



GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolksrettigheter Nr. 4/2006

Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder

Menneskerettigheter, internasjonal rett og selskapenes samfunnsansvar

RUNE S. FJELLHEIM

JOHN B. HENRIKSEN



Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder

Menneskerettigheter, internasjonal rett og selskapenes
samfunnsansvar

AV RUNE S. FJELLHEIM JOHN B. HENRIKSEN

Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter Nr 4/2006
Redaktør: Magne Ove Varsi

Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder – Menneskerettigheter, internasjonal rett og selskapenes samfunnsansvar
Forfattere: Rune S. Fjellheim og John B. Henriksen

© Rune S. Fjellheim, John B. Henriksen og Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Guovdageaidnu/Kautokeino 2007

Omslagsfoto: Ole Magnus Rapp, Aftenposten
Grafisk produksjon: Elle Kirste Porsanger, AlfaBehta Grafiske
Trykk: Fagtrykk AS

Artiklene er laget med finansiell støtte og annen bistand fra Samerådet, Sametinget og Jaruma AS.

Meningene som kommer til uttrykk i disse artiklene representerer ikke nødvendigvis oppfatningen til GÁLDU – Kompetansesenter for urfolks rettigheter

Redaksjonens adresse:
GÁLDU – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
NO 9520 Guovdageaidnu/Kautokeino
Telefon +47 7848 8000 Fax +47 7848 8020
E-post: mov@galdu.org
www.galdu.org

Forord

Kompetansesenteret for urfolks rettigheter Gáldu Čála Nr. 4/2006 inneholder to artikler av hhv. Rune Sverre Fjellheim og John B. Henriksen som tar opp sentrale sosiale, juridiske og økonomiske spørsmål vedrørende olje- og gassutvikling i urfolksområder.

Over hele verden, også i de arktiske områdene, strides det om eierskap, bruk, forvaltning og bevaring av tradisjonell urfolksmark og ressurser. Ofte oppstår det konflikt omkring beslutninger eller forsøk på å utnytte tradisjonelle urfolksområder til industrielle formål, medregnet olje- og gassleting. Denne situasjonen er en enorm utfordring, som i noen tilfeller truer urfolkssamfunn og deres økonomiske grunnlag, kultur og levevis.

Urfolk har vært, og i mange tilfeller er de fortsatt berøvet sine menneskerettigheter og sin grunnleggende frihet som egne folk. Dette har ført til at de er blitt fratatt sine landområder, territorier og ressurser og hindret i å gjøre bruk av sin rett til å utvikle seg i samsvar med egne behov og interesser. Kommersielle interesser veier normalt tyngre enn urfolksrettigheter og -interesser, til tross for at urfolk er avhengig av å kunne forvalte sine tradisjonelle landområder og ressurser i henhold til sine spesielle forhold for å kunne overleve som egne folk.

John B. Henriksens artikkel "Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder fra et menneskerettsperspektiv" ser på hvilken beskyttelse internasjonale menneskerettigheter gir urfolks land og ressurser, med spesiell oppmerksomhet viet olje- og gass virksomhet. Dette er en norsk oversettelse av hans artikkel: "Oil and Gas Operations in Indigenous Peoples Lands and Territories in the Arctic: A Human Rights Perspective". Den norske språklige versjonen er noe forskjellig fra original artikkelen på grunn av mindre oppdateringer og endringer.

Ansvar for de enkelte industrielle aktørene i arktiske områder diskuteres i artikkelen "Olje og gass i arktiske områder - selskapenes samfunnsansvar" ("Arctic Oil and Gas – Corporate Social Responsibility"). I de arktiske regionene finner vi 25% av klodens gjenværende olje- og gassressurser. Industriell utvikling av arktiske områder stiller oss overfor store utfordringer når det gjelder miljø og menneskerettighetsspørsmål. Dette er en av de mest uberørte og sårbare økosystemene i verden, og her bor mellom 40-50 forskjellige urfolksnasjoner. Forfatteren viser til eksempel på firmapolitikk som skal ivareta selskapenes ansvar i forhold til urfolk, og peker på problemer som kan oppstå når denne politikken skal omsettes i praksis.

