eller interne anliggender.<sup>3</sup> Dette danner et viktig utgangspunkt for Gáldus prosjekt, herunder nærværende publikasjon.

Målsettingen med publikasjonen er ikke å forsøke å foreskrive hvordan samisk selvbestemmelse skal gjennomføres, men å komme med innspill til den offentlige debatten om selvbestemmelsesrettens mulige innhold og gjennomføring i samisk sammenheng.

Magne Ove Varsi  
Direktør

---

1 United Nations Declaration on the Rights of indigenous Peoples (Document Number: A/61/L.67, 13 September 2007); vedtatt 13. september 2007, FNs generalforsamling

2 Jf. urfolkserklæringens artikkel 3

3 Jf. urfolkserklæringens artikkel 4

## Innhold

<b>FORORD</b> .....	5
Innledning .....	7
1. Retten til selvbestemmelse .....	8
1.2 Kollektive menneskerettigheter .....	10
1.3 Autonomi - Folkeretten .....	12
1.4 Former for autonomi .....	13
1.5 Urfolks interne anliggender .....	15
1.6 FNs erklæring om urfolksrettigheter .....	15
1.7 Forslag til Nordisk samekonvensjon .....	19
2. Samisk autonomi: Utdanning, forskning og kultur .....	20
2.1 Samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren .....	21
2.1.1 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren? ....	21
2.1.2 Er utdanning et internt samisk anliggende? .....	24
2.1.3 Er det samiske samfunn i stand til å påta seg ansvar for utdanningssektoren? ....	25
2.1.4 Myndighetsfordelingen mellom Sametinget og staten .....	25
2.2 Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskning .....	26
2.2.1 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskning? .....	27
2.2.2 Er forskning et internt samisk anliggende? .....	28
2.2.3 Myndighetsfordeling mellom Sametinget og staten .....	29
2.2.4 Strukturelle utfordringer .....	30
2.3 Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse .....	30
2.3.1 Kulturell selvbestemmelse – et folkerettslig perspektiv .....	31
2.3.2 Kulturbegrepet .....	33
2.3.3 Har samene i dag anledning til å bestemme over egen kulturelle utvikling? .....	34
2.3.4 Er kultur et internt samisk anliggende? .....	35
2.3.5 Har kulturell autonomi betydning for samfunnsutviklingen? .....	35
2.4 Samisk selvbestemmelse og økonomi .....	36
3. Konklusjon .....	39
Vedlegg 1:	
Program - Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren .....	40
Vedlegg 2:	
Deltakerliste – Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren .....	41
Vedlegg 3:	
Program - Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren .....	42
Vedlegg 4:	
Deltakerliste – Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren .....	43
Vedlegg 5:	
Program – Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse .....	44
Vedlegg 6:	
Deltakerliste – Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse .....	45

## Innledning

Ideen om at et folk selv har rett til å bestemme over sitt eget samfunn og hvordan det skal organiseres har historiske røtter som strekker seg tilbake til opplysningstiden på 1700-tallet. Selvbestemmelse som et prinsipp og en rettighet har hatt en sentral rolle og funksjon i utviklingen av samfunnsordninger over hele verden.

Selvbestemmelse har gjennom tidene utviklet seg fra å være et ideologisk og politisk prinsipp til i dag å være anerkjent som en universell kollektiv menneskerettighet som tilfaller «alle folk». Den historiske utviklingen viser at selvbestemmelse er et dynamisk konsept som hele tiden har vist evne til å tilpasse seg i forhold til den alminnelige samfunnsutviklingen og gjeldende normer og verdier i verdenssamfunnet.

Anerkjennelsen av retten til selvbestemmelse, slik den er formulert i sentrale folkerettslige instrumenter, som en grunnleggende kollektiv menneskerettighet for alle folk er uttrykk for et grunnsyn om at alle folk har samme verdighet, rettigheter og friheter.<sup>4</sup> Retten til selvbestemmelse ble imidlertid i lang tid fortolket og praktisert på en måte som var lite i samsvar med et slikt grunnsyn, fordi et stort antall folk, herunder urfolk, var avskåret fra å nyte denne retten.

Retten til selvbestemmelse hadde en sentral betydning for avkoloniseringen av Afrika og Asia. Selvbestemmelsesretten ble i denne sammenheng ansett for å være en rett som den samlede befolkningen i et bestemt territorium har til å etablere en egen nasjonalstat, uavhengig av den etniske sammensetningen av befolkningen. Løsrivelse og statsdannelse

er derfor fremdeles i dag sterkt assosiert med utøvelse av retten til selvbestemmelse. Dette kommer også tidvis til uttrykk i den hjemlige debatten om samisk selvbestemmelse. Det samiske kravet om anerkjennelse av samenes rett til selvbestemmelse knyttet ofte opp mot problemstillingen om statens territoriale integritet eller løsrivelse, blant annet ble dette et tema i forbindelse med stortingsvalget og sametingsvalget i 2009.<sup>5</sup>

Sentrale samiske politikere har imidlertid over lang tid søkt å nyansere debatten om samisk selvbestemmelse, blant annet ved å understreke at kravet om anerkjennelse av det samiske folkets rett til selvbestemmelse ikke er knyttet opp mot et ønske om løsrivelse fra eksisterende nasjonalstater.

Sametingspresident Egil Olli ga blant annet uttrykk for følgende under Gáldus internasjonale konferanse om samisk selvbestemmelse i februar 2008:<sup>6</sup> «Jeg har merket meg at enkelte stater i flere sammenhenger har funnet det nødvendig å gi uttrykk for at urfolks rett til selvbestemmelse er avgrenset mot mulighetene for egen statsdannelse. Jeg vil i den sammenhengen understreke at retten til selvbestemmelse etter folkeretten i seg selv ikke gir adgang til løsrivelse. Fra samisk hold blir det heller ikke, og det har aldri vært, hevdet noe ønske om løsrivelse. Spørsmålsstillingen virker derfor hemmende for debatten, i stedet for at den bidrar til å videreutvikle forståelsen og utviklingen av urfolks rett til selvbestemmelse generelt. Det naturlige utgangspunkt og det mest konstruktive for debatten vil være at vi øker fokuset mot selvbestemmelsesrettens kjerneinnhold, nemlig at

4 Se blant annet i felles artikkel 1 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, og FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

5 Under valgkampen i forbindelse med stortingsvalget og sametingsvalget i 2009, ga statsminister Jens Stoltenberg (AP) uttrykk for at samisk selvstyre er et galt begrep. Han begrunnet dette med at «det gir helt gale assosiasjoner. Vi skal ikke ha noen løsrivelse; vi er et land. Det vi har ønsket å få til er at det samiske og norske kan leve side om side. Heller ikke Høyre-leder Erna Solberg uttrykte støtte i forhold til økt samisk selvbestemmelse, blant annet under henvisning til at samene ikke skal ha noen territorialmakt.»

6 Samisk selvbestemmelse: Innhold og gjennomføring, Gáldu Čála nr. 02/2008, kap. 3.1, side 36, (Red.) John B. Henriksen. Tidsskriftet er tilgjengelig på internett: [http://www.galdu.org/govat/doc/samisk\\_selvbestemmelse.pdf](http://www.galdu.org/govat/doc/samisk_selvbestemmelse.pdf)

*samene fritt skal kunne bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål fritt forføye over sine naturressurser.»*

Lars Anders Baer, tidligere president for Samerådet og Sametinget i Sverige, har også ved flere anledninger framhevet at man fra samisk side alltid har søkt å få finne praktiske og realistiske løsninger i forhold til samisk selvbestemmelse som ligger godt innenfor folkerettens rammer. Baer understreker også at man på samisk side ikke arbeider for noen form for løsrivelse fra nasjonalstatene.<sup>7</sup>

Den internasjonale normative utviklingen har i dag kommet vesentlig lengre enn det som reflekteres i den hjemlige debatten om samisk selvbestemmelse. Det er nå bred internasjonal enighet om at retten til selvbestemmelse ikke er begrenset til kun å gjelde i en tradisjonell kolonisituasjon, fordi flere enn ett folk på et gitt territorium eller i en stat kan ha rett til selvbestemmelse<sup>8</sup> – eksempelvis slik situasjonen er i Norge.

Det er anerkjent at Staten Norge er etablert på territoriet til to folk – det norske folk og det samiske folk. Det foreligger ingen folkerettslige grunner som tilsier at kun et av disse to folk har rett til selvbestemmelse. Man har med andre ord en situasjon hvor det foreligger konkurrerende kollektive rettigheter som må avpasses i forhold til hverandre innenfor rammen av den etablerte nasjonalstaten. Det er i mange henseender dette som er kjernen i debatten om gjennomføringen av samenes rett til selvbestemmelse. Utfordringen er å finne fram til politiske og rettslige løsninger som sikrer at begge folk kan utøve sin rett til selvbestemmelse på en for dem akseptabel måte.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen) etablerer et normativt grunnlag og rammeverk for løsninger som tar hensyn til urfolks så vel som majoritetsbefolkningens rett til selvbestemmelse. Det framgår av urfolkserklæringens artikkel 4 at

urfolk i kraft av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale anliggender, og rett til finansiering av slike autonomiordninger.<sup>9</sup>

Urfolkserklæringen er forøvrig også meget klar i forhold til at urfolks rett til selvbestemmelse ikke kan utøves i strid med statens territorielle integritet. Urfolkserklæringens artikkel 46 (1) avgrensner gjennomføringen av retten til selvbestemmelse opp mot prinsippet om respekt for statens territorielle integritet. Videre må urfolks rett til autonomi og selvstyre, som her anvendes som nærmest synonyme begreper, per definisjon forstås å begrense seg til utøvelse av selvbestemmelse innenfor rammen av eksisterende nasjonalstater.

Ideen om selvstyre eller autonomi i interne og lokale anliggender er ikke et nytt konsept i norsk politisk og rettslig sammenheng fordi landets kommuner er tildelt kommunalt selvstyre. Dette er riktignok selvstyre som er delegert til kommunene gjennom nasjonal lovgivning, og den er således forskjellig fra en eventuell samisk selvstyreordning på grunnlag av folkeretten og samenes status som et eget folk. Likheten er at både samisk selvstyre og kommunalt selvstyre i praksis vil måtte anses som en funksjonell fordeling av makt mellom staten og henholdsvis kommunene og samene som et folk. Samisk autonomi eller selvstyre vil på samme måte som kommunalt selvstyre bidra til å styrke det demokratiske systemet og bidra til å løse og avverge konflikter mellom lokale miljøer og staten.

## 1. Retten til selvbestemmelse

Denne delen av publikasjonen bidrar med en menneskerettslig tilnærming til spørsmålet om gjennomføring av samisk selvbestemmelse, med utgangspunkt i at retten til selvbestemmelse er anerkjent som en universell

7 Lars Anders Baer (2000), *The right of self-determination and the case of the Sami, Operationalizing the right of indigenous peoples to self-determination*, Pekka Aikio & Martin Scheinin (eds.). John B. Henriksen (2008), *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination*, Cambridge Review of International Affairs, Volume 21, Number 1, March 2008, side 29-30

8 Henriksen, John B, Scheinin, Martin, Åhrén, Mattias (2005), *Bakgrunnsmateriale for den nordiske samekonvensjonen*, vedlegg 3: *Det samiske folkets rett til selvbestemmelse*, inntatt i Nordisk samekonvensjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005, side 299 flg

9 Urfolkserklæringens artikkel 3: «Urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.» (uoffisiell norsk oversettelse). Urfolkserklæringens artikkel 4: «I gjennomføringen av deres rett til selvbestemmelse har urfolk rett til autonomi eller selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale anliggender, og rett til ordninger for finansiering av slike autonomiordninger.» (uoffisiell norsk oversettelse).

kollektiv menneskerettighet. FNs erklæring om urfolksrettigheter presiserer at urfolk i gjennomføringen av deres rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i interne og lokale anliggender.

Anerkjennelsen av retten til selvbestemmelse som kollektiv menneskerettighet kommer blant annet til uttrykk i felles artikkel 1 i to av de mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene som FN har vedtatt, nemlig konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). FNs generalforsamling betegner retten til selvbestemmelse som en universell og varig rettighet.<sup>10</sup> Retten til selvbestemmelse er videre nedfelt i en rekke internasjonale og regionale instrumenter.

Verdenskonferansen om menneskerettigheter har forøvrig også klart slått fast at retten til selvbestemmelse er å anse som en integrert del av internasjonal menneskerettighetslovgivning, og at utviklingen av verdensordenen fullt ut må baseres på prinsippene i FN-pakten, herunder respekt for alle folks rett til selvbestemmelse.<sup>11</sup> Retten til selvbestemmelse begrenser seg ikke til å være en selvstendig rettighet, fordi den også er en sentral forutsetning for gjennomføring av andre menneskerettigheter (sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter).

Urfolkserklæringens uttrykkelige anerkjennelse av at urfolk har rett til selvbestemmelse kan også anses som en erkjennelse av at urfolk ofte befinner seg i en situasjon som har likhetstrekk med kolonisituasjoner. Denne erkjennelsen er en viktig normativ begrunnelse for det internasjonale samfunnets anerkjennelse av urfolks kollektive rettigheter, herunder retten til selvbestemmelse. Dette kommer blant annet til uttrykk i urfolkserklæringens fortale, hvor det anerkjennes at urfolk fortsatt lider under den historiske urett som de har vært utsatt for som følge av kolonisering og fratagelsen av land-områder og ressurser.<sup>12</sup> Situasjonen for

samene er i liten grad blitt gjenstand for vurdering i lys av kolonirettlige teorier til tross for at det foreligger mange likhetstrekk mellom den historiske utviklingen i samiske områder og tradisjonelle kolonisituasjoner. Eksempelvis ble det samiske rettsgrunnlaget for land og ressurser i Finnmark historisk ikke anerkjent under henvisning til at samene var et nomadefolk og at deres bruk og tilstedeværelse ikke resulterte i erverv av rettigheter. Denne begrunnelsen og tenkningen er påfallende lik «*terra nullius*»-prinsippet, som var grunnlagt på tanken om at dette er et herreløst land, som den britiske kolonimakten benyttet som rettslig argument for å tilegne seg urfolks landområder i Australia. Statens historiske begrunnelse for statlig eiendomsrett i Finnmark var forøvrig også det forhold at området tidligere hadde vært en koloni.<sup>13</sup>

### 1.1 Menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Nasjonalstatens suverenitet på eget territorium er et folkerettslig prinsipp. Statens suverenitet er imidlertid underlagt begrensninger som følge deres frivillige tilslutning til internasjonale avtaler og gjennom utviklingen av internasjonal sedvanerett. Framveksten av det internasjonale konvensjonsvernet for menneskerettighetene, deriblant for urfolks rettigheter, har i sterk grad redusert nasjonalstatenes handlefrihet.

Den folkerettslige beskyttelsen for urfolks rettigheter er etablert gjennom rettslig bindende konvensjoner, internasjonal sedvanerett, alminnelige internasjonale rettsprinsipper og internasjonal rettspraksis. Videre finnes det forskjellige internasjonale instrumenter, herunder erklæringer, resolusjoner, handlingsplaner, som sammen med det øvrige internasjonale regelverket, etablerer det folkerettslige rammeverket for urfolks rettigheter. FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen) er et eksempel i så henseende.

10 FNs generalforsamling, document A/C.3/SR.397 (1952)

11 Vienna Declaration and Programme of Action (1993), A/CONF.157/23, 12.07.1993

12 Se § 6 i urfolkserklæringens fortale: «Concerned that indigenous peoples have suffered from historic injustice as a result of, inter alia, their colonization and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests.»

13 NOU 2001:34, *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger*, kap. 1.11 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger i Finnmark – et offer for norsk nasjonsbygging og kolonirettlige teorier? Internett link: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2001/nou-2001-34/35/11.html?id=379815>



Internasjonale menneskerettigheter er uttrykk for rettigheter og friheter for individer (individuelle rettigheter) og folk (kollektive rettigheter). Disse rettighetene gjelder i prinsippet uansett retts- eller samfunns-system.<sup>14</sup> Menneskerettighetene er å anse som universelle rettigheter som etablerer skranker for hvilke inngrep nasjonalstaten selv kan gjøre i disse rettighetene, eller tillate andre å foreta.

De stater som har sluttet seg til en menneskerettighetskonvensjon forplikter seg til å følge konvensjonens bestemmelser. En slik konvensjon er å betrakte som en avtale mellom den enkelte stat og det fellesskapet som utgjøres av de andre konvensjonspartene.<sup>15</sup>

Norges Grunnlov fikk i 1994 en ny bestemmelse om menneskerettigheter – § 110c. Denne bestemmelsen slår fast at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Grunnloven § 110c er fulgt opp gjennom senere lovgivning. Dette pålegget har Stortinget søkt oppfylt blant annet gjennom vedtakelsen av lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)<sup>16</sup> og ved inkorporering av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett.

Menneskerettsloven omfatter flere av Norges folkerettslige forpliktelser på menneskerettighetsområdet, herunder FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Bestemmelsene i disse to konvensjonene, og de øvrige inkorporerte konvensjonene, er i henhold til menneskerettsloven å regne som norsk lov, jamfør menneskerettsloven § 2. Forholdet til annen norsk lovgivning framgår av lovens § 3, hvor det slås fast at «bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen [norsk] lovgivning».

Spørsmålet om det i et konkret tilfelle foreligger motstrid er forskjellig fra spørsmålet om hva som gjelder når man har konstatert motstrid. Spørsmålet om det i et

konkret tilfelle foreligger motstrid er ikke regulert i menneskerettsloven, og dette må løses etter alminnelige rettslige tolkningsprinsipper. Dersom tolkning av en menneskerettslig norm og en norsk lov avdekker motstrid, er det imidlertid menneskerettsnormen som skal legges til grunn for rettsspørsmålet.<sup>17</sup>

Menneskerettslovens § 3 innskrenker ikke Stortingets myndighet til å oppheve regelen om forrang ved et lovvedtak, og forrangsregelen vil også kunne fravikes ved ny lov.<sup>18</sup> Slik sett har menneskerettsloven ikke høyere rang en annen norsk lovgivning. Konvensjonene er heller ikke gitt grunnlovs trinnhøyde, men har rang av formell norsk lov. Selv om lovgiveren ikke har gitt menneskerettighetskonvensjonene grunnlovens rang, så er menneskerettsloven likevel et uttrykk for lovgiverens ønske om å styrke deres stilling, spesielt i eventuelle motstridssituasjoner.

## 1.2 Kollektive menneskerettigheter

Kollektive menneskerettigheter etablerer rettigheter og friheter for bestemte grupper eller folk innenfor en nasjonalstat, og fastsetter motsvarende forpliktelser for staten til å respektere og beskytte slike rettigheter og friheter. Retten til selvbestemmelse og retten til utvikling er eksempler på kollektive menneskerettigheter som tilfaller «alle folk». Videre er urfolksrettighetene i det vesentlige formulert som kollektive rettigheter.

Rettssubjektet for selvbestemmelsesretten er folkegrupper som oppfyller de kriterier som normalt stilles for å bli anerkjent som et «folk» – deriblant at de har et økonomisk fellesskap, territoriell tilknytning, felles historie, tradisjoner, etnisk identitet, språk og kultur.<sup>19</sup> Det er i dag bred enighet om at samene er å anse som ett folk i folkerettslig forstand.

Felles artikkel 1 i SP og ØSK fastslår at «alle folk» har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett selv fritt bestemmer sin egen politiske stilling og fritt fremmer

14 Torkel Opsahl, Statsmakt og menneskerettigheter, bind 2, (1995), s. 219. Se også Erik Møse, Menneskerettigheter (2002), s. 25, Njål Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter (2003), s. 27-28.

15 Njål Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter (2003), s. 341.

16 Lov av 21. mai 1999, nr. 30

17 NOU 2002: 12, *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*, kap. 5.2.3

18 NOU 1993: 18, s. 167

19 Jf. Kirby-definisjonen: International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples, UNESCO, Paris, 27-30 November 1989.

egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Bestemmelsen i felles artikkel 1 anerkjenner også at «alle folk» kan for å fremme sine egne formål fritt råde over sine naturrikdommer og forekomster, og at et folk ikke i noe tilfelle må bli berøvet sitt eksistensgrunnlag.

FNs menneskerettighetskomité som har til oppgave å overvåke nasjonalstatenes gjennomføring av SP-konvensjonen, har ved flere anledninger anerkjent at visse urfolk, herunder samene, har rett til selvbestemmelse etter konvensjonens artikkel 1. Komiteen har bedt Norge rapportere om hvordan det samiske folkets rett til selvbestemmelse etter SP artikkel 1 tenkes gjennomført, herunder gjennomføringen av selvbestemmelsesrettens ressursdimensjon.<sup>20</sup> Komiteen har forøvrig også ved flere anledninger framhevet Sametingets rolle i relasjon til selvbestemmelsesretten.

Det ble tidligere antatt at retten til selvbestemmelse ikke omfattet samene, jamfør blant annet Samerettsutvalgets utredning om samenes rettsstilling (NOU 1984:18).<sup>21</sup> Utviklingen i folkeretten har imidlertid stilt retten til selvbestemmelse i et nytt lys, blant annet som følge av generalforsamlingens anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse gjennom vedtakelsen av urfolkserklæringen i september 2007.

Urfolkserklæringen anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i kraft av denne rett selv fritt bestemmer sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.<sup>22</sup> Ordlyden er identisk med formuleringen av en tilsvarende bestemmelse i artikkel 1 (1) i ovennevnte to FN-konvensjoner av 1966, hvor det slås fast at: «*Alle folk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.*»<sup>23</sup> Forskjellen er at urfolkserklæringen særskilt identifiserer urfolk som rettssubjekt i forhold

til selvbestemmelsesretten, mens FN-konvensjonene identifiserer «alle folk» som rettssubjekter.

Den naturlige fortolkningen av dette er at FNs generalforsamling gjennom vedtakelsen av urfolkserklæringen uttrykkelig har anerkjent at urfolk har den samme rett til selvbestemmelse som det «alle folk» har med hjemmel i felles artikkel 1 (1) i nevnte to FN-konvensjoner. Dette betyr at det samiske folket har samme rett til å bestemme sin politiske stilling og fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling som det norske folket, og det finske, russiske og svenske folket.

De nordiske staters standpunkt og forslag under arbeidet med urfolkserklæringen må anses som deres anerkjennelse av at urfolk har rett til selvbestemmelse, under forutsetning av respekt for statens territoriale integritet.<sup>24</sup> Sverige har forøvrig også ved flere anledninger gjennom periodiske rapporteringer til FNs konvensjonsorganer uttrykkelig anerkjent at urfolk, herunder det samiske folket, har rett til selvbestemmelse i samsvar med felles artikkel 1 i FNs menneskerettighetskonvensjoner av 1966 (SP og ØSK).<sup>25</sup>

Den nordiske ekspertgruppen som ble oppnevnt av regjeringene og sametingene i Finland, Norge og Sverige med mandat til å utarbeide forslag til nordisk samekonvensjon, konkluderte også med at samene har rett til selvbestemmelse som ett folk i overensstemmelse med folkerettens regler, og at det samiske folket har rett til selv å bestemme over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål selv å forføy over sine naturrikdommer.<sup>26</sup>

Samisk selvbestemmelse må gjennomføres innenfor folkerettens rammer, herunder på en måte som ivaretar statenes rett til territoriell integritet. Folkeretten anerkjenner bare i spesielle tilfeller et folks rett til løsrivelse og etablering av egen stat. Eksempelvis i tilfeller av militær okkupasjon og vedvarende og

20 United Nations Human Rights Committee, FN-dokument CCPR/C/79/Add.112 (1999)

21 NOU 1984:18, kap. 6.11.7. Folkenes selvbestemmelsesrett, side 341 - 342

22 UNDRIP Art. 3: "Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

23 SP & ØSK Art. 1 (1): "All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

24 Carsten Smith, *Ny rett for ett folk i tre land*, (artikkel om forslag til Nordisk samekonvensjon)

<http://www.galdu.org/web/index.php?artikkel=267&giella1=nor>

25 E/C.12/SWE/5, 6 September 2006; CCPR/C/SWE/6 5 December 2007

26 Nordisk samekonvensjon, *utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe*, avgitt 26. oktober 2005, artikkel 3 i forslag til Nordisk samekonvensjon (side 11), jf. kommentarene til artikkel 3, side 194 - 196

alvorlige brudd på menneskerettighetene til vedkommende folk. I alle andre situasjoner må folk i multietniske stater som hovedregel komme fram til ordninger for utøvelse av retten til selvbestemmelse som ikke krever dannelse av en ny stat eller som på noen måte endrer statsgrensene.

Det samiske folket og de respektive statene må på grunnlag av folkeretten i fellesskap bli enige om ordninger for gjennomføring av samenes rett til selvbestemmelse, ordninger som ikke stiller spørsmål om eller rokker ved gjeldende statsgrenser eller statenes territorielle integritet.<sup>27</sup> Urfolkserklæringen og folkeretten forøvrig etablerer dette som et sentralt vilkår for gjennomføringen retten til selvbestemmelse. Artikkel 46 (1) i urfolkserklæringen slår fast at bestemmelsene i erklæringen ikke skal fortolkes på en måte som kan forstås som oppmuntring til eller erkjennelse av en rett til noen til å iverksette handlinger som helt eller delvis parterer eller skader staters politiske enhet og territorielle integritet.<sup>28</sup>

### 1.3 Autonomi – folkeretten

Det foreligger en lang rekke autonomiordninger rundt omkring i verden som sikrer urfolk og minoriteter forskjellige former for autonomi og selvstyre. Slike autonomiordninger har imidlertid tradisjonelt ikke vært forankret i folkeretten. Disse er ofte et resultat av historiske nasjonale forhold, politiske konflikter, etniske forskjeller, nasjonale politiske og rettslige prosesser.

En gjennomgang av eksisterende autonomiordninger i Europa viser at disse i det vesentlige et resultat av nasjonale politiske og lovgivningsprosesser. Konseptet autonomi er nedfelt i flere europeiske grunnlover, enten som (1) en grunnleggende konstitusjonell rettighet, (2) i form av anerkjennelse av en nærmere definert autonomi som en konstitusjonell rettighet, eller (3) i form av etablering av autonomi som en *ad-hoc* løsning.

Det er imidlertid bare den spanske grunnloven som anerkjenner autonomi som en overordnet konstitusjonell rettighet. Den finske grunnloven begrenser seg til å anerkjenne en nærmere definert autonomi som en konstitusjonell rettighet, i form språklig og kulturell autonomi for samene i Finland. Øvrige europeiske grunnlover som omtaler autonomi definerer ikke autonomi som en konstitusjonell rettigheter, men begrenser seg til å foreskrive spesifikke autonomiordninger. Videre foreligger det eksempler på autonomiordninger som har en viss konstitusjonell status i kraft av konstitusjonell praksis.

I andre deler av verden er det mange eksempler på autonomiordninger for urfolk som har sitt grunnlag i historiske eller moderne avtaler (treaties) mellom urfolk og stater eller tidligere kolonimakter, eksempelvis i Canada, New Zealand og USA.

I europeisk sammenheng er det bare selvstyreordningen i Grønland som uttrykkelig er tuftet på folkeretten og retten til selvbestemmelse. Den nye selvstyreloven for Grønland anerkjenner at det grønlandske folket er å anse som ett folk med rett til selvbestemmelse i overensstemmelse med folkeretten.<sup>29</sup> Autonomiordningen på Åland kom i stand med Folkeforbundets bistand på et tidspunkt hvor selvbestemmelse ennå ikke var anerkjent som en rettighet.<sup>30</sup> Selvstyreordningen på Færøyene er heller ikke tuftet på folkeretten, den er i stor grad et resultat av konstitusjonell praksis i Danmark.<sup>31</sup>

Sanders (1986) er imidlertid av den oppfatning at retten til autonomi først og fremst er uttrykk for et internasjonalt rettslig prinsipp.<sup>32</sup> Sanders mener at retten til autonomi er knyttet til retten til selvbestemmelse, og at eksistensen av autonomiordninger må anses som uttrykk for eller en konsekvens av internasjonal sedvanerett.<sup>33</sup> Retten til autonomi har da også gradvis blitt anerkjent som et folkerettslig prinsipp med utgangspunkt i retten

27 Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005, side 194-196

28 UNDRIP Art. 46 (1): «Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, people, group or person any right to engage in any activity or to perform any act contrary to the Charter of the United Nations or construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States.»

29 *Act on Greenland Self-Government*, Preamble: «Recognising that the people of Greenland is a people pursuant to international law with the right of self-determination...»

30 Folkeforbundet var FN's forgjenger

31 Markku Suksi (1998), *On the entrenchment of autonomy*, *Autonomy: Applications and implications*, Ed. Markku Suksi, 151-71, Kluwer Law International

32 Douglas Sanders (1986), *Is autonomy a principle of international law?* *Nordic Journal of International Law* 55 (1/2)

33 Sanders: «autonomy for specific populations is a principle of customary international law, based on an assertion of a common practice of leading states.»

til selvbestemmelse. Vedtakelsen av urfolks-erklæringen er et eksempel i den henseende.

Hannum (2006) knytter også autonomi opp mot retten til selvbestemmelse, men han er av den oppfatning at anerkjennelsen av urfolks rett til selvbestemmelse representerer en omdefinering av retten til selvbestemmelse.<sup>34</sup> Hannum gir også uttrykk for den oppfatning at retten til autonomi og selvstyre, slik den er formulert i urfolkserklæringen, kommer meget nært opp til det maksimale innholdet av retten til selvbestemmelse i det 21. århundret.<sup>35</sup> Han mener at urfolkserklæringens bestemmelse om autonomi og selvstyre [artikkel 4] innebærer en funksjonell fordeling av makt mellom urfolk og staten. Han framhever at anerkjennelse av urfolks rettigheter, herunder slik funksjonell maktfordeling som urfolkserklæringen foreskriver, kan bidra til å løse og avverge konflikter mellom urfolk og staten, eller majoritetsbefolkningen.<sup>36</sup>

Anaya (2008) bestrider at urfolkserklæringen representerer en omdefinering av retten til selvbestemmelse.<sup>37</sup> Han begrunner dette med å vise til at retten til selvbestemmelse alltid har vært en dynamisk rettighet.

Anaya er av den oppfatning at retten til selvbestemmelse alltid må gjennomføres på en måte som best responderer til slike krenkelser av retten til selvbestemmelse som vedkommende folk står overfor. Han argumenterer med andre ord med at folkeretten, herunder urfolkserklæringen, etablerer en adekvat løsningsorientert («remedial») selvbestemmelsesrett.<sup>38</sup> Anaya er av den oppfatning at gjennomføring av urfolks rett til autonomi bidrar til å styrke det nasjonale demokratiet, fordi autonomiordninger for urfolk vil bidra til å styrke deres politiske og rettslige stilling og vil gjøre dem bedre i stand til effektivt å representere egne synspunkter i overordnede politiske prosesser.<sup>39</sup>

Loukacheva (2004) slutter seg til den oppfatning at man i en menneskerettslig sammenheng må anse autonomi som et naturlig element av retten til selvbestemmelse.<sup>40</sup>

Selv om autonomi tidligere i begrenset grad var ansett å være en del av retten til selvbestemmelse, så har vedtakelsen av urfolkserklæringen ført til at urfolks rett til autonomi nå er å anse som en rettighet som er grunnlagt på retten til selvbestemmelse. Dette følger direkte av ordlyden i urfolkserklæringens artikkel 4: «*Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.*»

Urfolkserklæringens artikkel 4 presiserer at urfolk i gjennomføringen av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker som *vedrører deres interne og lokale anliggender*, og at de har rett til finansiering av slike autonomiordninger. Retten til autonomi utledes med andre ord i dette tilfellet av den overordnede retten til selvbestemmelse.

#### 1.4 Former for autonomi

Autonomi og selvstyre<sup>41</sup> identifiseres ofte gjennom graden av den faktiske og formelle uavhengighet som autonome enheter har i sin politiske beslutningsprosess. Hannum og Lillich beskriver autonomi og selvstyre på følgende måte:<sup>42</sup>

*«Autonomy and self-government are determined primarily by the degree of actual as well as formal independence enjoyed by the autonomous entity in its political decision-making process. Generally, it is understood to refer to independence of action on the internal or domestic level, as foreign affairs*

34 Hurst Hannum (2006), *Self-Determination in the Twenty-First Century*, Negotiating Self-Determination, Hurst Hannum & Eileen F. Babbitt (eds.) (2006),

35 Hannum refererer til artikkel 31 i utkast til urfolkserklæringen. Bestemmelsen er inntatt som artikkel 4 i den endelige urfolkserklæringen, i en noe omskrevet form.

36 Hurst Hannum (2006), *Self-Determination in the Twenty-First Century*, Negotiating Self-Determination, Hurst Hannum & Eileen F. Babbitt (eds.) (2006)

37 James Anaya (2008), *The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post Declaration Era*, Sami Self-Determination: Scope and Implementation, Gáldu Čála No. 2/2008, John B. Henriksen (Ed.)

38 Anaya argumenterer med andre ord for «*remedial self-determination*» (løsningsorientert selvbestemmelse) som respons til «*sui generis violation of self-determination*» (spesifikke krenker av retten til selvbestemmelse).

39 Ibid, Anaya: «To devolve governmental authority onto indigenous communities is to diminish their vulnerability in the face of powerful majority or elite interests and to enhance the responsiveness of government to the unique interests of indigenous communities and their members.»

40 Natalia Loukacheva (2004), *Article on Autonomy and Law*, Concluding Remarks, Faculty of law, University of Toronto

41 Begrepe «autonomi» og «selvstyre» benyttes i denne sammenheng som synonymmer.

42 Hurst Hannum & Richard B Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, side 218

*and defense normally are in the hands of the central or national government, but occasionally power to conclude international agreements concerning cultural and economic matters also may reside with the autonomous entity.»*

Dersom man legger til grunn en slik forståelse av autonomi, så vil autonomiordninger per definisjon ikke representere noen form for trussel overfor statens territorielle integritet, fordi slike ordninger da nødvendigvis vil måtte implementeres innenfor statens konstitusjonelle ramme.

Der foreligger ingen rettslig bindende definisjon av konseptet autonomi. Dette skyldes blant annet det forhold at autonomi tradisjonelt ikke er blitt ansett som et rettslig konsept, men som en beskrivelse av visse typer politiske strukturer og ordninger. Begrepet autonomi benyttes i stor grad som en fellesbetegnelse for et stort antall politiske og rettslige strukturer som omfatter forskjellige grader av selvstyre og selvbestemmelse. Eksempelvis er det vesentlig forskjell mellom den autonomi som den finske grunnloven tilkjenner samene i Finland (språklige og kulturelle autonomi), og den autonomi som kunafolket i Panama er tilkjent (territoriell og politisk autonomi).

Det er naturligvis ikke mulig å foreskrive en ensartet form for autonomi og selvstyre for urfolk. Eksisterende autonomiordninger for urfolk kan klassifiseres på forskjellige måter: (1) territoriell autonomi, (2) institusjonell autonomi uten klar territoriell tilknytning, implementert gjennom tradisjonelle eller moderne urfolks institusjoner, (3) saklig begrenset autonomi, eksempelvis begrenset til språk og kultur, (4) autonomi i forhold til rettsregulering og rettspleie, eksempelvis i form av aksept av urfolks anvendelse av sedvanerett i reguleringen av visse forhold i urfolkssamfunnene.

Assies (1994) sonderer mellom tre former for autonomi:<sup>43</sup> (1) Lokal eller regional autonomi hvor etnisitet formelt ikke har

noen betydning, men hvor administrative grenser blir trukket opp på en måte som setter urfolk i en majoritetsposisjon innenfor det aktuelle området, og derved etablerer effektivt selvstyre for urfolk innenfor det etablerte nasjonale administrative systemet (f.eks. Nunavut territoriet i Canada).

(2) Former for autonomi hvor selvstyreordningen formelt er knyttet til etnisitet og territorium, og hvor bare urfolk kan utøve myndighet innenfor nærmere avgrensede rettslige rammer (f.eks. autonomiordningene i Kuna Yala i Panama og indianereservatene i USA). (3) Former for etnisk basert autonomi uten å være knyttet opp mot et bestemt territorium (f.eks. Sametinget i Norge).

Dahl (1992) sonderer også mellom tre former for autonomi, som delvis er sammenfallende med Assies' beskrivelse:<sup>44</sup>

(1) Regionalt selvstyre som ikke er etnisk basert, men som geografisk er avgrenset på en måte som setter urfolk i en majoritetsposisjon (f.eks. Nunavut i Canada og Grønland). (2) Etno-politisk selvstyre, hvor igjennom spesielle grupper tilkjennes spesifikke rettigheter i kraft av deres status som urfolk. Slike rettigheter er ikke definert i geografiske termer, selv om disse på en viss måte er relatert til spesielle urfolks territorier. I noen tilfeller gjelder slike rettigheter også utenfor urfolks tradisjonelle områder (f.eks. samene i Finland og Norge). (3) Selvstyre på grunnlag av avtaler om land og ressursrettigheter (land claim agreements) mellom staten og vedkommende urfolk. Slike avtaler har normalt som målsetting å sikre urfolk økonomisk eierskap til bestemte territorier (f.eks. Alaska Native Settlement Act av 1971 i USA).