Magne Ove Varsi
Direktør

Innhold

Olje og gass i arktiske områder – selskapenes samfunnsansvar 8

Rune S. Fjellheim

| | |
|---|----|
| Visjoner og interesser i de arktiske områdene | 9 |
| Noen utfordringer for urfolk i forbindelse med ressursutvinning i stor skala i Arktis | 10 |
| Hvem bestemmer – regjering eller selskap? | 11 |
| Undersøkelse av samfunnsmessige konsekvenser som verktøy for beslutninger og planlegging – Hva er alternativene? | 11 |
| Nektes innlemmelse | 11 |
| Effektiv deltakelse | 11 |
| Prosessene erkjenner ikke urfolks verdier og perspektiv | 12 |
| Enkeltprosjekt vurderes alene | 12 |
| Undersøkelser er ofte tilbakeskuende | 12 |
| Undersøkelser er vanligvis beregnet på å dempe negative samfunnsmessige konsekvenser | 12 |
| Tidsperspektivet for storskaladrift i Arktis – Dagen etter morgendagen | 12 |
| Forhandlinger – en alternativ/supplerende tilnærming | 13 |
| Selskapers samfunnsansvar – noen eksempler og utfordringer | 15 |
| Eksempler på CSR-politikk i privat sektor | 15 |
| Shell | 15 |
| British Gas | 15 |
| Statoil | 16 |
| Sibneft | 16 |
| FTSE 4Good | 17 |
| Offentlig politikk | 17 |
| ILO kjernestandard for arbeidstakere eller FNs Global Compact Guidelines / SA8000 / OECDs retningslinjer FNs erklæring om menneskelige rettigheter | 17 |
| Retningslinjer for væpnede sikkerhetsvakter | 17 |
| Urfolk | 17 |
| Calvert | 17 |
| Urfolks rettigheter | 17 |
| Fra politikk til praksis | 18 |
| CSR – Hvordan klager man? | 19 |
| Stora Enso skogsdrift i Nord-Finland – En CSR-klage | 19 |
| 1. Sertifisering | 20 |
| 2. Forpliktelser relatert til aksjeindekser for bærekraftig drift | 20 |
| Avsluttende kommentarer | 22 |
| Referanser – litteraturliste | 23 |

Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder fra et menneskerettsperspektiv..... 24

John B. Henriksen

| | |
|---|-----------|
| I. Innledning | 25 |
| 1. Begrepene urfolk og folk | 25 |
| 1.1. "Urfolk" | 25 |
| 1.2. "Folk" | 27 |
| II. Situasjonsanalyse | 28 |
| III. Internasjonale standarder for menneskerettigheter | 29 |
| 1. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk | 29 |
| 2. FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)..... | 31 |
| 2.1. Retten til selvbestemmelse | 31 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2. Retten til kultur (SP artikkel 27) | 33 |
| IV. Den seneste utviklingen | 35 |
| 1. FN-erklæring om urfolks rettigheter (utkast) | 35 |
| 2. Europa Unionens andre handlingsplan for nordområdene (2004-2006) | 35 |
| 3. Utkast til nordisk samekonvensjon | 36 |
| VI. Konklusjoner | 38 |
| Bibliografi | 39 |
| Vedlegg Nordisk samekonvensjon | 41 |
| Kapittel I Det samiske folkets allmenne rettigheter..... | 42 |
| Kapittel II Samisk styring..... | 43 |
| Kapittel III Samisk språk og kultur | 44 |
| Kapittel IV Samisk rett til land og vann | 46 |
| Kapittel V Samiske næringer..... | 48 |
| Kapittel VII Sluttbestemmelser | 49 |

Olje og gass i arktiske områder – selskapenes samfunnsansvar

AV RUNE SVERRE FJELLHEIM

Arktis er et gigantisk territorium med enorme naturressurser, og også territoriet til omlag 50 urfolk. Denne artikkelen tar opp noen av de utfordringene urfolk i de arktiske områdene står overfor i forbindelse med at olje- og gass på bare få år er blitt et av de største industriprosjektene i regionen.

Den globale etterspørselen etter olje og gass øker samtidig som tilgjengelige oljereserver sliter med å holde tritt. De siste årene har dette ført til rekordhøy pris på olje, i overkant av 70 dollar per fat¹. Ettersom prisen på olje og gass stiger, blir nye og tidligere kostbare utbyggingsprosjekt lønnsomme og den generelle mangelen på oljekilder driver industrien til nye områder. Arktis er i øyeblikket antakeligvis den mest attraktive regionen for ny utbygging.

Dette, kombinert med utfordringene en klimaendring i et varmere Arktis vil gi, gjør situasjonen bekymringsfull. ACIA-rapporten viser at oppvarmingen i Arktis nå øker². Et varmere klima i Arktis vil gjøre regionen mer tilgjengelig, med mindre is og lengere snøfrie perioder. På den andre siden vil den miljømessige risikoen øke etter hvert som permafrosten smelter og kystlinjen blir utsatt for økende erosjon.

Et stort dilemma er at vi ser en økning i olje- og gassleting i et varmere og mer tilgjengelig Arktis, samtidig som vi konkluderer med at det er nettopp bruken av fossilt brensel som er den største årsaken til at temperaturen øker i Arktis. Dette dilemmaet er viktig å ha i mente når vi ser nærmere på risikoen ved og potensialet for olje- og gassleting i de arktiske områdene.

Visjoner og interesser i de arktiske områdene

For å kunne forstå mekanismene forbundet med prosjektutvikling og ressursutnyttelse i de arktiske områdene, må man ha en inngående kjennskap til aktørene og deres tilnærming. I de innledende kapitlene i en rapport fra Det arktiske råd, "The Arctic Human Development Report" (AHDR) diskuteres visjoner og interesser for de arktiske områdene som bakgrunn for å forstå dynamikken i samfunnsutviklingen i de arktiske områdene.

Jeg tror at for å kunne få til en meningsfylt dialog mellom partene, er det vesentlig å forstå de forskjellige aktørenes perspektiv. AHDR tegner et bilde av visjoner og interesser med store variasjoner, som i korte trekk beskrives som³:

- *Hjemland*
Hjemland til en variert gruppe urfolk fordelt over hele det arktiske området (unntatt Island)
- *Område for oppdagelsesreiser*
Fra et europeisk perspektiv har Arktis lenge vært et primærområde for oppdagelsesreisende
- *Magnet for kulturelle utsendinger*
I likhet med andre deler av verdenen, kom kristne misjonærer til i de arktiske områdene i hælene på de oppdagelsesreisende
- *Ressurslager*
Med baskiske og nederlandske hvalfangere på 1500-tallet som de første, har Arktis vært interessant for mange i egenkap av naturressurslager – både fornybare og ikke-fornybare.
- *Scene for militære operasjoner*
Selv om områdets hydrokarboner er viktige for å holde avanserte industrielle

1 September 2005.

2 A Warming Arctic, Arctic Climate Impact Assessment, Overview Report, 2004.

3 Rapport om befolkningsutviklingen i arktiske områder, 2004, s. 23-25

samfunn i gang, har de som er opptatt av sikkerhet sjelden regnet Arktis som verdifull i seg selv. Regionen har fra tid til annen likevel tjent som scene for militære operasjoner.

- *Miljøbarometer*
Nordområdenes betydning for miljøet, og da spesielt de aller nordligste, har vært anerkjent i lang tid.
- *Vitenskapelig laboratorium*
Arktis har lenge vært et attraktivt område for forskere, med fagområder som spenner fra fysikere interessert i isbreer og jordens klimatiske system, til kulturantropologer som forsøker å rekonstruere befolkningen av den nye verden og å forstå urfolkskulturene og deres liv som er fokusert på reindrift eller jakt og naturhøsting.
- *Mål for eventyrere*
Etter hvert som planeten blir mindre og mindre i overført betydning, blir det stadig mindre uberørt villmark som er interessant for øko-turister og de som driver med ekstremспорт for den fysiske utfordringens skyld. De få områder som er igjen, blir stadig sjeldnere og øker i verdi.
- *Fantasiens Arktis*
Arktis er solid forankret i manges bevissthet, også blant mennesker som aldri kommer til å reise dit, og som lever sine liv i bymiljø som fjerner seg mer og mer fra naturen.

Når en ser på aktørene i området, må man i en arktisk olje- og gassammenheng kunne si at de fleste av disse passer, men de viktigste er "Hjemland", "Ressurslager", "Miljøbarometer" og "Fantasiens Arktis". Når det skal diskuteres hvordan dynamikken mellom selskaper, regjeringer og urfolk fungerer, eller burde fungere, er det både relevant og nyttig å ha disse perspektivene i mente.

Uten å gå inn på en lang og teoretisk diskusjon, er det relevant å peke på noen åpenbare konsekvenser av de forskjellige punktene. De forskjellige interessene skal forenes og en felles plattform etableres for beslutninger ettersom prosjekter utvikles. Partene arbeider ut fra hver sine logiske be-

grunnelser, og de mangler en felles *valuta* for brukbare evalueringer fordi perspektivene er så ulike og ofte uforenelige. Legger man til den ujevne maktfordelingen mellom partene, både økonomisk og juridisk, blir det enda vanskeligere å se hvordan dette kan gjennomføres på en rettferdig måte.

Denne artikkelen vil ikke forsøke foreta en moralsk objektiv vurdering av olje- og gassaktiviteter i Arktis. Den skrives ut fra et urfolksperspektiv med bakgrunn i at det også eksisterer andre perspektiv.

Noen utfordringer for urfolk i forbindelse med ressursutvinning i stor skala i Arktis

De arktiske områdene har noen fellestrekk uavhengig av nasjonalstater. Disse fellestrekkene har betydning for planlegging og iverksettelse av industriprosjekter rundt polene, spesielt storskalaindustri der ressurser hentes ut, så som olje og gass, gruvedrift, skogsdrift og fiskeri.