Utover det som framkommer i forslaget til Nordisk samekonvensjon foreligger det per i dag få tanker om mulige former for samisk autonomi. Åhrén (2008) er en av de få som har fremmet generelle synspunkter om hva samisk autonomi bør bygges på. Han er av den oppfatning at samene har rett til en

43 Willem J. Assies (1994), *Self-determination and the «new partnership»*. *Indigenous Peoples' experiences with self-government*, ed. Willem J. Assies and A. J. Hoekema, 31-71. International Work Group for Indigenous Affairs and the University of Amsterdam.

44 Jens Dahl (1992), *development of indigenous and circumpolar people's rights*, Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems, Proceedings from Nordic Arctic Research Forum Symposium, ed. Lise Lyck, Ålborg University Press

45 Mattias Åhrén (2008), *Kultur og naturressurser, Samisk selvbestemmelse*: Innhold og gjennomføring, Gáldu Čála No. 2/2008, John B. Henriksen (Ed.). Åhrén anfører her blant annet følgende: «Som en konklusjon kan man si at den senere tids utvikling innen folkeretten ikke har medført at man har fått en rett til selvbestemmelse som gjelder spesifikt for urfolk. Det er derimot den generelle rett til selvbestemmelse som har utviklet seg til å gjelde utover i) en kolonisammenheng og ii) den rett alle statsborgere har til å utøve alle politiske rettigheter, som f.eks. retten til å delta i valg, på likeverdig grunnlag. Den generelle rett til selvbestemmelse – i de tilfeller to eller flere folk deler samme territorium innenfor en stat – har utviklet seg til å inkludere en rett til autonomi som er etnisk definert, men knyttet til et rimelig definert territorium.»

autonomi som er etnisk definert, men samtidig knyttet til et rimelig definert territorium.<sup>45</sup>

### 1.5 Urfolks interne anliggender

Et folks rett til å fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling betegnes ofte som selvbestemmelsesrettens interne aspekt. Eksempelvis beskriver FNs rasediskrimineringskomité selvbestemmelsesrettens interne aspekt som et folks rett til fritt å fremme egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling uten ekstern innblanding.<sup>46</sup> «*The right to self-determination of peoples has an internal aspect, that is to say, the right of all people to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference.*» Dette tilsier at saker eller samfunnsområder som er av vesentlig betydning for samenes økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i utgangspunktet må anses som et internt samisk anliggende, og at samene har krav på autonomiordninger som sikrer at denne rett faktisk kan bli utøvet som en kollektiv rettighet.

Urfolkserklæringens artikkel 4 hjemler urfolk rett til selvbestemmelse i form av autonomi og selvstyre i saker vedrørende deres interne og lokale anliggender. Erklæringen bidrar imidlertid ikke med en nærmere definisjon av konseptet «*interne og lokale anliggender*».

Urfolkserklæringens øvrige bestemmelser bidrar imidlertid med visse avklaringer med hensyn til forståelsen av konseptet «*interne og lokale anliggender*». Eksempelvis fastslår urfolkserklæringens artikkel 14 at urfolk har rett til å etablere og kontrollere egne utdanningssystemer og institusjoner. Dette taler i favør av at utdanning i stor utstrekning må anses som et internt anliggende for urfolk.

Videre bidrar den opprinnelige formuleringen av bestemmelsen om autonomi, som nå er nedfelt i artikkel 4, med en viss veiledning i forståelsen av hva som ligger i konseptet urfolks «*interne og lokale*

anliggender.» I det opprinnelige forslaget til urfolkserklæringen – slik den ble vedtatt av FNs arbeidsgruppe for urfolk<sup>47</sup> og underkommisjonen for menneskerettigheter<sup>48</sup> – hadde man listet opp konkrete saksområder som ble ansett for å være urfolks interne og lokale anliggender.<sup>49</sup> Det opprinnelige forslaget til bestemmelse om retten til autonomi var formulert på følgende måte:

*«Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions.»*

Det opprinnelige tekstforslaget anerkjente med andre ord at blant annet følgende forhold er å anse som urfolks «*interne og lokale anliggender*»: Kultur, religion, utdanning, informasjon, medier, helse, husvære, arbeid, sosial velferd, økonomisk virksomhet, forvaltning av land og ressurser og miljø. Denne listen ble imidlertid ikke inntatt i den endelige teksten i artikkel 4. Hovedbegrunnelsen for dette var at slike lister ofte blir betraktet som uttømmende oppregninger, og at saksområder som er å anse som interne anliggender dermed kan falle utenfor. Den opprinnelige listen etablerer likevel et godt grunnlag og utgangspunkt for arbeidet med å identifisere interne samiske anliggender.

En hovedutfordring for Sametinget og staten blir å finne fram til en felles forståelse av hva som er å anse som samenes «*interne og lokale anliggender*». Debatten om hvorvidt folkeretten hjemler autonomi er etter vedtakelsen av urfolkserklæringen av liten interesse i samisk sammenheng.

46 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Comment No. 21 on the Right to Self-determination, 15.03.1996

47 UN Working Group on Indigenous Populations (Denne arbeidsgruppen eksisterer ikke lenger. FNs menneskerettighetsråd har etablert en ny tematisk mekanisme for urfolks rettigheter som på ulike måter viderefører deler av det arbeidet som var tillagt denne arbeidsgruppen: UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples)

48 The Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Dette mandatet eksisterer ikke lenger; det er erstattet av et nytt organ: UN Human Rights Council Advisory Committee).

49 FN document E/CN.4/Sub.2/1994/Add.1, 20.04.1994 (Nåværende artikkel 4 var artikkel 31 i det opprinnelige forslaget).

## 1.6 FNs erklæring om urfolksrettigheter

Enkelte stater, herunder regjeringen i Norge, framhever ofte at FNs urfolkserklæring ikke etablerer noen folkerettslige forpliktelser for statene fordi den ikke er en rettslig bindende konvensjon. Dette framkommer blant annet i den seneste stortingsmeldingen om norsk samepolitikk: «*FN-erklæringen om urfolks rettigheter ble vedtatt i FNs generalforsamling 13. september 2007. Erklæringen er ikke et folkerettslig bindende dokument, 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*»<sup>50</sup>

Til tross for at urfolkserklæringen formelt sett ikke er rettslig bindende på samme måte som en konvensjon, så innebærer dette nødvendigvis ikke at urfolkserklæringen er uten bindende kraft for statene, blant annet fordi enkelte bestemmelser i erklæringen har grunnlag i internasjonal sedvanerett og er uttrykk for alminnelige internasjonale rettsprinsipper.

Det er eksempelvis bred internasjonal enighet om at retten til selvbestemmelse har grunnlag i internasjonal sedvanerett. Retten til selvbestemmelse er av enkelte også ansett for å være *jus cogens* - en overordnet internasjonal rettslig norm. Internasjonal sedvanerett utvikles gjennom statspraksis. Statspraksis i en menneskerettslig sammenheng begrenser seg i stor grad til statenes multilaterale opptreden. Menneskerettslig statspraksis utvikles med andre ord i første rekke gjennom statenes opptreden og avstemninger innenfor FN.<sup>51</sup>

Som nevnt ovenfor er det stor internasjonal enighet om at retten til selvbestemmelse er uttrykk for internasjonal sedvanerett. Dersom dette er tilfellet, så kan urfolkserklæringen ikke uten videre settes til side med den begrunnelse at den ikke etablerer noen klare rettslige forpliktelser overfor statene. Det forhold at retten til selvbestemmelse uttrykkelig anerkjennes i urfolkserklæringen, uten reservasjoner som går

utover det som allerede er å anse som gjeldende folkerett, gjør at det er naturlig å anse urfolkserklæringen som en formell erkjennelse eller bekreftelse på at den alminnelige retten til selvbestemmelse også omfatter urfolk. Dersom man legger dette til grunn, så har det mindre rettslig betydning at anerkjennelsen av urfolks rett til selvbestemmelse formelt kommer til uttrykk i en erklæring vedtatt av FNs generalforsamling, og ikke i en folkerettslig bindende (ratifisert) konvensjon.

Den seneste stortingsmeldingen om norsk samepolitikk (*St. meld. nr. 28*) bidrar med klargjøring av regjeringens forståelse av innholdet av samenes rett til selvbestemmelse. Regjeringen gir her uttrykk for at samenes rett til selvbestemmelse i hovedsak må anses «*som en rett til innflytelse og medbestemmelse*» og «*rett til deltakelse og innflytelse*». Samisk autonomi begrenses her uttrykkelig til «*kulturell og språklig autonomi*».<sup>52</sup> Dette samsvarer lite med generalforsamlingens anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse og den brede internasjonale enigheten om at retten til selvbestemmelse har sitt grunnlag i internasjonal sedvanerett.

Norge avga en egen stemmeforklaring i forbindelse med vedtakelsen av urfolkserklæringen i generalforsamlingen i september 2007. Norge avga følgende stemmeforklaring i forhold til retten til selvbestemmelse:<sup>53</sup> «*The recognition of the right to self-determination referred to in this Declaration requires that indigenous peoples have full and effective participation in a democratic society and in decision-making processes relevant to the indigenous peoples' concern. Several articles in the Declaration specify how the right to self-determination may be exercised. The Declaration emphasizes that the right to self-determination shall be exercised in conformity with international law. Consultation with the peoples concerned is one of the measures outlined in the Declaration. As a State party to International Labour Organization's Convention No. 169, concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries,*

50 St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken*, kap. 2.3.6

51 Høstmølingen, Njäl (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*, Universitetsforlaget, side 94-95

52 St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken*, kap. 2.3.6

53 Norsk stemmeforklaring avgitt i FNs generalforsamling 13. september 2007 ved Ambassadør Løvold; FN dokument A/61/PV.107 (Official records), side 22

*Norway has implemented the consultation requirements specified in that Convention. Self-determination is furthermore exercised through the Sami Parliament, which is an elected body with decision-making and consultative functions within the framework of the applicable legislation. The Government has also signed an agreement with the Sami Parliament in which it sets out procedures for consultations between the Government and the Sami Parliament. Norway considers that the Declaration is to be understood within the framework of the United Nations Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, adopted by resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970.»*

Den norske stemmeforklaringen søker å begrense samenes rett til selvbestemmelse til en rett til konsultasjoner i saker som vedrører dem i tråd med bestemmelsene i ILO konvensjon nr. 169. Urfolkserklæringen kan ikke uten videre sidestilles med ILO konvensjonen fordi erklæringens innhold også reflekterer den internasjonale rettsutviklingen etter vedtakelsen av ILO konvensjonen i 1989, herunder nyere internasjonal rettspraksis og internasjonal sedvanerett. ILO konvensjonen befatter seg ikke med retten til selvbestemmelse. Dette kommer klart til uttrykk i artikkel 1 (3) i ILO konvensjonen, hvor det slås fast at begrepet «folk» i konvensjonen skal ikke oppfattes som å ha noen innvirkning på de rettigheter som forøvrig kan knyttes til begrepet i folkeretten. I praksis er dette en rettslig avgrensning i forhold til retten til selvbestemmelse. ILO konvensjonen materielle bestemmelser anerkjenner urfolks rett til *medbestemmelse* i saker som vedrører dem, mens urfolkserklæringen anerkjenner at urfolk har rett til *selvbestemmelse* i visse saker. Konsultasjonsplikten er vesentlig i forhold til gjennomføringen av urfolks rett til medbestemmelse, men er nødvendigvis ikke tilstrekkelig for gjennomføringen av retten til selvbestemmelse.

Urfolkserklæringen sonderer mellom urfolks rettigheter innenfor rammen av deres rett til selvbestemmelse og deres rettigheter

innenfor rammen av nasjonalstatens politiske system. Urfolkserklæringen sonderer med andre ord mellom urfolks rett til å fatte egne og uavhengige beslutninger i saker som vedrører deres interne og lokale forhold og deres rett til å delta i eksterne beslutningsprosesser som kan få betydning for dem. Urfolks rett til å bli konsultert i saker som berører dem er i første rekke relevant i forhold til eksterne beslutningsprosesser hvor det er andre enn urfolk selv som har beslutningsmyndighet. Statens konsultasjonsplikt representerer imidlertid ingen garanti for at samiske synspunkter ivaretas i saker som er av vesentlig betydning for dem. Dette var eksempelvis tilfellet i minerallovprosessen i Norge.<sup>54</sup>

Urfolkserklæringens artikkel 3, 4 og 5 er samlet sett sentrale i forhold til forståelsen av urfolks rett til å fatte egne og uavhengige beslutninger, mens artikkel 18 framstår som hovedbestemmelsen i forhold til urfolks rett til å delta i eksterne beslutningsprosesser. Artikkel 3 anerkjenner urfolks rett til selvbestemmelse, artikkel 4 klargjør at urfolk har rett til autonomi eller selvstyre i interne og lokale anliggender er en integrert del av deres rett til selvbestemmelse. Artikkel 5 må fortolkes i lys av disse to bestemmelsene og artikkel 18. Artikkel 5 fastslår at urfolk har rett til å opprettholde og styrke egne politiske, rettslige, økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner, samtidig med at de beholder sin rett til fullt ut å delta i det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle livet innenfor nasjonalstaten. Artikkel 18 befatter seg med urfolks rett til å delta i eksterne beslutningsprosesser i saker som kan ha betydning for deres rettigheter.

Denne rettslige sonderingen mellom interne og eksterne beslutningsprosesser taler for at statens konsultasjonsplikt og prinsippet om urfolks frie og informerte samtykke i første rekke er relevant i forhold til eksterne beslutningsprosesser – prosesser hvor det er andre enn vedkommende urfolk som har beslutningsrett eller myndighet.

Sametinget i Norge synes å ha en vesentlig annen forståelse av retten til selvbestemmelse enn det som kommer til uttrykk i den norske stemmeforklaringen og i St. meld. nr.

54 Ot.prop. nr. 43 (2008-2009), Innst. O. Nr. (2008-2009), beslutning. O. Nr. 94 (2008-2009), Lov-2009-06-19-101



28. Dette kom blant annet til uttrykk under den internasjonale konferansen om samisk selvbestemmelse som Gáldu arrangerte i Alta i februar 2008. Sametingspresident Olli anførte her at *«det er fortolkningen av ordlyden i FN konvensjonenes artikkel 1 som danner det rettslige utgangspunkt og rammeverk rundt det materielle innholdet i selvbestemmelsesretten, slik det også er formulert i urfolkserklæringen og forslaget til nordisk samekonvensjon.»* Sametingspresidenten anførte videre at sametingene i Finland, Norge og Sverige *«ikke kan se at det foreligger noe folkerettslig grunnlag for å hevde at samenes rett til selvbestemmelse skal tolkes annerledes enn den retten til selvbestemmelse andre folk har etter folkeretten. Det er ikke opp til den enkelte land og fritt fortolke, avgrense og definere urfolks rett til selvbestemmelse i strid med det synet FNs medlemsstater har gitt uttrykk for i FN erklæringen for urfolks rettigheter. Dette ville i så fall kunne bidra til å undergrave selve meningen med både selvbestemmelsesretten og folkeretten som sådan.»*<sup>55</sup>

Sametingets syn, sammenlignet med regjeringens forståelse av urfolkserklæringen, synes å vær langt mer i overensstemmelse med det standpunkt som flere FN-organer og -mandater har inntatt med hensyn til urfolkserklæringens innhold, herunder urfolks rett til selvbestemmelse.

FNs spesialrapportør for urfolks menneskerettigheter framhever at urfolkserklæringen er uttrykk for internasjonal konsensus om

innholdet og rekkevidden av urfolks rettigheter med utgangspunkt allerede eksisterende internasjonale menneskerettighetsnormer og -praksis, herunder den praksis som har utviklet seg i forståelsen av FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.<sup>56</sup> Spesialrapportøren viser også til at urfolkserklæringen ble vedtatt med et overveidende flertall, og at ingen stater ga uttrykk for at grunnprinsippene ikke er akseptable.

Spesialrapportøren framhever også at urfolkserklæringen ikke etablerer nye eller spesielle rettigheter for urfolk som er forskjellige fra allerede eksisterende universelle menneskerettigheter, men at erklæringen i stedet anvender disse rettighetene i forhold urfolks spesielle kulturelle, historiske, sosiale og økonomiske situasjon.<sup>57</sup> Han framhever også at urfolkserklæringen også i noen grad er uttrykk for internasjonal sedvanerett og internasjonale rettsprinsipper.<sup>58</sup>

FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) gir uttrykk for en lignende oppfatning i studien om urfolks rett til utdanning. EMRIP konkluderer med at urfolkserklæringen er i samsvar med allerede eksisterende rettslig bindende menneskerettighetsinstrumenter og internasjonal rettspraksis, og at erklæringens materielle bestemmelser er å anse som anvendelse av gjeldende rettslige bindende regler i forhold til urfolks særegne situasjon.<sup>59</sup>

FNs permanente forum for urfolkssaker (UNPFII) gir uttrykk for at selv om urfolkserklæringen ikke er en konvensjon, så har

55 Gáldu Čála nr. 02/2008, kap. 3.1

56 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, S. James Anaya, UN Document A/HRC/9/9, 11 August 2008

57 Ibid para 40

58 Ibid para 41: *«Albeit clearly not binding in the same way that a treaty is, the Declaration relates to already existing human rights obligations of States, as demonstrated by the work of United Nations treaty bodies and other human rights mechanisms, and hence can be seen as embodying to some extent general principles of international law. In addition, insofar as they connect with a pattern of consistent international and State practice, some aspects of the provisions of the Declaration can also be considered as a reflection of norms of customary international law. In any event, as a resolution adopted by the General Assembly with the approval of an overwhelming majority of Member States, the Declaration represents a commitment on the part of the United Nations and Member States to its provisions, within the framework of the obligations established by the United Nations Charter to promote and protect human rights on a non-discriminatory basis.»*

59 Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), Study on lessons learned and challenges to achieve the implementation of the right of indigenous peoples to education, Annex, Expert Mechanism Advice No. 1 (2009), para 7, UN Document A/HRC/12/33, 31 August 2009

60 UN Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), Report of the eighth session (18-29 May 2009), Annex, General comment on Article 42 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, para 6 & 7, UN Document E/2009/43, E/C.19/2009/14, Economic and Social Council, Official Records, Supplement No. 23

**Para 6:** The Declaration is the most universal, comprehensive and fundamental instrument on indigenous peoples rights. It is the legal framework of the Forum, together with resolution 2000/22 of the Economic and Social Council. The Declaration is not a treaty and it accordingly does not have the binding force of a treaty. However, this does not at all mean that the Declaration is without any legally binding effect. The adoption of any human rights instrument by the United Nations aspires to some binding force. The binding value of the Declaration must be seen in the wider normative context of the innovations that have taken place in international human rights law in recent years.