- *Klima*
Selv om klimaet varierer enormt i de arktiske områdene, kan man si at det er en utfordring for utstyr og installasjoner utviklet for mer sørlige strøk, og det kreves ofte utstyr som er bygget etter en helt annen standard.
- *Befolkning*
De arktiske områdene er tynt befolket og er generelt sett ikke i stand til å levere nok arbeidskraft til større industriprosjekt. Arbeidsintensive prosjekter er avhengige av importert arbeidskraft.
- *Infrastruktur*
Svak infrastruktur når det gjelder transport, husvære, service og finansiering
- *Store avstander*
Arktis er et gigantisk landområde med enorme avstander. Transport av utstyr inn og produkter ut krever ofte nye fraktruter, fly, rørledninger og veier for å betjene de enkelte industrianleggene.
- *Sårbart miljø*
Det arktiske miljøet er sårbart og bruker mye lenger tid enn andre områder på å restituere seg

- *Omstritt juridisk myndighet*
Størstedelen av landområdet i Arktis er såkalt "statlig eiendom" forvaltet av offentlige myndigheter som befinner seg langt unna. Dette bestrides av arktiske urfolk, som regner det samme området som sitt land og territorium.

Hvem bestemmer – regjering eller selskap?

I en stadig mer globalisert verden, arbeider de store multinasjonale selskapene ikke lenger bare under ett enkelt lands jurisdiksjon, men forholder seg til flere juridiske og nasjonale system. Kombiner dette med mer gjennomsiktighet på grunn av globale nettverk mellom forskjellige interessenter. Urfolksrettigheter er i dag blitt et hovedelement selv i næringslivssektorenes utvikling av politikk.

Fra urfolks side kan det være vanskelig å identifisere beslutningsprosessene. Næringslivet har tradisjonelt en meget sterk stilling når betingelsene i industriutbyggingsprosjekt skal fastlegges, og olje- og gassindustrien er så visst intet unntak. Det historiske testament mange industrier har etterlatt seg når de har overtatt landområder og territorier, bygget nye byer og samfunn som er mer eller mindre fullstendig avhengige av én stor industriaktør, har ikke alltid vært den beste.

Endelige avgjørelser tas bare sjelden på lokalt eller regionalt plan, både når det gjelder lokale og regionale styringsorganer, eller selskapene selv. Dette er en stor utfordring for urfolk og lokalsamfunn som ofte er svært små. Problemstillingen blir da:

- Hvordan få tilgang til beslutningstakerne?
- Hvordan utøve innflytelse og bli en del av beslutningsprosesser?
- Hvordan ta kontroll over egne lokalsamfunn som står overfor dramatiske endringer?

Den tradisjonelle måten å bestemme om nye industriprosjekt skal iverksettes, er

«Urfolksrettigheter er i dag blitt et hovedelement selv i næringslivssektorenes utvikling av politikk»

vanligvis å foreta en rekke vurderinger, inkludert miljø- og samfunnsmessige virkninger. Disse verktøyene utvikles og utformes slik at de tar hensyn til aktørenes interesser ved å gi dem mulighet til å komme med innspill og gi uttrykk for sine synspunkter i henhold til opplegget for landet eller regionen det gjelder. Undersøkelse av samfunnsmessige konsekvenser gjennomføres for å skape balanse mellom de forskjellige partenes interesser, og urfolk er ofte med som en av interessentene.

Undersøkelse av samfunnsmessige konsekvenser som verktøy for beslutninger og planlegging – Hva er alternativene?

Nyere studier viser at undersøkelser av samfunnsmessige konsekvenser er problematisk i forhold til urfolk. Problemene med slike undersøkelser kan oppsummeres slik⁴:

Nektes innlemmelse

I noen tilfeller risikerer urfolk å bli utelatt fra undersøkelser av samfunnsmessige konsekvenser til tross for at deres tilknytning til området er bevist og kjent. I slike tilfeller dreier det seg utvilsomt om å nekte disse urfolkene deres grunnleggende rettigheter.

Effektiv deltakelse

Selv om de er inkludert i formelle prosesser, kan urfolks deltakelse bli ineffektiv på grunn av:

- Meget korte tidsfrister, som forhindrer effektiv deltakelse
- Urfolk mangler vanligvis økonomiske virkemidler og tilgang til "teknisk informasjon" for å kunne delta på en meningsfylt måte.
- Bruk av problemstillinger i fremmede former som er holdt i et formalistisk språk og tekniske offentlige høringer.

4 O'Faircheallaigh, Making Social Impact Assessment Count : A Negotiation-Based Approach for Indigenous Peoples, Society & Natural Resources, 12 : 63-80, 1999, Copyright ©1999 Taylor & Francis

Prosessene erkjenner ikke urfolks verdier og perspektiv

Dette er et svært vanlig og alvorlig problem. Når motstridende verdier og innfallsvinkler kolliderer, er det en sterkt tendens til at urfolks interesser blir marginalisert i prosessen.

Enkeltprosjekt vurderes alene

Selv om trenden de siste årene har vært å bruke et bredere perspektiv i undersøkelser av samfunnsmessige konsekvenser, hersker fremdeles en sterk tendens til å gjennomføre dem på enkeltprosjektgrunnlag med kort- til mellomlangt tidsperspektiv. Den totale virkningen for urfolk er ofte oversett eller utelatt fra prosessen.

Undersøkelser er ofte tilbakeskuende

Det er en stor svakhet i de fleste, om ikke alle undersøkelser av samfunnsmessige konsekvenser at urfolk og kanskje også andre interessenter forventes å skulle kunne forutse alle sider ved et prosjekt før det settes i gang. Hovedbeslutningene som skal gjelde hele prosjektets levetid treffes normalt på grunnlag av resultater fra tiden før prosjektstart. Prosessene har sjelden mekanismer som kan håndtere alvorlige samfunnsmessige konsekvenser på et senere stadium.

Undersøkelser er vanligvis beregnet på å dempe negative samfunnsmessige konsekvenser

Store industriprosjekt er angivelig utformet for å produsere velstand. I et slikt lys blir det problematisk når urfolk og deres samfunn hovedsaklig blir sett på som objekter som skal beroliges. En kost nytte analyse blir svært lite balansert når det i dette tilfellet er urfolkene som bærer kostnadene mens andre høster fordelene, med tanke på de tidligere nevnte visjonene og interessene.

Risikoen er at undersøkelser av samfunnsmessige konsekvenser ikke blir mer enn en pliktøvelse for selskapene i stedet for en forpliktelse gjennom hele prosjektperioden som virkelig inkluderer de som blir berørt.

Problemene som tas opp her er generell-

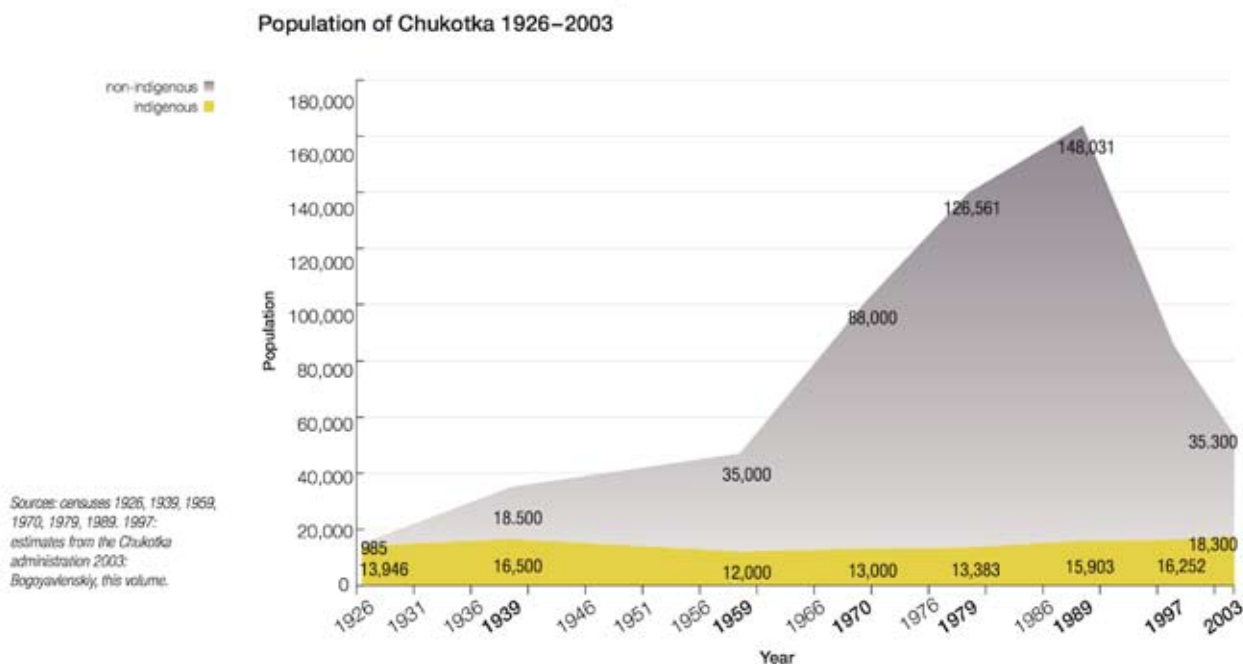
le, men meget relevante for nåværende og planlagte olje- og gassaktiviteter i de arktiske områdene. Den opplagte utfordringen blir å finne modeller og måter å løse i det minste noen av disse hovedutfordringene på for urfolk i Arktis.