**Para 7:** The Declaration forms a part of universal human rights law. The basic principles of the Declaration are identical to those of the main human rights covenants. In this way the Declaration affirms, in its article 3, the right of indigenous peoples to self-determination, in terms that restate the common provisions of article 1 of the two 1966 international covenants. The human rights treaty bodies will need to refer to the Declaration, as their practice already indicates, whenever dealing with indigenous rights. The Declaration is not the instrument of a specialized agency that binds only the State parties, but is a general instrument of human rights.

den likevel en viss rettslig bindende virkning, blant annet fordi den er et menneskerettighetsinstrument som er i samsvar med allerede eksisterende rettslig bindende standarder.<sup>60</sup>

FNs rasediskrimineringskomité - overvåkningsorganet for FN konvensjonen om rasediskriminering konvensjonsorganer – har ved flere anledninger anmodet statspartene til å fortolke egne konvensjonsforpliktelse i lys av bestemmelsene i urfolks-erklæringen og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk.<sup>61</sup>

Som nevnt tidligere begrenser folkerettens rettskilder seg ikke til ratifiserte konvensjoner. Statuttene til FN's internasjonale domstol gir en beskrivelse av hva som er å anse som henholdsvis primære og sekundære folkerettslige kilder.<sup>62</sup> Primære rettskilder er traktater som statspartene har sluttet seg til, samt internasjonal sedvanerett og generelle rettsprinsipper som er akseptert i såkalte siviliserte stater, jamfør statuttene artikkel 38 (1) bokstavene a-c.<sup>63</sup> Til tross for at statuttene ikke direkte binder andre enn den internasjonale domstolen, gir disse likevel uttrykk for hva andre internasjonale organer, herunder overvåkningsorganene for menneskerettigheter, vil legge til grunn som rettskilder når de skal ta stilling til konkrete saker eller rettsspørsmål.

### 1.7 Forslag til Nordisk samekonvensjon

Forslaget til Nordisk samekonvensjon,<sup>64</sup> som er utarbeidet på grunnlag av gjeldende folkerett, herunder bestemmelsene i FN's urfolks-erklæring, er et prinsipielt viktig dokument i enhver diskusjon om samisk selvbestemmelse fordi forslaget er basert på gjeldende internasjonal rett.

Konvensjonsforslaget etablerer en glideskala for retten til selvbestemmelse hvor igjennom samene tilkjennes varierende grad av selvbestemmelse og innflytelse med utgangspunkt i hvor viktig saken eller saksområdet er for det samiske folket. Denne

glideskalaen går fra full og eksklusiv rett for samene til å treffe egne beslutninger uten ekstern innblanding (dette gjelder for interne samiske anliggender) til en rett til å bli informert og orientert i ikke-samiske beslutningsprosesser. På denne måten søker konvensjonsforslaget å balansere majoritetsbefolkningens og det samiske folkets legetime rett til selvbestemmelse. Denne tilnærmingen er i overensstemmelse med det normative rammerket som urfolkserklæringen etablerer, jamfør avsnitt 1.4 ovenfor.

Konvensjonsforslagets artikkel 3 anerkjenner at samene har rett til selvbestemmelse som et folk i overensstemmelse med folkerettens regler, og at samene så langt det følger av slike regler og bestemmelser har rett til å bestemme over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål selv å forføye over sine naturressurser.

Artikkel 14 tredje ledd fastslår at sameetingene i de nordiske land skal ha slike oppgaver som gjør det mulig for dem å medvirke effektivt til det samiske folkets rett til selvbestemmelse i følge folkerettens regler og bestemmelsene i samekonvensjonen. Ekspertgruppen begrunner dette med at det samiske folket har rett til selvbestemmelse, og at sametingene er de naturlige forvaltere av samenes selvbestemmelsesrett.

Konvensjonsforslagets artikkel 15 første ledd tar til orde for at sametingene har rett til å treffe *selvstendige vedtak* i de spørsmål der de i henhold til nasjonal eller internasjonal rett har myndighet til dette. Ekspertgruppen viser til at referansen til internasjonal rett er rettet mot fremtiden, fordi man forventer at de internasjonale reglene om urfolks rettsstilling kan utvikles slik at de gir urfolk større rett til å treffe beslutninger. Det kan i dag konstateres at ekspertgruppen hadde rett i sine antagelser om den internasjonale rettsutviklingen. Urfolkserklæringen som anerkjenner at urfolk har rett til autonomi i interne anliggender ble vedtatt to år etter at innstillingen fra ekspertgruppen ble avgitt.

61 CERD/C/EQU/CO/19; CERD/C/NIC/CO/14; CERD/C/FJI/CO/17; CERD/C/USA/CO/6  
Jf. Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, the rights of indigenous peoples, UN Document A/HRC/10/51, 14 January 2009, para 16: «The Committee [on the Elimination of Racial Discrimination] has further noted the role of the Declaration as a normative reference by indicating that the Declaration could be used as a guide to interpret the State party's obligations under the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination as far as it relates to indigenous peoples.»

62 Høstmælingen, Njål (2003) Internasjonale menneskerettigheter, Universitetsforlaget, side 84

63 International Court of Justice

64 Nordisk samekonvensjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005

Konvensjonsforslagets artikkel 16 første ledd fastslår at offentlige myndigheter i spørsmål av vesentlig betydning for samene skal forhandle i sak med sametingene før det treffes vedtak. Det framgår videre av bestemmelsens annet ledd at staten ikke skal vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsliv, for så vidt ikke det berørte sametinget samtykker til dette. I saker som er av vesentlig betydning, eller som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsliv, er det med andre ord ikke tilstrekkelig med konsultasjoner. Dette innebærer at sametinget her foreslås gitt den avgjørende myndighet dersom den foreslåtte aktiviteten eller tiltaket kan påføre betydelig skade på det materielle grunnlaget for samisk kultur. Dette er i samsvar med gjeldende folkerettslige normer, herunder SP artikkel 27. Samerettsutvalget som utredet spørsmål vedrørende rettigheter til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark fylke, gir uttrykk for en tilsvarende fortolkning av kulturvernet i SP artikkel 27. Utvalget konkluderte blant annet med at SP artikkel 27 etablerer «en absolutt skranke» mot inngrep i den materielle samiske kulturutøvelsen ved at det ikke under noen omstendighet kan iverksettes inngrep som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse.<sup>65</sup>

Konvensjonsforslagets artikkel 17 inneholder bestemmelser om sametingenes rett under annen saksforberedelse, herunder rett til å bli informert og orientert i beslutningsprosesser av mindre betydning for det samiske samfunn.

Konvensjonsforslaget bidrar med en konstruktiv og praktisk tilnærming med hensyn til hvordan retten til selvbestemmelse kan gjennomføres i samisk – nordisk sammenheng.<sup>66</sup> Konvensjonsforslaget er basert på folkerettens regler og bestemmelser, herunder bestemmelsene om retten til selv-

bestemmelse, og søker å anvende disse på en måte som prinsipielt likestiller samenes og majoritetsbefolkningens konkurrerende rett til selvbestemmelse.

## 2. Samisk autonomi: Utdanning, forskning og kultur

Gáldu har gjennom prosjektet «*Samisk selvbestemmelse: innhold og gjennomføring*» i 2009 samlet en rekke samiske fag- og ressurspersoner til sektorspesifikke arbeidsseminarer for å bidra til arbeidet med å anskueliggjøre selvbestemmelsesrettens mulige innhold i samisk sammenheng, med utgangspunkt i deres kunnskap om og praktiske erfaring innenfor de forskjellige samfunnssektorene.

Hensikten med arbeidsseminarene var å bringe sammen fag- og ressurspersoner innenfor en uformell ramme for åpne diskusjoner om problemstillinger knyttet til selvbestemmelsesrettens mulige innhold og gjennomføring. Ressurspersonene ble invitert til å delta på seminarene i deres personlige kapasitet.

### 2.1 Samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren

Gáldus seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren ble avholdt i *Diehtosiida* i Kautokeino i perioden 14.–15. oktober 2009. Programmet for seminaret besto av forelesninger og diskusjoner i plenum og arbeidsgrupper. Seminaret var sammensatt av personer med bred kompetanse og erfaring i forhold til spørsmål vedrørende utdanning og øvrige samfunns-spørsmål, jamfør vedlagte seminarprogram (vedlegg 1) og deltakerliste (vedlegg 2). Følgende problemstillinger dannet en overordnet ramme for diskusjonene under dette arbeidsseminaret:

#### Problemstillinger

- 1) *Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, og eventuelt hvorfor, og hvilke konse-*

65 NOU 2007:13 – Den nye sameretten, side 918

66 FNs urfolkserklæring var ennå ikke vedtatt i generalforsamlingen på det tidspunkt da forslaget til Nordisk samekonvensjon var utarbeidet. Det var derfor utkastet til erklæring som var utgangspunktet for den nordiske ekspertgruppens arbeid. Det er imidlertid liten forskjell mellom det opprinnelige utkastet og den endelige erklæringen. Hovedbestemmelsen (artikkel 3) i erklæringen om retten til selvbestemmelse ble vedtatt slik den var foreslått i utkastet.

- kvenser (positive/negative) kan følge av slik selvbestemmelse?*
- 2) *Er utdanning et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?*
  - 3) *Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?*
  - 4) *Er det samiske samfunn i dag i stand til å påta større ansvar for utdanning, og hvilke strukturelle endringer er eventuelt nødvendig for å oppnå reell samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren?*
  - 5) *Hvilke myndighets- og ansvarsfordeling bør det være mellom hhv Sametinget og statlige myndigheter innenfor utdanningssektoren?*

### **2.1.1 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren?**

Hovedtyngden av diskusjonene under seminaret fokuserte på utdanning på grunnskole og videregående skolenivå som følge av seminardeltakernes erfaringsgrunnlag. Det var bred enighet blant seminardeltakerne om at man i dag i realiteten ikke har noen form for samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren i Norge.

Det var enighet om at den samiske innflytelsen i utdanningsspørsmål per i dag, herunder hva angår utvikling av og fastsettelse av pensum og læreplaner, er av en så vidt svak karakter at den ikke kan anses som noen form for selvbestemmelse. Det ble vist til at samisk innflytelse i dag utøves gjennom forskjellige typer for uttalelser fra samiske institusjoner og gjennom samisk deltakelse i prosesser vedrørende utdanningsspørsmål, og gjennom statlige konsultasjoner med samiske institusjoner i slike saker. Det var bred enighet om at verken uttalelserrett, konsultasjoner eller øvrig deltakelse i utdanningsrelaterte prosesser gir reell samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren.

Det var bred enighet om at det er behov for samisk selvbestemmelse på alle nivåer innenfor utdanningssektoren. Dette ble i hovedsak begrunnet med at samene er et eget folk og et urfolk med rett til selvbe-

stemmelse i henhold til folkeretten, og at det derfor er naturlig at denne retten anerkjennes og gjennomføres innenfor utdanningssektoren. Dette ble også vist til prinsippene om likeverdighet og likestilling, med andre ord at samene reelt sett må gis samme mulighet som andre til å utvikle et opplæringsystem som er i overensstemmelse med deres tenkning, målsettinger, kultur, verdier, opplæringsmetoder og tradisjonelle kunnskap.

Det var også bred enighet om at det nasjonale skolesystemet langt på vei har bidratt til å kolonisere samenes tankegang, og at en egen samisk skoleordning kan bidra til å avkolonisere tenkesettet. Det ble anført at kvalitetsutdanning basert på samisk tenkning og verdier er av avgjørende betydning for utviklingen av det samiske samfunn.

Det ble drøftet om man ved å kreve samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren bidrar til å etablere frykt i storsamfunnet om hensiktene bak et slikt krav, og om dette vil bidra til å skape nye skillelinjer mellom samer og andre, så vel som internt i det samiske samfunn. Det var likevel enighet om at eventuell frykt knyttet til samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren framstår som ubegrunnet, og at slik selvbestemmelse heller ikke vil skape nye grenser eller skillelinjer i samfunnet. Det ble sagt at samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren vil bidra til større aksept for at den norske stat er etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, fordi slik selvbestemmelse kan anses som respekt for disse to folks likeverdighet.

Asta Mitkijá Balto anførte at det er nødvendig å utvikle et metodisk analyseredskap for å evaluere utdanningssektoren i en selvbestemmelseskontekst. Balto presenterte et mulig analyseredskap som tar utgangspunkt i fem grunnspørsmål. Hun argumenterte for at svarene på disse grunnspørsmål gir en god indikasjon på om man i dag har samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, eller om det er tale om en form for samisk medbestemmelse, eller eventuelt en mer begrenset samisk innflytelse innenfor utdanningssektoren.<sup>67</sup>

67 Asta Mitkijá Balto presenterte disse fem spørsmålene under sitt innledende foredrag – som tok utgangspunkt i spørsmålet om det er behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren.

## Fem grunnspørsmål som indikator for graden av samisk selvbestemmelse

- 1) Er samenes rett til selvbestemmelse, herunder innenfor utdanningssektoren, nedfelt i nasjonal lovgivning (lovfestet selvbestemmelse)?
- 2) Er samenes rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem formelt anerkjent og gjennomført på nasjonalt nivå (formalisert konsultasjonsrett)?
- 3) Er samenes rett effektiv deltakelse i beslutningsprosesser formelt anerkjent og gjennomført på nasjonalt nivå (deltakelsesrett)?
- 4) Har samene rett til å avgi uttalelser i saker som kan få betydning for dem (uttalelserett)?
- 5) Opplever man taushet fra statlige myndigheters side i forhold til samiske forslag og synspunkter i saker som kan få direkte betydning for samene (taushet fra myndighetenes side)?

Det var bred enighet blant seminardeltakerne om at lovfestet samisk selvbestemmelse vil gi størst garanti for reell gjennomføring av retten til selvbestemmelse. Det ble anført at dette spesielt gjelder samenes rett til selvbestemmelse i interne og lokale anliggender. Dette ble begrunnet med at reell samisk selvbestemmelse vanskelig kan oppnås og gjennomføres med mindre selvbestemmelseretten innhold klargjøres gjennom nasjonal lovgivning.

Dette er sammenfallende med det syn som sametingene synes å ha i forhold til dette spørsmålet. Sametingspresident Egil Olli anførte blant annet følgende under Gáldu internasjonale konferanse i februar 2007:<sup>68</sup> «Det konkrete innholdet i selvbestemmelseretten vil måtte gjennomføres og konkretiseres blant annet gjennom nasjonal lovgiving i våre ulike stater. Lovarbeidsprosesser innenfor miljø-, ressurs- og landrettighetsfeltet vil her være sentralt. Når de nordiske statene har uttrykt at samene har rett til selvbestemmelse har jeg også klare forventninger om at denne retten vurderes og konkretiseres i nasjonale

lovprosesser. Da sier det seg selv at slike lovprosesser ikke kan være et ensidig arbeid fra regjeringenes side. Konsultasjoner og forhandlinger er nødvendig.»

Noen seminardeltakere viste til at retten til selvbestemmelse er nedfelt i gjeldende norsk rett ved inkorporasjonen av relevante internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter gjennom menneskerettsloven av 1999.<sup>69</sup> Det ble imidlertid samtidig slått fast at retten til selvbestemmelse, på lik linje med en rekke andre internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, lider under det som kan betegnes som et gjennomføringsgap, med andre ord svak eller manglende gjennomføring.

Johan Strömngren holdt et foredrag om statens internasjonale menneskerettslige forpliktelser i forhold til beskyttelse og gjennomføring av samenes rettigheter, herunder forpliktelser knyttet til retten til utdanning, samt kulturelle og språklige rettigheter.<sup>70</sup> Han redegjorde også for Grunnloven §§ 110a og § 110c. Han konkluderte med at det er nødvendig med særskilte lovgivnings tiltak for å sikre gjennomføring av samenes rett til selvbestemmelse, blant annet under henvisning til at Grunnloven § 110c pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene.

Strömngren var av den oppfatning at same-lovens språkbestemmelser ikke fullt ut gjennomfører samenes språklige rettigheter i henhold til folkeretten, og viste spesielt til den europeiske pakten om region- og minoritetsspråk. Strömngren anførte at det er viktig at man sikrer at samelovens språkregler fullt ut er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.

Strömngren viste til at de geografiske områdene som same-lovens språkregler identifiserer som forvaltningsområdet for samisk språk er langt mindre enn det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. Dette fører til at samer som er bosatt i tradisjonelle samiske områder, men utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ikke har samme rettsbetyttelse for sine språklige rettigheter som

68 Gáldu Čála nr. 02/2008, kap. 3.1

69 FN konvensjonene om hhv sivile og politiske rettigheter, og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966, jf. felles artikkel 1

70 Johan Strömngren holdt et foredrag om hvilke strukturelle endringer som anses nødvendige for å oppnå samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren

samer bosatt innenfor forvaltningsområdet. Han framhevet videre at samiske områder med svakest rettsbeskyttelse forøvrig også er områder hvor samisk språk og kultur er mest truet.

Strömgren ga uttrykk for at flere forhold tilsier at det også er behov for å tilpasse opplæringslovens bestemmelser om samisk opplæring i lys av statens folkerettslige forpliktelser. Han viste til at tilgangen til opplæring i og på samisk er nært knyttet opp mot forvaltningsområdet for samisk språk. Han var av den formening at verken same洛vens kapittel 3 om samisk språk eller opplæringslovens kapittel 6 om samisk utdanning sikrer implementering av samenes rett til selvbestemmelse innenfor språk- og utdanningsområdet. Strömgren viste også til at problemer med hensyn til harmonisering av same洛ven og opplæringsloven vanskeliggjør gjennomføringen av statens internasjonale forpliktelser. Han påpekte at same洛ven og opplæringsloven er tause om forholdet til menneskerettsloven av 1999, som inkorporerer menneskerettslige bestemmelser med relevans i forhold til samisk språk og utdanning, og som forøvrig også har en særskilt bestemmelse om forrang for de inkorporerte konvensjonene ved en eventuell motstrid mellom annen nasjonallovgivning og konvensjonsbestemmelsene.

Det var enighet om at konsultasjoner mellom statlige myndigheter og relevante samiske institusjoner bidrar til å styrke samisk innflytelse i beslutningsprosesser som berører samiske interesser. Enkelte seminar-deltakere ga uttrykk for prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (konsultasjonsavtalen mellom Regjering og Sameting av 2005) bidrar til å styrke samisk innflytelse i saker som har betydning for samene, og at avtalen er et viktig bidrag i gjennomføringen av statens folkerettslige forpliktelse til å konsultere samene i slike saker.

Det ble anført at det er viktig å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lovgivning eller tiltak som kan virke inn på samiske rettigheter eller interesser. Det ble vist til at konsultasjonsavtalen omfatter en lang rekke saksområder, herunder barnehager, utdanning og forskning. Det ble også

sagt at det er meget positivt at prosedyrene om konsultasjoner er formalisert gjennom en avtale mellom regjeringen og Sametinget.