Tidsperspektivet for storskaladrift i Arktis – Dagen etter morgendagen

Klimaet i Arktis er antakeligvis hovedårsaken til den lave befolkningstettheten. Regionen har derfor liten generisk bæreevne for en stor befolkning, noe som er en utfordring når det skal planlegges utvinning av ikke-fornybare ressurser, utnyttelse av de enorme marine ressursene eller tømmerhogst i de enorme, men sårbare skogområdene. På fiskerisektoren har utviklingen av fiskefartøy med lang rekkevidde mer eller mindre ført til totalt sammenbrudd i mange fiskerisamfunn i de arktiske områdene når det ikke lenger er behov for deres logistiske støtte. De lokale alternativene til industriutvikling er ofte ikke-eksisterende, og folk flytter ganske enkelt derifra. Olje- og gassprosjekt har begrenset levetid. De fleste prosjektene varer i 20-50 år. Dette er et velkjent faktum allerede på forhånd og det burde føre til at oppmerksomhet rettes mot hva som skal skje etter selve prosjektperioden.

De arktiske områdene har mange eksempler på forlatte lokalsamfunn, spesielt ikke-urfolkssamfunn, som har oppfylt sin misjon av en eller annen grunn. Det er ikke alltid ressursgrunnet som er årsaken. Det kan godt være at samfunnet har tjent sin politiske, militære eller logistiske misjon. Urfolk i Arktis har sine historiske røtter i det samme området, og derfor sin utviklede ressursutnyttelse og levemåte som er forankret i den arktiske regionen over årtusener. De utgjør derfor også den stabile befolkningen i regionen, før under og også *etter* driftsperioder. Da dette er deres hjemland, er det mer sannsynlig at urfolk blir i området også etter store industriprosjekt.

Illustrasjonen er fra AHDR og viser endringer i befolkningen i Chukotka fra



1926–2003⁵. Øyeblikkelig stans i subsidiene til de arktiske provinsene etter Sovjetunionens sammenbrudd var en av de viktigste årsakene til at befolkningen av ikke-urfolk-sopprinnelse forlot Chukotka regionen. Lignende hendelser kan forutsies for store industrielle, ressursbaserte prosjekter i de arktiske områdene.

Det kan være mulig å forutse en slik utvikling i planleggingen av slike prosjekt. Den største bekymringen for urfolk er hvordan de skal planlegge sin framtidige eksistens etter at prosjektiden er over. Historisk sett har utkommet for urfolk vært ødeleggende. I driftstiden er de ofte blitt marginalisert og deres tradisjonelle samfunnsstruktur er ofte ødelagt. Vanligvis har de verken individuelt eller kollektivt hatt økonomiske eller sosiale fordeler av prosjektet, samtidig som det er de som må håndtere de miljø- og samfunnsmessige skadene i etterkant.

Som anført tidligere, befinner urfolk seg i risikosonen for å tape på alle fronter, både før, under og etter prosjektperioden. Både regjering og selskap tar på seg et stort ansvar når de går inn i slike prosjekt, og de etiske, juridiske og politiske utfordringene er gigantiske. Den eneste, og kanskje den mest lovende muligheten for urfolkene i de arktiske områdene, er at samtlige arktiske

land, og de fleste, om ikke alle, selskapene med olje- og gassdrift i regionen, har forpliktet seg til å respektere og fremme urfolks rettigheter.

Forhandlinger – en alternativ/supplerende tilnærming

For å overkomme svakhetene forbundet med samfunnsmessige konsekvensutredninger og for å imøtekomme internasjonal standard for menneskerettigheter og begrepet *Frivillig og informert forhåndssamtykke* (Free, Prior and Informed Consent), kan direkte og bindende forhandlinger med urfolk godt være den beste tilnærmingen.

Frivillig og informert forhåndssamtykke anerkjenner urfolks nedarvede rett til sine landområder og ressurser og respekterer deres legitime autoritet til å kreve at tredjepart inngår et jevnbyrdig og respektfylt samarbeid med dem, basert på prinsippet om informert forhåndssamtykke. Nøkkelbestandsdelene er⁶:

Frivillig: Det er et allment rettsprinsipp at samtykke er ugyldig dersom det oppnås gjennom tvang eller manipulasjon. Ingen lovgivning er vanntett, det trengs mekanismer for å bekrefte at samtykke er gitt frivillig.

⁵ Rapport om befolkningsutviklingen i arktiske områder, Kapittel 3

⁶ MENNESKERETTSKOMMISJONENS Underkomisjon for fremming og beskyttelse av menneskerettigheter, Arbeidsgruppen for urbefolkninger, Tjueandre sesjon 19.–23. juli 2004, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4

«For at informert samtykke skal ha noen mening, må det søkes i god tid før statlig eller tredjeparts autorisasjon eller et selskaps oppstart av aktiviteter som berører urfolk og deres landområder, territorier og ressurser»

Forhånd: For at informert samtykke skal ha noen mening, må det søkes i god tid før statlig eller tredjeparts autorisasjon eller et selskaps oppstart av aktiviteter som berører urfolk og deres landområder, territorier og ressurser.

Informert: En prosedyre basert på prinsippet frivillig og informert forhåndssamtykke må innebære konsultasjon med og deltakelse fra urfolk. Dette betyr at fullstendig og juridisk korrekt informasjon som angår det foreslåtte utviklingsprosjektet må frigis i en form som er både tilgjengelig og forståelig for de urfolkssamfunnene som vil bli berørt.

Samtykke: Samtykke betyr konsultasjon om og meningsfylt deltakelse i alle deler av vurdering, planlegging, iverksettelse, overvåking og avslutning av et prosjekt. Urfolk har til enhver tid rett til å delta med sine egne fritt valgte representanter og til å identifisere personer, lokalsamfunn eller andre enheter som kan kreve spesialtiltak i forhold til konsultasjon og deltakelse. De har også rett til å sikre og bruke enhver rådgivningstjeneste, medregnet juridisk konsulent etter eget valg. I tillegg skal også følgende anerkjennes:

- Urfolk har rett til å spesifisere hvem som skal utrykke deres endelige samtykke.
- Tidsrammen for samtykkeprosessen må være avtalt på forhånd, med tilstrekkelig tid til å sette seg inn i mottatt informasjon, til å be om tilleggsinformasjon eller oppklaring, søke råd og fastsette eller forhandle betingelser, i tillegg til å sikre at prosessen ikke tjener som et urettmessig hinder for talsmannen som søker å innhente slikt samtykke.
- Informert forhåndssamtykke må være basert på spesifiserte aktiviteter som

det er gitt samtykke til. Mens informert forhåndssamtykke i utgangspunktet kan gis for et knippe aktiviteter, kreves det ny søknad om informert samtykke dersom det skal gjøres endringer i aktivitetene.

Det finnes flere studier av konkrete saker og eksempel på forhandling mellom regjeringer og urfolk og også mellom privateide selskap og urfolk. Mange av olje- og gasselskapene som opererer i Arktis har erfaring med slike avtaler⁷.

Noen vurderinger som må foretas dersom det skal forhandles:

- *Maktubalanse*
Ubalansen i finansielle og tekniske ressurser mellom partene risikerer å forsterkes og/eller sementeres gjennom avtalen som inngås.
- *Grunnleggende forskjeller i verdier*
Partene kan ha uforenelig verdisystem som grunnlag for forhandlingene og prosjektet det gjelder kan godt være feil arena for å komme fram til brukbare løsninger.
- *Kan bli arena for ufrivillige valg*
Forhandlingene kan godt bli en arena der den svakere parten samtykker til å avstå fra mer vidtgående rettslige og politiske løsninger i bytte for marginale kortsiktige gevinster.
- *Tid*
Tidsrammen for forhandlingene er ofte så begrenset at risikoen for urettmessig press for å få en avgjørelse er til stede.

Med disse begrensningene, er forhandlinger en felles plattform der man kan ta opp relaterte tema, begrense negative effekter og oppnå fordeler. I tillegg er det en mulig plattform for løsninger som er i overensstemmelse med internasjonale lover om folks rett til selvbestemmelse.

⁷ The Mackenzie Gas Project og Pipeline Canada og The Aboriginal Pipeline Group. North Slope Borough, Alaska og The Arctic Slope Regional Corporation.

Selskapers samfunnsansvar – noen eksempler og utfordringer

Selskapers samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility – CSR) er et stadig mer akseptert begrep som beskriver en måte å behandle næringslivets ansvar for sine handlinger på en rekke områder. Under dette begrepet hører miljøspørsmål, arbeidsrett, menneskerettigheter og også urfolksrettigheter.

Drivkraften bak utviklingen av CSR er globalisering, folkerett generelt, ILOs treparters-konvensjoner spesielt, private organisasjoner generelt (hvorav miljøbevegelsen er den mest framtrædende) og urfolksbevegelsene spesielt. Legg så til mer demokratiske element, åpenhet og derfor bedre ansvarsforhold, forbrukermakt og de økonomiske skadevirkningene av et negativt ansikt utad som mange multinasjonale konsern har opplevd. Finansinstitusjoner spiller også en viktig rolle, som Verdensbanken, private banker, investeringsfond og internasjonale aksjeindekser. Kort oppsummert er det atskillig som oppmuntrer selskaper til å utvikle en troverdig og betydelig CSR-politikk.