Andre seminardeltakere var av den oppfatning at gjennomføring av statens plikt til å konsultere samene ikke er å anse som implementering av samenes *rett til selvbestemmelse*. Konsultasjonsplikt og deltakelse i beslutningsprosesser ble av noen betegnet som uttrykk for *rett til medbestemmelse* i samsvar med bestemmelsene i ILO konvensjon nr. 169, som de anså som forskjellig fra retten til selvbestemmelse slik denne rett er nedfelt i FN konvensjonene om menneskerettigheter av 1966 og FNs urfolkserklæring. Det ble sagt at det er nødvendig å sondre mellom samiske beslutningsprosesser i deres interne anliggender og eksterne beslutningsprosesser på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Konsultasjonsplikten er relevant i saker hvor beslutningene tas av andre enn Sametinget eller andre relevante samiske beslutningstakere.

Enkelte seminardeltakere framhevet at Sametingets rett til å avgi uttalelser i saker som tinget mener berører samene ikke kan betegnes som selvbestemmelse fordi dette kun er en rett til å komme med uttalelser i saker hvor andre instanser vil fatte den endelige beslutningen. Det ble gitt eksempler på at uttalelser og forslag fra Sametinget har blitt møtt med taushet fra myndighetenes side. Det ble også vist til at man på samisk side har utarbeidet en konkret samisk utdanningsplan som sentrale myndigheter ikke har tatt hensyn til i deres endelige beslutninger om utdanningens innhold og form. Det ble videre vist til at Sametinget i sin tid initierte en samisk offentlig utredning om samisk utdanning, og at denne planen er ikke blitt gjenstand for oppfølging på statlig side.

Det var bred enighet om at etablerte overordnede strukturer i sterk grad bidrar til vanskeliggjøre gjennomføring av samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, herunder organisasjonsmessige, økonomiske, sosiale, pedagogiske og tekniske strukturer. Jan Henry Keskitalo redegjorde for noen av disse utfordringene i en egen presentasjon om strukturelle utfordringer som man står ovenfor i forbindelse med gjennomføringen av retten til utdannelse for samiske barn og

ungdom. Han anførte at eksisterende økonomiske, sosiale og politiske strukturer styrer utdanningsprosesser fordi disse er avgjørende for fastsettelsen av formålet for utdanningen, opplæringsplaner, læremidler, forvaltnings- og kontrollordninger innenfor utdanningssektoren og det juridiske rammeverket for utdanningen. Han konkluderte med at eksisterende økonomiske, sosiale og politiske strukturer virker negativt inn på muligheten for full gjennomføring av retten til utdanning for alle samer, og at det spesielt er samiske barn og unge bosatt utenfor de såkalte kjerne-samiske områdene som blir offer for eksisterende strukturelle problemer. Han argumenterte for at den norske skolen generelt sett i liten grad har evne til å ivareta samiske barns rettigheter og behov, og at dette spesielt gjelder i skoler som ligger utenfor kjernesamiske områder.

Keskitalo var av den oppfatning at dersom samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren skal kunne gjennomføres, er det nødvendig med en helhetlig gjennomgang av eksisterende strukturer. Han viste også til at man i dag mangler troverdig statistikk om vilkårene for samisk utdanning, og poengterte at det er nødvendig å skaffe til veie bedre informasjon om situasjonen i samiske lokalmiljøer. Han understreket at ansvaret for dette ikke bare ligger hos statlige myndigheter, men at Sametinget også har et selvstendig ansvar for å iverksette konkrete tiltak for framskaffe slik informasjon.

Seminar deltakerne identifiserte en rekke utfordringer innenfor utdanningssektoren. Det var bred enighet om disse er svært relevante i forhold til gjennomføring av retten til selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, og i forhold til samiske individers rett til utdanning:

### Noen sentrale utfordringer

- Manglende kvalitetsinformasjon om hvordan samisk opplæring bør være for å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser overfor samene
- Begrenset informasjons- og læremateriell om samiske barns rettigheter, og manglende kunnskap blant lærere og skoleledere om samiske barns rettigheter, og om internasjonale menneskerettigheter

- Manglende informasjon om hvilke krav som stilles for gjennomføring av samiske barns rett til utdanning
- Manglende kunnskap om ansvarsforholdene med hensyn til gjennomføringen av samisk utdannelse
- Kontrollfunksjonen overfor samiske skoler er tillagt institusjoner med manglende kunnskap om det samiske samfunn og samenes rettigheter etter folkeretten
- Sametinget er ikke tillagt noen spesielle oppgaver eller formell funksjon i forhold til samisk skole og utdanning, til tross for at utdanning er av grunnleggende betydning for utviklingen av det samiske samfunn
- Svake økonomiske rammebetingelser etablerer begrensninger for utviklingen av en egen samisk skoleordning
- Manglende aksept på myndighetssiden for behovet for en egen samisk skole og et eget samisk opplæringssystem, og
- Samisk opplæring/utdanning må alltid søkt tilpasset og tillempet i forhold nasjonale opplæringsplaner og rammebetingelser.

Det var bred enighet om at Sametinget, i samarbeid med relevante samiske institusjoner, bør initiere en prosess som tar sikte på å engasjere samiske lokalmiljøer for å framskaffe et mer helhetlig bilde av utfordringene som det samiske samfunn står overfor innenfor utdanningssektorene. En slik prosess vil kunne bidra til å identifisere og belyse hovedutfordringene innenfor utdanningssektoren, herunder problemer av strukturell karakter, som må løses før man kan oppnå samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren. Det ble foreslått at Sametinget på eget initiativ bør iverksette en slik prosess.

### 2.1.2 Er utdanning et internt samisk anliggende?

Med utgangspunkt i urfolkserklæringens artikkel 4, som fastsetter at urfolk i gjennomføringen av deres rett til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker vedrørende interne anliggender, ble deltakerne på seminaret oppfordret til å diskutere og ta stilling til hvorvidt utdanning etter deres syn er et internt samisk anliggende.

Det var enighet blant deltakerne om at utdanning må anses som et internt samisk anliggende, og at Sametinget er det naturlige myndighetsorgan for samisk utdanning. Dette ble blant annet begrunnet med at utdanning er av grunnleggende betydning for den økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i det samiske samfunn, og at samene derfor selv må ha kontroll over utdanningens innhold og form. Det ble anført at utdanning også er en viktig forutsetning for å virkeliggjøre den samiske framtiden på en måte som er i tråd med samenes egne interesser, behov og prioriteringer.

Enkelte deltakere framhevet at dagens situasjon, hvor samene må forholde seg til utdanningssystemer i fire stater, har svært negative konsekvenser for samenes fellesskap. Det ble konkludert med at utdanning er viktig for utformingen og utviklingen av samenes felles framtid, og at sametingene både har en rettighet og plikt til å søke å oppnå kontroll over utdanningssektoren, og derigjennom bidra i forvaltningen av samenes felles kultur, språk, verdier, historie, tradisjoner og kunnskap.

En felles samisk lærerutdanning ble framhevet som en viktig forutsetning for realisering av målsettingen om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, fordi lærerutdanning er en av grunnsteinene i ethvert utdanningssystem. Det ble i den forbindelse framhevet at læreutdanningstilbudet ved Samisk høgskole (høgskolen) bør styrkes. Det ble konkludert med at det er viktig at høgskolens lærerutdanning formelt blir godkjent som lærerutdanning av myndighetene i Finland og Sverige, likeverdig med nasjonale lærerutdanninger. Dette ble framhevet at dette er en viktig forutsetning for et framtidig felles samisk utdanningssystem.

Det var enighet om at statsgrensene prinsipielt ikke har noen betydning for hva som er å anse som et internt samisk anliggende, fordi samene er å anse som ett folk med felles historie, kultur, språk og tradisjoner. Det ble likevel vist til at statsgrensene i praksis etablerer klare rettslige, administrative og politiske grenser som samene per i dag må forholde seg til, spesielt på grunnskole og videregående skole nivå. Statsgrensene ble ansett som et mindre problem i forhold til

høyere utdanning, med unntak av at utdanningen ved Samisk høgskole formelt ikke gir samme status og kompetanse i Finland og Sverige som i Norge.

### **2.1.3 Er det samiske samfunn i stand til å påta seg ansvar for utdanningssektoren?**

Deltakerne på seminaret ble oppfordret til å diskutere og ta stilling til spørsmålet om det samiske samfunn i dag er i stand til å påta større ansvar for utdanning, og hvilke strukturelle endringer som eventuelt er nødvendige for å oppnå samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren.

Det var enighet blant deltakerne om at det samiske samfunn har den nødvendige kompetansen til fullt ut å påta seg ansvaret for utdanningen av samiske barn og ungdom, under forutsetning av nødvendige økonomiske ressurser stilles til disposisjon fra nasjonalstatenes side. Det ble konkludert med at det samiske samfunn allerede per i dag har tilstrekkelig antall fag- og ressurspersoner til fullt ut å ta ansvaret for utdanningen. Det ble i den forbindelse også vist til at utdanningsnivået blant samene i mange geografiske områder er langt høyere enn utdanningsnivået i majoritetsbefolkningen.

Det var enighet om at målsettingen for et felles samisk utdanningssystem bør være at samiske skoler skal holde minst like høy faglig standard som ordinære nasjonale skoler i de respektive nasjonalstatene. Det var også enighet om at Sametingene bør ha det overordende politiske ansvaret for samisk utdanning. Det ble videre konkludert med at det vil være naturlig å opprette et samisk utdanningsdirektorat med ansvar for faglige utdanningsspørsmål, med Sametinget som øverste politiske myndighetsorgan i spørsmål vedrørende samisk utdanning.

### **2.1.4 Myndighetsfordelingen mellom Sametinget og staten**

Deltakerne ble til slutt bedt om å diskutere og ta stilling til spørsmålet om hvilken myndighets- og ansvarsfordeling man bør ha mellom henholdsvis Sametinget og statlige myndigheter i utdanningsspørsmål.

Det var bred enighet om at Sametinget bør ha det politiske ansvaret for samisk



utdanning, herunder i forhold til ressursbruk og fastsettelse av opplæringsplaner. Det var videre enighet om at Sametinget, formelt så vel som reelt, bør tillegges tilsynsansvaret for samisk utdanning. Videre var det bred enighet om at statens ansvar for samisk utdanning bør begrenses til ansvaret med å sikre finansiering av samisk utdanning, herunder administrasjonen av slik utdanning. Det ble sagt at staten, i samarbeid med Sametinget, har en plikt til å sikre at det samiske opplæringsystemet oppfyller internasjonale minstestandarder for utdanning. Det ble også anført at de nordiske statene i felleskap bør ha ansvaret for å harmonisere nasjonale rettsregler og reguleringer for å sikre gjennomføring av et felles samisk utdanningssystem over landegrensene.

Det var enighet om at en av målsettingene for et samisk utdanningssystem bør være at ikke-samer som er bosatt i samiske områder integreres og tilbys samme utdanning som samiske barn og ungdom, fordi dette vil være bidra til å redusere og avverge framtidige konflikter mellom samer og majoritetsbefolkningen.

## 2.2 Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskning

Gáldus seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren ble avholdt i *Diehtosiida* i Kautokeino i perioden 19.–20. oktober 2009. Programmet for seminaret besto av forelesninger og diskusjoner i plenum. Seminaret var sammensatt av personer med bred kompetanse og erfaring innenfor høyere utdanning og forskning, jamfør vedlagte seminarprogram (vedlegg 3) og deltakerliste (vedlegg 4). Følgende problemstillinger dannet rammen for diskusjonene under dette arbeidsseminaret:

### Problemstillinger

- 1) *Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskning, og eventuelt hvorfor, og hvilke konsekvenser (positive/negative) kan følge av slik selvbestemmelse?*
- 2) *Er forskning et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?*

- 3) *Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?*
- 4) *Hvilke myndighets- og ansvarsfordeling bør det være mellom hhv Sametinget og statlige myndigheter i forhold til forskningssektoren?*
- 5) *Hvilke strukturelle endringer er eventuelt påkrevd for å oppnå reell samisk autonomi innenfor forskningssektoren?*

Arbeidsseminaret ble innledet med et foredrag av Jelena Porsanger med etterfølgende diskusjoner, blant annet om paradigmeskiftet i urfolksforskningen. Det ble her framhevet at grunntekningen i moderne urfolksforskning er at urfolk ikke skal være passive forskningsobjekter, men aktive deltakere. Dette er prinsipielt meget forskjellig fra tidligere tiders forskning på urfolk som var preget av at urfolk ble ansett som passive og ofte også eksotiske objekter for forskningen. Det ble framhevet at urfolk tidligere ofte ble søkt definert, dogmatisert og forklart ved hjelp av forskningsteorier som ble ansett som objektive. Senere tids tenkning har imidlertid resultert i en mer reflekterende urfolksforskning, som er mer dynamisk og inkluderende i sin tilnærming. Porsanger framhevet at inkludering av urfolks egen kunnskap i forskningen,

kapasitetsoppbygging blant urfolk, bidrag fra forskere som selv stammer fra urfolk, samt økende bevissthet og urfolks engasjement i forskningen, sterkt har bidratt til et slikt skifte i urfolksforskningen. Porsanger understreket at det i dag er bred enighet om at urfolks interesser, behov, viten, kunnskap og erfaringer bør være grunnlaget for urfolksforskningen; herunder grunnlaget for å frambringe ny kunnskap om det aktuelle urfolket eller samfunnet.

Porsanger framhevet at selv om urfolks kunnskap er grunnlagt på en annen epistemologi (kunnskapsteori) enn alminnelig vestlig forskningsbasert kunnskap, så er denne kunnskapen likevel ofte like vitenskapelig som annen kunnskap. Det forhold at urfolk ofte tilegner seg viten og forståelse om omverdenen (ontologi), og det at de ofte har verdier og normer (axiologi) som er forskjellig fra storsamfunnets, gjør ikke

deres kunnskap mindre vitenskapelig enn annen kunnskap. Hun identifiserte en rekke forhold som hun betegnet som viktige utfordringer for urfolksforskningen, herunder:

### Noen sentrale utfordringer for urfolksforskningen

- Respekt for urfolks rett til kunnskap og immaterielle rettigheter; sikre at urfolks rettigheter til egen kunnskap fullt ut blir respektert
- Sikre seg mot at urfolks kunnskap misfortolkes eller misbrukes
- Bidra til å korrigere stereotipe oppfatninger om urfolk
- Bidra med viten og beretninger om urfolk på en måte som gjør at urfolk kjenner seg selv igjen i disse framstillingene
- Anerkjennelse og respektere personer/samfunn som eier eller besitter urfolks kunnskap, og som gjennom sin kunnskap har bidratt til forskningen
- Rapportere tilbake til personer/samfunn om resultatene i forskning som de har bidratt til gjennom sin kunnskap og deltakelse, for å sikre at urfolk reelt sett blir deltakere og ikke forblir passive forskningsobjekter.

Porsanger anførte at det er viktig at samisk forskning styrkes og gis en levedyktig framtid. Forskning på samiske forhold forutsetter at man også har forskningsressurser i det samiske samfunn. Det ble ansett som viktig at forholdene legges til rette for samiske forskere og forskningsmiljøer, slik at disse kan bidra til styrking av samisk forskning, definering av forskningsprioriteringer, og utvikling av forskningsmetoder og teorier.

Det ble av noen framhevet at gjennom kunnskapsproduksjon må urfolksforskningen, som annen forskning, må søke å være uavhengig av politiske myndigheter og spesielle interessegrupper. Det var bred enighet om at samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren derfor i første rekke vil være viktig på et overordnet nivå, fordi det samiske samfunn da i større grad selv kan fastsette egne forskningsprioriteringer, herunder ressursbruk.

Det ble av noen vist til at man innenfor det som betegnes som samisk forskning fram-

til i dag har vært svært opptatt av språk og samfunnsfaglig forskning, men mindre opptatt av andre viktige fagområder som for eksempel naturvitenskap og juridiske emner.

Det var bred enighet om at det er behov for styrking av samisk forskning, og at samene selv i større grad skal kunne fastsette egne forskningsprioriteringer. Det ble framhevet at diskusjoner om samisk selvbestemmelse innenfor forskning ikke bør polariseres til en debatt om «separasjon» og «integrasjon», fordi det bør være rom for begge deler. Det var enighet om at det er behov for å opprettholde og styrke særegne samiske institusjoner for høyere utdanning og forskning.

Ánde Somby anførte at det er behov for en tidsbestemt fokusert innsats for å styrke samisk forskning, hvorigjennom det samiske og norske samfunn sammen bidrar til å gjenoppbygge det samiske samfunn etter flere hundre år med overgrep og undertrykking. Han foreslo at man gjennom en periode på 20 år bør øke innsatsen for forskning, og derigjennom bidra til å redusere de negative virkningene av tidligere tiders politikk, og til å bygge opp forskningskapasiteten i det samiske samfunn. Det ble av noen framhevet at ansvaret for dette ikke bare tilligger staten, og at man derfor også må kunne forvente en styrket samisk innsats i favør av samisk forskning.

#### 2.2.1 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskning?

Seminardeltakerne ble oppfordret til å ta stilling til spørsmålet om det er behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren, og eventuelt hvorfor. De ble også bedt om å vurdere hvilke konsekvenser samisk selvbestemmelse kan ha for det samiske samfunn.

Det ble av noen sagt at det allerede er stor grad av selvbestemmelse innenfor forskningssektoren, fordi forskere i prinsippet kan fatte egne forskningsprioriteringer. Det var likevel bred enighet blant seminardeltakerne om at det på det kollektive nivået er behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskningen, herunder med hensyn til forskningsprioriteringer, organisering, kvalitetssikring,

akkreditering og finansiering av samisk forskning i samiske institusjoner. Det ble vist til at samiske forskningsmiljøer bør ha langt større grad av autonomi enn hva tilfellet er i dag. Det var bred enighet om at fastsettelse av kvalitetskrav for, og akkreditering av samiske forskere, er viktige elementer i gjennomføringen av samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren. Enkelte seminar-deltakere var også av den oppfatning at etablering av et eget samisk universitet ville styrke autonomien innenfor samisk forskning, fordi dette ville gi større mulighet til å foreta selvstendige forskningsprioriteringer og kunne bidra til at samisk forskning tildeles større økonomiske ressurser.

Det var også enighet om at det ikke vil være naturlig å forvente sterk institusjonell samisk innflytelse overfor forskningsprioriteringer i ikke-samiske forskningsinstitusjoner, selv om disse til en viss grad også befatter seg med forskning i forhold til samiske problemstillinger.

Enkelte deltakere framhevet at forskningsbasert kunnskap har betydning for politiske beslutninger. Det ble sagt at det derfor er viktig at man innenfor samisk forskning også befatter seg med problemstillinger som er relevante for politiske beslutninger som berører det samiske samfunn. Det ble sagt at økt samisk selvbestemmelse innenfor forskning, herunder forskningsprioritering og finansiering av forskningsprosjekter, vil kunne legge forholdene til rette for økt kunnskapsproduksjon som kan brukes som kunnskapsgrunnlag for viktige samfunnspolitiske beslutninger. Det ble i den forbindelse vist til at samisk forskning i dag i liten grad fokuserer på problemstillinger innenfor naturvitenskap, økonomi og rettsvitenskap til tross for at rettsspørsmål og problemstillinger knyttet til naturforvaltning og utnytting av naturressurser er sentrale problemstillinger i det samiske samfunn. Denne prioriteringen fører blant annet til at samisk forskning i liten grad bidrar til den offentlige debatten om disse problemstillingene. Det ble videre vist til at samisk forskning i dag ikke befatter seg med problemstillinger knyttet til mineralutvinning, rovdyrproblematikk, naturvern m.v. Det ble av noen anført at man i dag har manglende

debatt om problemstillinger knyttet til samiske forskningsprioriteringer og forskningens rolle som bidragsyter i forhold til samfunnspolitiske beslutninger.

Det var enighet om at økonomiske rammebetingelser for samisk forskning og prosessene for tildeling av forskningstøtte i liten grad legger forholdene til rette for samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren. Denne problemstillingen blir belyst nærmere i avsnitt 2.2.4 nedenfor.

### **2.2.2 Er forskning et internt samisk anliggende?**

Seminar-deltakerne ble oppfordret til å ta stilling til spørsmålet om forskning er et internt samisk anliggende, og hvorvidt statsgrensene har noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende.

Det var bred enighet om at statsgrensene prinsipielt ikke har betydning for hva som er å anse som et internt samisk anliggende fordi samene er et folk med felles kultur, språk, tradisjoner og verdier. Det samiske samfunn er et grenseoverskridende samfunn hvor statsgrensene i stor grad kun er formelle juridiske og politiske demarkeringer av de respektive statenes territorier og suverenitet. Internt i det samiske samfunn har statsgrensene mindre betydning. Det var likevel enighet om at statsgrensene etablerer store utfordringer for det samiske folket i forhold til målsettingen om å sikre og utvikle samisk språk, kultur, næringer og samfunnsliv over landegrensene. Enkelte deltakere anførte at det er behov for å redusere landegrensens betydning for samene, slik at det samiske samfunnslivet kan utøves over landegrensene på en mer naturlig og uhindret måte.

Det var bred enighet om av visse aspekter av forskning er å anse som et internt samisk anliggende mens øvrige aspekter kan anses å være av sterkere universell karakter. Det ble av noen anført at forskning ikke er å anse som «intern» på samme måte som samisk kultur og språk, men at det samiske samfunn likevel har en legitim rett til å forvalte visse aspekter av samisk forskning, herunder fastsette overordnede prioriteringer for samisk forskning, organisering av slik forskning, administrasjon, kvalitetssikring og utarbeidelse

av etiske retningslinjer for samisk forskning. Det ble av noen anført at forskning som gjelder samiske forhold, uavhengig av hvem det er som gjennomfører forskningen, må tilpasses slike etiske retningslinjer som samenes urfolksstilling krever.

Det ble av noen framhevet at all forskning, herunder samisk forskning, må være fri og uavhengig og uten politisk styring. Det ble likevel også anført at dette ikke bør hindre politiske initiativ for å stimulere samiske forskningsmiljøer, blant annet til å satse spesielt på forskning innenfor områder som er spesielt viktige for det samiske samfunn og områder hvor samiske forskere har et fortrinn. Det ble sagt at det er viktig at det etableres gode forutsetninger for forskning som bygger på kunnskapsbehovet i det samiske samfunnet. Det ble imidlertid også framhevet at nytteverdien av samisk forskning ikke begrenser seg til det samiske samfunn fordi også storsamfunnet og andre urfolk vil ha nytte av resultatene av samisk forskning.

Forskningsprioritering ble av noen seminar-deltakere identifisert som et internt samisk anliggende fordi dette er en viktig forutsetning for å oppnå målsettingen om at samisk forskning bør ha evne til å respondere i forhold til det faktiske kunnskapsbehovet i det samiske samfunnet. Flere deltakere ga uttrykk for at forskningsmiljøene står overfor klare utfordringer i arbeidet med å identifisere det samiske samfunnets kunnskapsbehov. Det ble anført at samiske forskere bør være langt mer aktive i forhold til å kommunisere med det samiske samfunn for å søke å kartlegge samfunnets kunnskapsbehov. Det ble imidlertid også framhevet at samisk forskning likevel også må ta for seg problemstillinger som ingen eller få har artikulert fordi dette også er en viktig oppgave for forskningen.

### 2.2.3 Myndighetsfordeling mellom Sametinget og staten

Seminar-deltakerne ble oppfordret til å diskutere og ta stilling til spørsmålet om hvilken myndighets- og ansvarsfordeling de mener der bør være mellom Sametinget i Norge og statlige myndigheter i forhold til samisk forskning. Seminar-deltakerne ga uttrykk for et meget sammenfallende syn i

forhold til dette spørsmålet som kan oppsummeres som følger:

#### Myndighets- og ansvarsfordeling

- På samme måte som statlige myndigheter etablerer rammene for den nasjonale forskningen bør Sametinget ha myndighet til å etablere rammene for samisk forskning. Det ble imidlertid understreket at den akademiske friheten må ivaretas og sikres, og at Sametinget verken skal styre eller utføre samisk forskning.
- Sametinget bør ha en sentral rolle i artikuleringen og kartlegging av kunnskapsbehovene i det samiske samfunn, herunder gjennom forskningsbestillinger.
- Statens hovedoppgave i forhold til samisk forskning bør være å legge forholdene til rette for opprettholdelse og styrking av samisk forskning, herunder gjennom å bidra med økonomiske ressurser til samisk forskning som er i samsvar med kunnskapsbehovene i det samiske samfunn og samiske forskningsprioriteringer.
- Staten må sikre at institusjoner som har samisk forskning som primær oppgave sikres tilstrekkelige økonomiske midler for å utføre slik forskning
- Staten bør i samråd med Sametinget fremme samarbeid mellom samiske og andre forskningsinstitusjoner i landet og over landegrensene.
- Staten bør generelt legge forholdene til rette for forskning som er basert på kunnskapsbehovet i det samiske samfunn, under hensyntagen til de språklige og kulturelle forholdene i det samiske samfunn.

Det ble imidlertid påpekt at Sametinget per i dag har begrenset kompetanse innenfor academia, og at det heller ikke synes å prioritere forskning og høyere utdanning institusjonelt. Det ble vist til at Sametinget på administrativt nivå har en relativt stor utdanningsavdeling, men at denne avdelingen har manglende kompetanse i forhold til forskning. Noen seminar-deltakere anførte at Sametinget per i dag institusjonelt prioriterer grunnutdanning foran høyere utdanning og forskning. Det ble også vist til at Sametinget ikke legger forholdene til rette for utvikling

og produksjon av samiske læremidler for samisk høyere utdanning.

Konklusjonen på diskusjon om myndighets- og ansvarsfordelingen mellom Sameetinget og statlige myndigheter var på mange måter at Sameetinget i prinsippet bør ha myndighet til å etablere rammene for samisk forskning og foreta overordnede prioriteringer for samisk forskning, men at Sameetinget per i dag institusjonelt ikke vil være i stand til fullt ut å ivareta en slik oppgave.

#### 2.2.4 Strukturelle utfordringer

Manglende økonomiske bevilgninger til samisk forskning og beslutningsprosessene i forbindelse med søknad om forskningsfinansiering ble identifisert som overordnede strukturelle utfordringer i forhold til virkeliggjøring av samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren. Enkelte deltakere var av den oppfatning at prosessen for tildeling av støtte til forskning lider under manglende åpenhet og innsyn. Det ble i den forbindelse vist til at forskningsprosjekter som søkes finansiert gjennom Norges forskningsråd blir gjenstand for anonyme faglige vurderinger, og at dette er lite tilfredsstillende fra søkerens ståsted.

Forskning som gjelder samiske forhold per i dag i hovedsak finansieres gjennom Norges forskningsråds program for samisk forskning.<sup>71</sup> Programmets overordnede mål er å styrke samisk forskning og bidra til å belyse mangfoldet og variasjonene i de samiske samfunnene gjennom forskning innenfor områder som: (1) språk, tradisjonell kunnskap, muntlige tradisjoner og litteratur; (2) kulturuttrykk; (3) demografi og befolkningsutvikling; (4) levekår og livskvalitet; (5) barns og ungdoms oppvekstvilkår; (5) moderne samisk samfunnsbygging; (6) ressurser og rettsforhold. Det ble anført at det samiske programmet forvalter for lite midler sammenlignet med eksisterende samiske forskningsbehov og initiativ, og at det derfor er behov for økte økonomiske ressurser til samisk forskning. Det var bred enighet om at dagens økonomiske rammer legger sterke begrensninger i forhold til samisk forskning og at dette derfor framstår som en av de

største utfordringene som samisk forskning står overfor. Enkelte seminar deltakere var av den oppfatning at etablering av et eget samisk forskningsråd vil bidra til økt samisk selvbestemmelse innenfor forskningen.

Det var også bred enighet om at samiske forskningsmiljøer selv kan bidra til økt autonomi ved å søke alternativ finansiering for forskningsprosjekter, i tillegg til statlig finansiering, herunder EU finansiering og finansiering fra forskjellige private stiftelser. Det ble vist til at en rekke utenlandske stiftelser, deriblant stiftelser som Rockefeller og Ford bidrar med finansiering av forskningsprosjekter som gjelder urfolks forhold.

### 2.3 Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse

Gáldus seminar om samisk kulturell selvbestemmelse ble avholdt i *Diehtosiida* i Kautokeino i perioden 22.–23. oktober 2009. Programmet for seminaret var en blanding av forelesninger og diskusjoner i plenum, jamfør vedlagte seminarprogram (vedlegg 5) og deltakerliste (vedlegg 6). Følgende problemstillinger dannet rammen for diskusjonene under dette arbeidsseminaret:

#### Problemstillinger

- 1) *Hvordan bør kulturbegrepet forstås i samisk sammenheng?*
- 2) *Har samene i dag anledning til fritt å bestemme over egen kulturelle utvikling, og hvilke endringer er eventuelt påkrevd for å oppnå samisk kulturell autonomi, og eventuelt hvorfor?*
- 3) *Er kultur et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?*
- 4) *Har staten noen rolle i forhold til samisk kultur?*
- 5) *Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?*
- 6) *Har samisk kulturell autonomi noen betydning i forhold til utviklingen av det samiske samfunn?*

71 <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&pagename=samisk%2FHovedsidemal&cid=1228296590860>

### 2.3.1 Kulturell selvbestemmelse – et folkerettslig perspektiv

Arbeidsseminaret ble innledet med et foredrag ved Mattias Åhrén om samenes rett til å praktisere, bevare og utvikle sin egen kultur i henhold til folkeretten. Åhrén var av den oppfatning at kulturbegrepet i samisk sammenheng må defineres veldig bredt, slik at det i prinsippet omfatter hele det samiske samfunn og samisk levested, inkludert bruk av land og naturressurser. Han var av den oppfatning at samenes kollektive rett til kultur kan likestilles med deres rett til selvbestemmelse fordi ett folks kollektive rett til kultur og identitet er nært beslektet med selvbestemmelsesretten. Han viste blant annet til at man innenfor folkeretten har hatt en parallell utvikling og anerkjennelse av den kollektive retten til kultur og identitet, og retten til selvbestemmelse. Åhrén redegjorde for den internasjonale rettslige utviklingen hva angår den kollektive retten til kultur og selvbestemmelse, herunder retten til autonomi. Han identifiserte tre viktige faser i denne utviklingen: (1) utvikling av rettspraksis i forhold til forståelsen av artikkel 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), (2) vedtakelse av ILO konvensjon nr. 169 om urfolks og stammefolk i selvstendige stater, og (3) internasjonal anerkjennelse av urfolks rett til selvbestemmelse.

Åhrén viste til at man innledningsvis gjennom fortolkningen av SP artikkel 27 fikk en anerkjennelse av urfolks kollektive rett til kultur. Retten til kultur, slik den er nedfelt i SP artikkel 27, er formulert som en individuell rettighet for personer som tilhører minoritetsgrupper. Artikkel 27 slår fast at personer som tilhører minoritetsgrupper ikke skal nektes retten til å nyte og praktisere sin kultur sammen med gruppens øvrige medlemmer. Åhrén viste til at FNs menneskerettighetskomité - konvensjonsorganet med mandat til å overvåke gjennomføringen av SP-kon-

vensjonen – gradvis i urfolkssammenheng utviklet en fortolkning av artikkel 27 som understreker at denne bestemmelsen også har en kollektiv dimensjon.<sup>72</sup> Dette kommer blant annet fram i komiteens behandling av en samisk klagesak fra svensk side (Kitok-saken), hvor komiteen i 1988 konkluderte med at samisk reindrift, i egenskap av å være kollektiv tradisjonell samisk virksomhet, faller inn under det saklige virkeområdet for SP artikkel 27.<sup>73</sup> Komiteen har senere ved flere anledninger framhevet at statene i henhold til SP artikkel 27 har en positiv forpliktelse til å respektere urfolks kollektive rettigheter.<sup>74</sup> Åhrén framhevet også at komiteens praksis også viser at SP artikkel 27 må fortolkes i lys av SP artikkel 1 – som omhandler retten til selvbestemmelse.<sup>75</sup> Han konkluderte med at dette viser at man rettslig sett vanskelig kan etablere et klart skille mellom urfolks kollektive rett til kultur og deres rett til selvbestemmelse.

Åhrén betegnet vedtakelsen av ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater i 1989 som neste fase i den internasjonale utviklingen i forhold til anerkjennelse av urfolks kollektive rettigheter. ILO konvensjonen etablerer en uttrykkelig beskyttelse for urfolks kollektive rettigheter. En viktig målsetting med konvensjonen er å bidra til å sikre at urfolk skal kunne eksistere som egne folk innenfor rammen av de stater de lever i, blant annet gjennom å utøve kontroll over egne institusjoner, sin livsform og økonomiske utvikling, og bevare og utvikle sin identitet og kultur og sitt språk.

Han framhevet at ILO konvensjonens artikkel 2 (2) (b) etablerer en forpliktelse for staten til å sikre urfolks kollektive rett til kultur. Videre at konvensjonens artikkel 7 slår fast at urfolk, så langt som mulig, har rett til å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

72 *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985), Views adopted 27 July 1988, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Forty-third session, Suppl. No. 40 (A/43/40). Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada (Communication 167/1984), views adopted 26 March 1990, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Thirty-Eighth session, Suppl. No. 40 (A/38/40). Ilmari Lämsman et al v. Finland (Communication No. 511/1992), Views adopted 26 October 1992, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Fiftieth session, Suppl. No. 40 (A/50/40). Jouni E. Lämsman et al v. Finland (Communication No. 671/1995), Views adopted 30 October 1996, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, UN Doc. No. A/52/40).

73 *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985).

74 General Comment 23 (50), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, para. 6.2. Concluding Observations on Finland,, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 91, para. 10, on New Zealand, 7 August 2002, UN Doc. CCPR/C/75/NZL, para. 4, on Guatemala, UN Doc. CCPR/CO/72/GTM, and on the Philippines, UN Doc. CCPR/CO/79/PHIL.

75 *Mahuika loc. cit.* (note 98), para. 9.2. *Martin Scheinin, Indigenous Peoples' Rights under the International Covenant on Civil and Political Rights*, side 9. General Comment No. 23 (50) (art. 27), UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5, para. 7,

Denne bestemmelsen er nært beslektet med retten til selvbestemmelse, fordi et folk i kraft av retten til selvbestemmelse har rett til å bestemme over egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Videre slås det fast i konvensjonens artikkel 23 at håndverk, bygde- og lokalbasert virksomhet, naturalhusholdning og tradisjonell virksomhet for vedkommende urfolk, herunder jakt, fiske, fangst og sanking, skal anerkjennes som viktige faktorer for å opprettholde deres kultur, økonomiske selvberging og utvikling. Åhrén konkluderte med at ILO konvensjonen anerkjenner og etablerer beskyttelse for urfolks kollektive rett til kultur. Det ble understreket at selv om ILO konvensjonen er taus om retten til selvbestemmelse, så inneholder den likevel bestemmelser som er nært beslektet med retten til selvbestemmelse.

Åhrén betegnet anerkjennelsen av urfolks rett til selvbestemmelse som den tredje fasen i den internasjonale anerkjennelsen av urfolks kollektive rettigheter. Han viste til at menneskerettighetskomiteen gjennom sin praksis har anerkjent at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at FNs generalforsamling har anerkjent urfolks rett til selvbestemmelse gjennom vedtakelsen av FNs erklæring om urfolksrettigheter (urfolkserklæringen). Det ble forøvrig også vist til at Sverige gjennom sin periodiske rapportering til FNs konvensjonsorganer har anerkjent at urfolk, herunder samene, har samme rett til selvbestemmelse som alle andre folk i henhold til felles artikkel 1 i FN-konvensjonene av 1966.<sup>76</sup>

Åhrén redegjorde for bakgrunnen for og innholdet i urfolkserklæringens artikkel 1, som anerkjenner at urfolk – på individnivå og kollektivt som folk – har rett til å nyte godt av alle rettigheter og grunnleggende friheter slik disse kommer til uttrykk i FN-pakten, FN erklæringen om menneskerettigheter og øvrige internasjonale instrumenter om menneskerettigheter. Han viste også til at urfolkserklæringens artikkel 2 uttrykkelig slår fast at urfolk og personer tilhørende urfolk er likeverdige med alle andre individer og folk. Åhrén anførte at urfolkserklæringens

artikkel 3 anerkjenner at urfolk har samme rett til selvbestemmelse som alle andre folk, herunder rett til å bestemme over egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, mens artikkel 4 presiserer at urfolk i gjennomføringen av retten til selvbestemmelse har rett til autonomi eller selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale anliggender. Med utgangspunkt i det syn at samisk kultur er å anse som et internt samisk anliggende, konkluderte Åhrén med at samenes rett til selvbestemmelse også omfatter kultur og kulturelle anliggender. Han viste også til at urfolkerklæringens artikkel 31 støtter opp under konklusjonen om at urfolks kultur er å anse som et internt anliggende for urfolk, og at deres kollektive rett til kultur også omfattes av deres rett til selvbestemmelse. Han understreket at moderne folkerett anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at denne retten ikke må forveksles med rett til medbestemmelse – som er mindre omfattende rettighet enn retten til selvbestemmelse. Han konkluderte med at dette fører til at samene på det kulturelle området har rett til kulturell autonomi.

Åhrén analyserte deretter urfolks rettigheter relatert til spesifikke kulturelle aspekter og uttrykk. Han viste i den forbindelse blant annet til at urfolkserklæringen etablerer beskyttelse for urfolks rett til en kollektiv identitet og deres kulturarv. I henhold til artikkel 5 i urfolkserklæringen har urfolk rett til å opprettholde og stryke egne kulturelle institusjoner. Artikkel 11 slår fast at urfolk har rett til å utøve og revitalisere sin kultur og tradisjoner, og at de i henhold til artikkel 13 har rett til å revitalisere, bruke, utvikle og videreføre kulturelle uttrykk, språk, muntlige tradisjoner, filosofier og litteratur.<sup>77</sup> Han viste også til at urfolkserklæringens artikkel 31 uttrykkelig anerkjenner urfolks rett til å kontrollere og forvalte sin egen kulturarv, herunder deres tradisjonelle kunnskap.

Han var av den oppfatning at Sametinget har en viktig oppgave og et overordnet ansvar i forhold til gjennomføringen av samisk kulturell autonomi, men understreket samtidig at ansvaret ikke ligger hos Same-

<sup>76</sup> Sveriges periodiske rapport til FNs menneskerettighetskomité: FN dokument CCPR/C/SWE/6, 05.12.2007, §§ 5-6, og Sveriges periodiske rapport til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN dokument E/C.12/SWE/5, 06.09.2006, §§ 7-9.

<sup>77</sup> Se også urfolkserklæringens artikkel 12 (1) og artikkel 15.

tinget alene. Han anførte at man i kulturell sammenheng også må ta hensyn til at ansvaret for gjennomføringen av samisk kulturell autonomi i noen tilfeller ligger på lokalt plan, innenfor forskjellige sektorer og på et pan-samisk nivå. Han viste til at en stor del av den samiske kulturen er spesifikk til visse samiske regioner, eksempelvis sydsamisk, nordsamisk og skoltesamisk. Han understreket at slike regionale kulturelle variasjoner fullt ut må respekteres, og at Sametinget ikke har adgang til å overstyre regionale kulturelle prioriteringer. Han framhevet imidlertid også at visse deler av samisk kultur og kulturarv ikke er av lokal karakter, men av en pan-samisk karakter. Denne delen av samisk kultur vedrører det samlede samiske folket, og den må derfor ivaretas på et pan-samisk nivå. Avslutningsvis framhevet han at visse deler av samisk kultur må analyseres på grunnlag av en sektortilnærming. Åhrén var av den oppfatning at selv om Sametinget har en viktig rolle å spille i forhold til de forskjellige kulturelle sektorene, så må tinget likevel respektere at kompetansen innenfor forskjellige kulturelle sektorer ligger hos de samiske kulturorganisasjonene. Samiske kulturorganisasjoner, eksempelvis organisasjoner som befatter seg med joik, litteratur og duodji, bør derfor ha en sentral rolle i gjennomføringen av samisk kulturell autonomi.

### 2.3.2 Kulturbegrepet

Seminardeltakerne ble oppfordret til å drøfte spørsmålet om hvordan kulturbegrepet bør forstås i samisk sammenheng, blant annet på bakgrunn av Gunn Britt Retters foredrag om kulturbegrepet i samisk sammenheng. Retter var av den oppfatning at kulturbegrepet er å anse som et samlebegrep for et folks verdier, språk, tradisjoner, tradisjonell kunnskap, levesett og andre fellestrekk, som de holder i hevd og søker å bringe videre til nye generasjoner. Hun framhevet at samisk språk og kultur bare kan holdes i hevd dersom det materielle kulturgrunnlaget sikres, herunder samenes rettigheter til og adgang til å bruke egne landområder og naturressurser. Retter var også av den oppfatning at levende samiske lokalsamfunn er en forutsetning for bevaring og videreføring av samisk kultur.

Det var enighet blant seminardeltakerne om at det er vanskelig å gi en entydig definisjon av kultur, ikke bare i samisk sammenheng, men også kultur i sin alminnelighet. Det var likevel bred enighet om at man med begrepet kultur søker å betegne eksisterende fenomener og særtrekk i et samfunn. Det var bred enighet om at man gjennom begrepet samisk kultur normalt søker å betegne og identifisere fenomener og uttrykk som lever og holdes i hevd i det samiske samfunn, i motsetning til hva som ofte betegnes som «museumskultur». Det var også enighet om at det er nødvendig å sondre mellom et overordnet kulturkonsept og sektorbasert kulturkonsept.

Enkelte seminardeltakere var av den oppfatning at dersom man i det hele tatt forsøker å definere kulturbegrepet i samisk sammenheng så må definisjonen være så vidt omfattende at den omfatter det totale samiske samfunn, herunder samiske næringer, levesett, verdier, språk, kulturelle uttrykk m.v. Det ble av noen anført at levende samiske lokalsamfunn hvor man praktiserer samiske næringer og virksomhet som reindrift, landbruk, jakt og fangst m.v. er en absolutt forutsetning for en levende samisk kultur.

Enkelte deltakere anførte at levende tradisjonelle samiske lokalsamfunn er en absolutt forutsetning for den overordnede samiske kulturen. Det ble sagt at samisk kultur i urbane områder eller byer ikke vil overleve uten levende tradisjonelle samiske lokalsamfunn, mens den samiske kulturen i samiske lokalsamfunn ikke er avhengig av det bysamiske miljøet. Noen seminardeltakere var sterkt uenige i en slik beskrivelse og forståelse av samisk kultur, og anførte at man også kan ha levende samisk kultur i urbane områder, og at samisk kultur, som all annen kultur ikke er statisk, fordi den kontinuerlig utvikler og endrer seg. Det ble av noen understreket at man kan ha et samisk samfunn og utøve samisk kultur i urbane områder, og at tilgang til land og ressurser ikke i alle henseender er en forutsetning for samisk kulturutøvelse.

Flere deltakere ga uttrykk for at ingen kultur eksisterer i isolasjon, og at samisk kultur derfor fortløpende påvirkes av andre kulturer og verdier. Det ble også påpekt at



det kan være nyttig å skille mellom retten til kultur og hvordan man velger å utøve denne retten. Det ble i den forbindelse framhevet at det må være opp til samene som rettighets-havere å bestemme hvordan denne retten skal utøves og markere grensen mellom samisk og annen kultur. Det ble understreket at dette på ingen måte innebærer at alt ikke-samisk skal eller bør forkastes. Det ble eksempelvis anført at kunst, herunder samisk kunst, er fri, og samiske kunstnere må ha anledning til å uttrykke seg på måter som noen i utgangspunktet muligens ikke anser som en samisk uttrykksform.

Det var bred enighet om at det er naturlig og forståelig at ethvert forsøk på å definere samisk kultur vil påvirkes av vedkommendes personlige referanserammer, herunder personlige erfaringer, samt historiske, språklige og geografiske referanserammer. Det ble vist til at samer i tillegg til deres felles referanseramme i form av Sápmi og alminnelig samiskhet også har andre referanserammer som er knyttet opp mot regionale, lokale og personlige forhold. Dette ble eksemplifisert gjennom det forhold at samiske kunstnere, som alle befatter seg med samisk kultur, kan ha vidt forskjellige forståelser av samisk kultur, og at enkelte samiske kunstnere legger større vekt på tradisjonelle forhold i sin definisjon av samisk kultur, mens andre har en mer dynamisk kulturforståelse. Det ble i den forbindelse også vist til diskusjonen om hva som er å anse som samisk joik, eksempelvis om joik som framføres på en noe annen måte enn det som ofte betegnes som «tradisjonell joik» er å anse som samisk joik eller musikk.

Det var enighet om at det er mange forhold som forener samene, men at det også er meget store ulikheter mellom samiske regioner og lokalsamfunn. Dette fører til at man i forståelsen av kulturbegrepet vanskelig kan komme fram til en pan-samisk forståelse av samisk kultur. Kulturbegrepet må forstås på en så vidt dynamisk måte at det også omfatter og inkluderer lokale samiske kulturer.

### **2.3.3 Har samene i dag anledning til å bestemme over egen kulturelle utvikling?**

Seminar deltakerne ble oppfordret til å drøfte spørsmålet om samene i dag har anledning

til fritt å bestemme over egen kulturelle utvikling, og hvilke endringer som eventuelt er påkrevd for å oppnå samisk kulturell autonomi, og eventuelt hvorfor.

Det ble vist til at det i dag er stor prinsipiell enighet i samfunnet om at samene selv bør bestemme over sin egen kulturelle utvikling, og at tvungen assimilering ikke er akseptabelt. Dette ble ansett som et godt utgangspunkt for økt samisk kulturell autonomi og samisk kulturell suverenitet. Deltakerne identifiserte imidlertid en rekke forhold som ble ansett som klare utfordringer i forhold til målsettingen om styrket samisk kulturell autonomi:

Til tross for den offisielle erkjennelsen om at Staten Norge er grunnlagt på territoriet til to folk – nordmenn og samer – så kommer dette likevel ikke tilstrekkelig til uttrykk i norsk samepolitikk. Viktige overordnede rammebetingelser for samisk kultur, spesielt økonomiske rammebetingelser, fastlegges og styres fortsatt i stor grad av statlige myndigheter.

Samisk kulturell utvikling hemmes av dårlige økonomiske rammebetingelser, og det er nødvendig med økte økonomiske bevilgninger til samiske kulturelle formål. Det ble eksempelvis vist til at dagens lave økonomiske overføringer til samisk kunst og kulturorganisasjoner bidrar til å svekke grunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Samenes bruk av land og ressurser i egne områder er en viktig materiell forutsetning for samisk kultur. Manglende avklaring av rettighetsforholdene har en negativ innvirkning på samisk kultur. Det ble av noen anført at det er nødvendig med en sterk rettsbeskyttelse for de kollektive samiske områdene i Norge.

Samiske næringer er viktige kulturbærere og en materiell forutsetning for samisk kultur. Svak rettsbeskyttelse for slike næringer framstår som et grunnleggende problem for samisk kulturutøvelse, eksempelvis gjelder dette i forhold til samisk fiske, jakt og utmarksbruk.

Det ble vist til at selv om samisk reindrift har en relativt sterk rettsbeskyttelse i norsk rett så er reindriften arealer under et enormt press fra storsamfunnets side, herunder som følge av storsamfunnets konkurrerende interesser knyttet til disse områdene. Noen anførte også at samisk reindrift

i dag i liten grad dreier seg om kulturutøvelse, fordi næringen i dag har en meget sterk økonomisk fokus, blant annet som følge av de statlige økonomiske rammebetingelsene for reindriften.

Enkelte deltakere understreket at man må ta hensyn til at samene bor i land med økt materiell velstand, og at dette også skaper nye økonomiske behov i det samiske samfunn, som kan gå på bekostning av kulturelle interesser. Det ble blant annet vist til at dersom reindriftsutøvere skal kunne ha tilnærmet lik økonomisk levestandard som øvrige deler av det samiske samfunn, så er det nødvendig med statlige økonomiske overføringer, som i noen tilfeller kanskje ikke er sammenfallende med prinsipielle kulturinteresser.

Noen deltakere argumenterte for at Sametinget bør ha det overordnede politiske ansvaret for tradisjonelle samiske næringer, fordi disse næringene danner et viktig materielt grunnlag for samisk kultur. Samisk kontroll over egne næringer bør anses som en naturlig del av samisk kulturell autonomi.

Lovfestet samisk kulturell autonomi i nasjonal lovgivning er en viktig forutsetning for reell samisk kulturell autonomi.

### **2.3.4 Er kultur et internt samisk anliggende?**

Seminar deltakerne ble anmodet om å ta stilling til spørsmålet om kultur er å anse som et internt samisk anliggende, og om staten har noen rolle å oppfylle i forhold til samisk kultur. Deltakerne ble også oppfordret til å ta stilling til spørsmålet om statsgrensene har noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende.

Det var enighet om at samisk kultur er et internt samisk anliggende, og at staten i første rekke har en tilretteleggerrolle. Det var enighet om at statens rolle i første rekke er å sikre nødvendig rettsbeskyttelse for samisk kultur og legge forholdene til rette for finansiering av samisk kulturell autonomi.

Det ble vist til at urfolkserklæringens artikkel 4 slår fast at urfolk har rett til finansiering av autonomiordninger. Det ble også sagt samenes rett til kulturell autonomi etablerer et fellesansvar for de land hvor samene bor, herunder hva angår finansiering. Det ble blant annet vist til at

urfolkserklæringens artikkel 36 fastslår at urfolk som bor i flere land har rett til å bevare og utvikle kontakt og samarbeid over landegrensene, herunder i forhold til kultur, og at statene har et ansvar for å legge forholdene til rette for slikt grenseoverskridende samarbeid. Det var enighet om at statsgrensene i prinsippet ikke har noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende, fordi samene er et folk i fire land. Det var også enighet om at statsgrensene ikke bør være til hinder for utøvelse av samisk kultur. Det ble understreket at samisk kulturell autonomi bør gjelde hele det samiske området.

Enkelte seminardeltakere var av den oppfatning at en eventuell vedtakelse av en nordisk samekonvensjon, i den form som foreslått av den nordiske ekspertgruppen, vil bidra til økt samisk selvbestemmelse, herunder kulturell autonomi, på en måte som er i samsvar med statenes folkerettslige forpliktelser overfor samene.

### **2.3.5 Har kulturell autonomi betydning for samfunnsutviklingen?**

Seminar deltakerne ble bedt om å diskutere og ta stilling til problemstillingen om samisk kulturell autonomi har betydning for i forhold til utviklingen av det samiske samfunn.

Det var enighet blant seminardeltakerne om at samisk kulturell autonomi er en viktig forutsetning for en samfunnsutvikling som er i samsvar med samiske verdier, interesser og behov. Det ble i den forbindelse vist til tidligere anførsler og argumenterer til fordel for samisk kulturell autonomi. Det var også enighet om at det er nødvendig med en intern samisk prosess hvor igjennom man nærmere søker i klargjøre egne prioriteringer og synspunkter før man etablerer en konkret dialog med statlige myndigheter om innholdet og gjennomføringen av samisk kulturell autonomi. Det ble understreket at mange sider ved samisk kultur er av pan-samisk karakter og interesse, og at det derfor er viktig at samisk kulturell autonomi også drøftes i et slik pan-samisk perspektiv. Det var bred enighet om sametingene og samiske kulturorganisasjoner har en særlig oppgave i så henseende, herunder i forhold til å initiere en slik intern prosess om innholdet og

gjennomføringen av samisk kulturell autonomi.

## 2.4 Samisk selvbestemmelse og økonomi

Spørsmål knyttet til de økonomiske aspektene ved samisk selvbestemmelse var et gjennomgående tema under alle tre arbeidsseminarene. Sametingsdirektør Rune Fjellheim holdt foredrag om selvbestemmelse og økonomi under to av seminarene.<sup>78</sup> Dette kapittel tar i det vesentlige utgangspunkt i disse to foredragene.

Fjellheim tok utgangspunkt i at FNs urfolkserklæring anerkjenner at urfolks rett til selvbestemmelse også omfatter rett til autonomi eller selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale anliggender, og rett til finansiering av slike autonomiordninger.<sup>79</sup> Han sa at urfolkserklæringens artikler 3 og 4, sammen med øvrige relevante folkerettslige bestemmelser danner grunnlaget for samenes rett til selvbestemmelse og til å etablere en selvstyreordning.

Fjellheim stilte spørsmålsteget ved om dagens ordning for finansiering av Sametingets virksomhet og samepolitiske tiltak er tilpasset samisk selvbestemmelse. Han viste til at samepolitiske tiltak historisk har vært finansiert gjennom statsbudsjettet, men at visse bevilgninger gradvis har blitt flyttet over til Sametinget – betegnet som bevilgninger til samiske saker.

Fjellheim var av den oppfatning at dagens finansieringsordning i svært liten grad gir det samiske samfunn og Sametinget anledning til å utvikle egne samepolitiske tiltak eller virkemidler. Han konstaterte at dagens budsjettordning og forvaltning av samepolitiske virkemidler ikke er i samsvar med idealet om samisk selvbestemmelse og samenes rett til å etablere egne autonomiordninger for interne og lokale anliggender. Dagens ordning gjør at Sametinget i praksis ikke kan bestemme over den økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i det samiske samfunn.

Fjellheim redegjorde for dagens budsjettmodell på det samepolitiske feltet. Han sa at budsjettmodellen legger opp til at Sametinget skal ha en viss budsjettmessig frihet som følge av tingets frie og selvstendige stilling som folkevalgt politisk organ. Fagdepartementer med ansvar innenfor det samepolitiske området bevilger penger til Sametinget som en sekkebevilgning. Disse bevilgningene blir lagt sammen av Sametinget og videreført til ulike tematiske formål. Formelt sett er det fritt opp til Sametinget å fordele denne samlebevilgningen. Disse bevilgningene utgjorde i 2009 omtrent 388 millioner kroner. Han framhevet at det imidlertid er slik at det meste av Sametingets bevilgning består av overførte ordninger som staten tidligere har forvaltet, og at tinget derfor i liten grad selv kan vedta egne prioriteringer. Mange av disse overføringene har en historie som er langt eldre enn Sametinget.

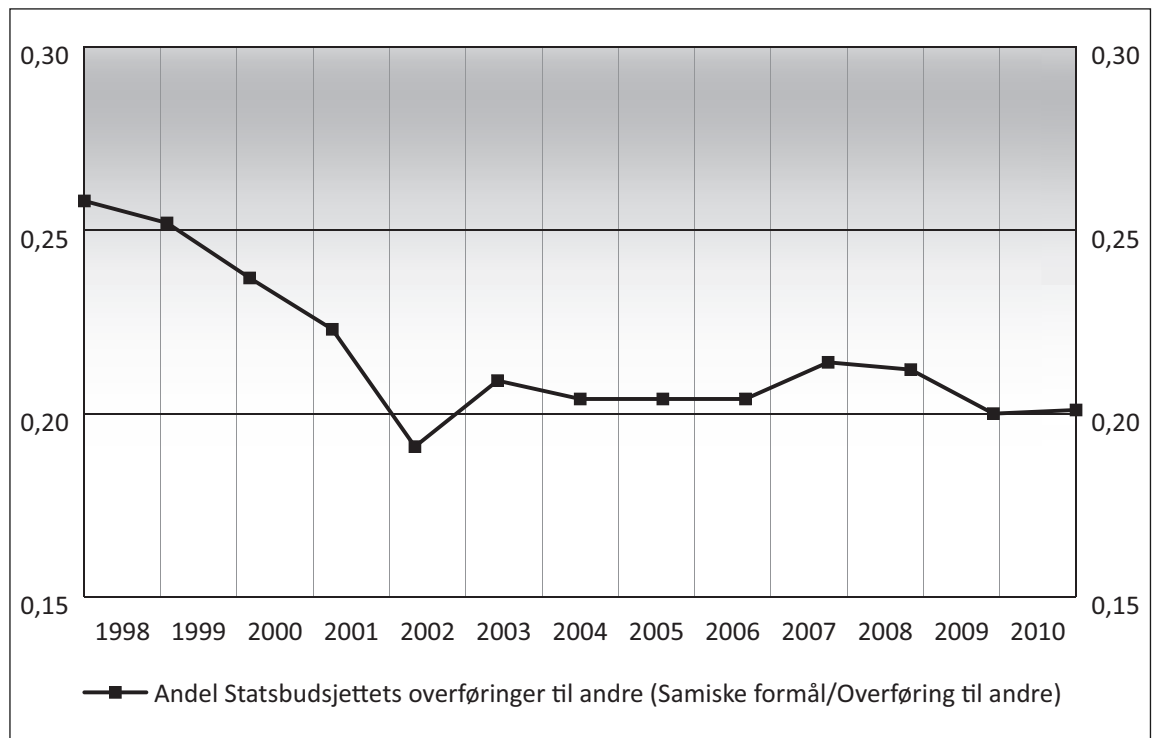
Fjellheim viste til at man siden etableringen av Sametinget i 1989 har hatt en relativt svak realvekst i bevilgninger til samepolitiske formål, spesielt dersom man ser bort fra bevilgninger som i periode ble avsatt til oppføring av sametingsbygget. Han viste til at man i perioden 1998 – 2001 hadde reell nedgang i bevilgninger til samiske formål, mens man etter dette har hatt en viss reell vekst. Fjellheim påpekte blant annet at bevilgninger til samiske formål totalt har hatt en realvekst på 47 % i perioden 1998-2010. I samme periode har økningen på andre politikkområder, uttrykt ved det som betegnes *Overføringer til andre (fratrukket folketrygden og Statens pensjonsfond utland)*, vært på 88 %.<sup>80</sup> (fig. til høyre).

Fjellheim påpekte at Sametinget per i dag kun forvalter omtrent 40% av de årlige samlede bevilgninger til samiske formål, mens de resterende 60 % forvaltes av staten. Han viste også til at kun 7 % av Sametingets budsjett for 2008, tilsvarende omtrent 22 millioner kroner, har sitt grunnlag i Sametingets egne prioriteringer, mens det de resterende 93 % er avsatt til tiltak som

78 Seminarne om hhv selvbestemmelse innenfor forskning, og kulturell autonomi

79 Se urfolkserklæringens artikkel 4

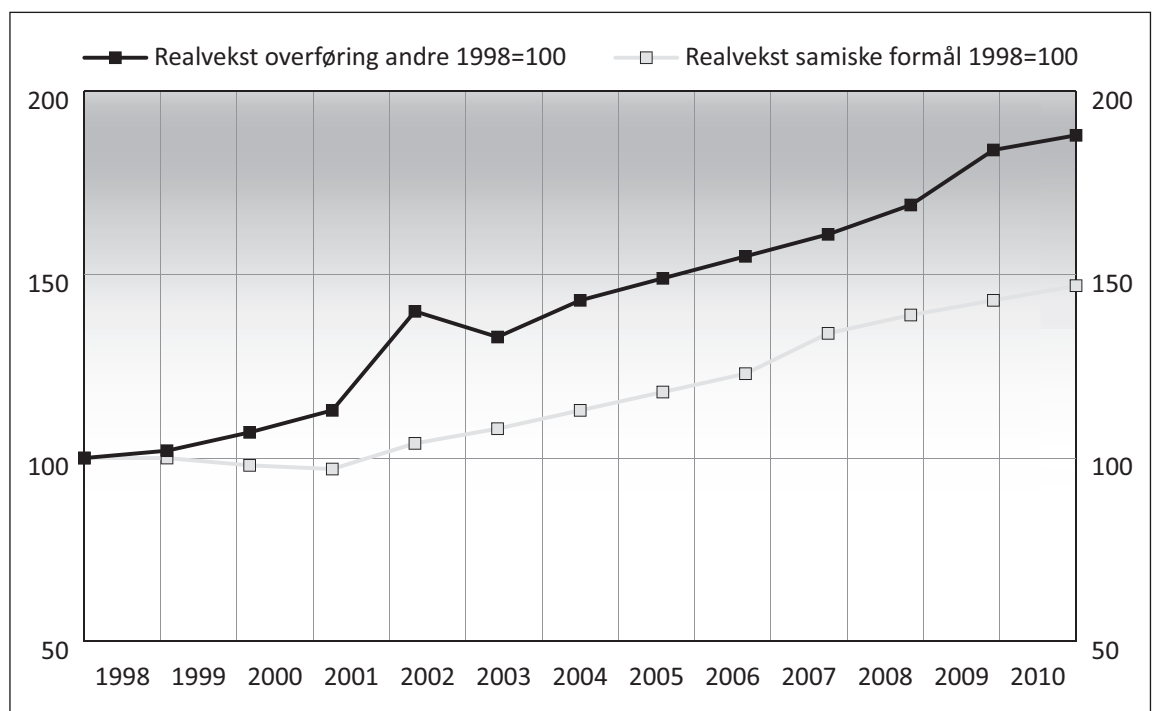
80 Sum overføring til andre (Tabell 1.5 s. 236, St.bud. 2010 Prop. 1 – gul bok for tallene 2004-2010. Tabell 1.2 s. 217, St.prp. Nr. 12003-2004 gul bok for tallene 1998-2003) fratrukket overføringene til Statens pensjonsfond utland og folketrygden



Sametinget har «arvet» fra staten. Han konkluderte med at dette viser at samene per i dag ikke har reell selvbestemmelse. Han var av den oppfatning at Sametinget risikerer å bli en forvalter at statens samepolitikk, med mindre man får en en vesentlig annen finansieringsordning. Han eksemplifiserte dette blant annet med å vise til at i den

økningen i bevilgningene som man fikk i 2009 på 17 millioner kroner, så hadde staten på forhånd bundet opp 10 millioner kroner (60 %) til spesifikke formål.

Det var bred enighet blant seminar-deltakerne om at dette er lite i samsvar med det forhold at Sametinget i dag har det overordnede politiske ansvaret for utviklingen av



det samiske samfunn. Det var også enighet om at man vanskelig kan utvikle reell samisk autonomi eller selvstyre med mindre man får en radikal omlegging av finansieringen av den samepolitiske virksomheten. Flere deltakere anførte at dagens finansieringsordning sterkt kan bidra til å undergrave Sametingets stilling i det samiske samfunn, fordi det kan være mer formålstjenelig for samiske institusjoner og interessegrupper å forholde seg direkte til staten fordi Sametinget i liten utstrekning kan påvirke de økonomiske rammebetingelsene for virksomheten i det samiske samfunn.

### 3. Konklusjon

Det er bred enighet om at samene har rett til selvbestemmelse som ett folk i overensstemmelse med folkerettens regler, herunder rett rett til selv å bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål selv forføy over sine naturressurser. Samenes rett til selvbestemmelse følger av bestemmelser nedfelt i flere folkerettslige instrumenter, herunder FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolks-erklæringen).

Urfolkserklæringen inneholder bestemmelser som av verdenssamfunnet er ansett for å være minstestandarder for urfolks rettigheter. Gjennomføringen av disse rettighetene er av avgjørende betydning for urfolks evne til å overleve som et folk. Dette gjelder også for det samiske folket.

Urfolkserklæringen anerkjenner at urfolk har rett til selvbestemmelse, og at de i gjennomføringen av denne rett også har rett til autonomi eller selvstyre i saker vedrørende deres interne og lokale anliggender, og rett til finansiering av slike autonomiordninger. Autonomi og selvstyre identifiseres ofte gjennom graden av den faktiske og formelle uavhengighet som autonome enheter har i politiske beslutningsprosesser. Autonomiordninger representerer ingen trussel overfor statens territorielle integritet fordi slike ordninger naturligvis må implementeres innenfor statens konstitusjonelle ramme.

Urfolkserklæring er formelt ikke et rettslig bindende instrument på samme måte som en internasjonal konvensjon som staten har ratifisert. Dette innebærer imidlertid ikke at erklæringen er uten betydning i forhold til vurderingen av statenes forpliktelser overfor

urfolk. Urfolkserklæringen er i overensstemmelse med bestemmelser som er nedfelt i rettslig bindende konvensjoner og internasjonal sedvanerett. Det er bred internasjonal enighet om at retten til selvbestemmelse er tuftet på internasjonal sedvanerett, og den uttrykker en overordnet internasjonal rettslig norm (*jus cogens*).

Urfolkserklæringen sonderer mellom urfolks rettigheter på grunnlag av deres rett til selvbestemmelse, og deres rettigheter innenfor rammen av nasjonalstatens alminnelige politiske system. Urfolkserklæringen skiller mellom urfolks rett til å fatte egne og uavhengige beslutninger i saker som vedrører deres interne og lokale forhold, og deres rett til å delta i eksterne beslutningsprosesser som kan få betydning for dem. Urfolks rett til å bli konsultert i saker som berører dem er relevant i forhold til beslutningsprosesser hvor det er andre enn urfolk som har beslutningsmyndighet.

Urfolkserklæringen slår fast at staten – i samarbeid med vedkommende urfolk – skal iverksette passende tiltak, herunder lovgivningsmessige tiltak, for å virkeliggjøre erklæringens bestemmelser.

Gáldus arbeidsseminarer om samisk selvbestemmelse innen utdanning, forskning og kultur, viste at det var bred enighet blant seminardeltakerne om at dette er å anse som samiske interne og lokale anliggender hvor det vil være naturlig med utbredt samisk autonomi og selvstyre, jamfør kapittel 2. En virkeliggjøring av samisk autonomi innenfor disse områdene forutsetter en nærmere dialog mellom Sametinget og statlige myndigheter for å identifisere premissene for og omfanget av samisk selvbestemmelse, herunder selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter.

# Vedlegg 1: Program

## Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren

### Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren

#### Onsdag 14. oktober 2009

- 09:00 – 09:15 Åpning, Gáldu, *Magne Ove Varsi*  
09:15 – 10:00 Bakgrunn og målsetting, *John B. Henriksen*  
10:00 – 10:45 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, og eventuelt hvorfor? *Asta Mitkijá Balto*  
10:45 – 11:00 *Kaffe*  
11:00 – 12:00 Diskusjoner og oppsummering  
12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 14:00 Hvilke strukturelle endringer er nødvendig for å oppnå samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren? *Jan Henry Keskitalo og Johan Strömngren*  
14:30 – 14:45 *Kaffe*  
14:45 – 15:30 Diskusjoner og oppsummering  
19:00 *Middag*

#### Torsdag 15. oktober 2009

- 09:00 – 09:15 Introduksjon «kafémodell»  
09:15 – 12:00 Gruppediskusjoner, grupperom, inkludert kaffe

#### Temaer for diskusjon:

- 7 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren, og eventuelt hvorfor, og hvilke konsekvenser (positive/negative) kan følge av samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren?
- 8 Er utdanning et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?
- 9 Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?
- 10 Er det samiske samfunn i dag i stand til å påta større ansvar for utdanning, og hvilke strukturelle endringer er eventuelt nødvendig for å oppnå reell samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren?
- 11 Hvilke myndighets- og ansvarsfordeling bør det være mellom hhv Sametinget og statlige myndigheter i forhold til utdanningssektoren?

- 12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 14:30 Diskusjoner i plenum  
14:30 – 14:45 *Kaffe*  
14:45 – 15:30 Oppsummering og avslutning, *John B. Henriksen og Magne Ove Varsi*

## Vedlegg 2: Deltakerliste

### Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor utdanningssektoren

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 1. Balto, Asta Mitkijá     | Samisk høgskole, 1. amanuensis            |
| 2. Eira, Márjá M. H.       | Samisk høgskole, student / lærer          |
| 3. Eskonsepo, Berit Nystad | Samisk høgskole, student / språkkonsulent |
| 4. Gaup, Nils Ole          | Tolk                                      |
| 5. Guttorm, Trygve         | Samisk høgskole, student / inspektør      |
| 6. Halonen, Lars - Joar    | Lavangen språksenter, leder               |
| 7. Hansen, Janne           | Gáldu, seniorrådgiver                     |
| 8. Henriksen, John B.      | Gáldu, prosjektkoordinator                |
| 9. Varsi, Magne Ove        | Gáldu, direktør                           |
| 10. Keskitalo, Jan Henry   | Samisk høgskole, høgskolelektor           |
| 11. Magga, Ulla - Maarit   | Samisk høgskole, student                  |
| 12. Nikkinen, Olav Sara    | Samisk høgskole, student / adjunkt        |
| 13. Sara, Margrete         | Samisk høgskole, student                  |
| 14. Sárgon, Sollaug        | Samisk høgskole, student / rådgiver       |
| 15. Skum, Inga Berit S.    | Samisk høgskole, student / styrer         |
| 16. Strømgren, Johan       | Samisk høgskole, PhD stipendiat           |
| 17. Woulab, Amme           | Gáldu, prosjektmedarbeider                |



## Vedlegg 3: Program

### Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren

#### Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren

##### Mandag 19. oktober 2009

- 09:00 – 09:15 Åpning, Gáldu, *Magne Ove Varsi*  
09:15 – 10:00 Bakgrunn og målsetting, John B. Henriksen  
10:00 – 10:45 Utfordringer knyttet til selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter, *Rune Fjellheim*  
10:45 – 11:00 *Kaffe*  
11:00 – 11:45 Paradigmeskifte i urfolksforskning, *Jelena Porsanger*  
11:45 – 12:00 Spørsmål, kommentarer og diskusjoner  
12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 13:45 Samisk selvbestemmelse – forskning, *Ánde Somby*  
13:45 – 14:45 Spørsmål, kommentarer og diskusjoner  
14:45 – 15:15 *Kaffe*  
15:15 – 15:45 Oppsummering, *John B. Henriksen*  
19:00 *Middag*

##### Tirsdag 20. oktober 2009

- 09:00 – 12:00 Diskusjoner i plenum:

##### Temaer for diskusjon:

- 12 Er det behov for økt samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren, og eventuelt hvorfor, og hvilke konsekvenser (positive/negative) kan følge av samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren?  
13 Er forskning et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor?  
14 Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?  
15 Er det samiske samfunn i dag i stand til å påta større ansvar for forskning, og hvilke strukturelle endringer er eventuelt nødvendig for å oppnå reell samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren?  
16 Hvilke myndighets- og ansvarsfordeling bør det være mellom hhv Sametinget og statlige myndigheter i forhold til forskningssektoren?

- 12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 14:30 Diskusjoner i plenum  
14:30 – 14:45 *Kaffe*  
14:45 – 15:30 Oppsummering og avslutning, *John B. Henriksen og Magne Ove Varsi*

## Vedlegg 4: Deltakerliste

### Seminar om samisk selvbestemmelse innenfor forskningssektoren

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| 1. Fjellheim, Rune        | Sametinget, direktør                           |
| 2. Porsanger, Jelena      | Samisk høgskole, 1. amanuensis, Dr. Art        |
| 3. Somby, Ánde            | Universitetet i Tromsø, 1. amanuensis, Dr. Jur |
| 4. Gaup, Nils Ole         | Tolk   |
| 5. Sara, Mikkel Nils      | Samisk høgskole, høgskolelektor                |
| 6. Østmo, Liv             | Samisk høgskole, prosjektleder                 |
| 7. Hansen, Janne          | Gáldu, seniorrådgiver                          |
| 8. Henriksen, John B.     | Gáldu, prosjektkoordinator                     |
| 9. Varsi, Magne Ove       | Gáldu, direktør                                |
| 10. Woulab, Anne          | Gáldu, prosjektmedarbeider                     |
| 11. Balto, Asta Mitkijá   | Samisk høgskole, 1. amanuensis                 |
| 12. Mathiesen, Svein D.   | Samisk høgskole, professor                     |
| 13. Helander, Kaisa       | Samisk høgskole, 1. amanuensis                 |
| 14. Helander, Nils Øivind | Samisk høgskole, professor                     |
| 15. Vars, Láilá Susanne   | Sametinget, visepresident                      |

## Vedlegg 5: Program

### Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse

### Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse

#### Torsdag 22. oktober 2009

- 09:00 – 09:15 Åpning, Gáldu, *Janne Hansen*  
09:15 – 10:00 Bakgrunn og målsetting, *John B. Henriksen*  
10:00 – 10:45 Utfordringer knyttet til selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter, *Rune Fjellheim*  
10:45 – 11:00 *Kaffe*  
11:00 – 11:45 Samenes rett til å praktisere, bevare og utvikle sin egen kultur – folkerettslig perspektiv, *Mattias Áhrén*  
11:45 – 12:00 Spørsmål, kommentarer og diskusjoner  
12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 13:45 Kulturbegrepet i samisk sammenheng – hva omfatter det? Hvilken betydning har kulturell autonomi for utviklingen av det samiske samfunn? Hva innebærer kulturell autonomi i praksis? *Gunn Britt Retter*  
13:45 – 14:15 Spørsmål, kommentarer og diskusjoner  
14:15 – 14:30 *Kaffe*  
14:30 – 15:00 Oppsummering, *John B. Henriksen*

#### Fredag 23. oktober 2009

- 09:00 – 12:00 Diskusjoner i plenum:

#### Temaer for diskusjon:

- 1 Hvordan bør kulturbegrepet forstås i samisk sammenheng?
- 2 Har samene i dag anledning til fritt å bestemme over egen kulturelle utvikling, og hvilke endringer er eventuelt påkrevd for å oppnå større samisk kulturell autonomi, og eventuelt hvorfor?
- 3 Er kulturspørsmål et internt samisk anliggende, og eventuelt hvorfor? Har staten noen rolle i forhold til samisk kultur?
- 4 Har statsgrenser noen betydning i forhold til hva som er å anse som et internt samisk anliggende?
- 5 Hvilken betydning har kulturell autonomi for utviklingen av det samiske samfunn?

- 12:00 – 13:00 *Lunsj*  
13:00 – 14:30 Diskusjoner i plenum  
14:30 – 14:45 *Kaffe*  
14:45 – 15:30 Oppsummering og avslutning, *John B. Henriksen og Janne Hansen*

## Vedlegg 6: Deltakerliste

### Seminar om samisk kulturell selvbestemmelse

1. Fjellheim, Rune	Sametinget, direktør
2. Gaup, Elisabeth Utsi	Samisk høgscole, prosjektleder
3. Gaup, Ingor Ánte Ailo	Samisk kunstnerråd
4. Hansen, Janne	Gáldu, seniorrådgiver
5. Henriksen, John B.	Gáldu, prosjektkoordinator
6. Hætta, Isak Samuel	Samisk kunstnerråd
7. Kemi, Karen Inga	Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift, prosjektkoordinator
8. Kåven, Brita	Tolk, Samisk kunstnerråd
9. Olsen, Henrik	Senter for nordlige folk, daglig leder
10. Oskal, Berit Margrete	Tolk
11. Oskal, Ellen	Samisk kunstnerråd
12. Porsanger, Jelena	Samisk høgscole, 1. amanuensis
13. Retter, Gunn Britt	Samerådet / Sametingsrepresentant
14. Sara, Ánde	Samisk høgscole, 1. lektor
15. Woulab, Anne	Gáldu, prosjektmedarbeider
16. Østmo Liv	Samisk høgscole, prosjektleder
17. Åhrén, Mattias	Samerådet, president/Universitetet i Tromsø, PhD kandidat