CSR er næringslivsparallellen til det internasjonale retts- og overvåkingssystemet etablert i privat sektor for å utvikle verdensdekkende standarder som gjenspeiler det som i offentlig sektor er kjent som folkerett. Selskapene er normalt kun juridisk forpliktet til å respektere loven i det enkelte land de opererer i, og deres aktiviteter følger ikke nødvendigvis samme standard i alle land de er aktive innenfor. Det kan derfor finnes forskjellige måter å håndtere standarder for miljø, arbeidskraft og menneskerettigheter innenfor samme selskap, avhengig av hvilke land de er involvert i.

På den annen side lever ikke selskaper og konsern et liv helt avsondret fra resten av verden. Mange av dem, medregnet selskap som driver med utvinning, er sterkt knyttet til offentlige nasjonale og internasjonale organ i sin virksomhet, herunder også for økonomisk støtte og tjenester. De betjener også ofte kunder som stiller stadig større krav til hvordan varene er produsert, ikke bare til selve produktene.

Eksempler på CSR-politikk i privat sektor

For å gi et bilde av CSR-politikk som påvirker olje- og gassindustrien, er det ikke tilstrekkelig bare å beskrive olje- og gassselskapenes egen politikk. Det finnes meget sterke forbindelser mellom forskjellige private aktører i olje- og gassprosjekter. I eksemplene nedenfor er dette eksemplifisert ved CSR politikk i selskaper fra tre forskjellige kategorier: industriselskap, aksjeindeksselskap og investeringsfond.

Shell

Shell har en lite synlig eller tydelig offentlig politikk når det gjelder urfolks rettigheter. Til tross for dette, har selskapet et omfattende system for å håndtere menneskerettigheter og samhandling med lokalsamfunn, og begge disse imøtekommer noen av de bekymringene som er reist ovenfor:

- *Verktøy for overholdelse av menneskerettighetene (The Human Rights Compliance Assessment Tool – HRCA)*
HRCA, som er testet på Shells prosjekter i Sør-Afrika og Oman, undersøker hvordan selskapet ligger an i forhold til menneskerettighetene basert på ca 1 000 indikatorer utviklet ved hjelp av mer enn 80 store menneskerettstraktater og konvensjoner, medregnet FNs verdenserklæring om menneskerettigheter. Disse indikatorene oppdateres regelmessig for å holde tritt med endringene i den internasjonale menneskerettslovgivningen.
- *Samhandling med lokalsamfunn*
Samfunnet er blitt svært bevisst på virkningen av næringsvirksomhet på miljø og lokalsamfunn. Shell samarbeider med lokalbefolkningen, private organisasjoner og regjeringer for å forstå bekymringer, dempe negative innvirkninger og maksimere sitt bidrag til lokalsamfunnene de opererer i.

British Gas

BG har en klar og godt synlig CSR-politikk i forhold til urfolk, og understreker spesielt BGs intensjon om å operere i tråd med ILOs-konvensjon nummer 169:



Rights of indigenous peoples

One target we set for 2003 in the 2002 sustainability report was to develop guidelines on the rights of indigenous peoples affected by our operations. These have now been produced, and aim to clarify how we will deal with issues relating to such peoples. They accord with the underlying principles in convention 169 on indigenous and tribal peoples adopted by the International Labour Organisation in 1989.

In our guidelines, we acknowledge that self-identification as an indigenous people is the fundamental criterion for determining which population groups are covered. Furthermore, we will respect the importance of social, cultural, religious and spiritual values and practices to the indigenous peoples affected by our operations. Similarly, we undertake that our activities will respect their special relationship with lands and territories, and particularly the collective aspects of that relationship.

Our Venezuelan subsidiary has been actively involved in a three-way dialogue between the oil industry, the Ministry of Energy and Mines, and Conive, the national organisation for indigenous peoples.

We took part in a three-day working session in October 2003 which aimed to increase knowledge of the new Venezuelan legislation on indigenous peoples. During 2004, we will be participating in two similar sessions on the legal framework for the hydrocarbon sector and on public consultation processes respectively.

An impact assessment we initiated in 2003 will look more closely at social, economic, political and cultural factors relating to the Plataforma Deltana project. This is located in a region which scores low for socio-economic development indicators and is also the home of the Warao Indians.

46 STATOIL 2003 SUSTAINABLE DEVELOPMENT

- British Gas respekterer menneskerettighetene til enkeltmenneskene berørt av våre operasjoner
- Som et selskap som håndterer ressurser, kan vi komme til å drive aktiviteter på territorier der urfolk bor
- På nåværende tidspunkt har vi få prosjekt i urfolksområder
- Vårt mål er å anvende prinsippene i ILO-konvensjon nummer 169 om urfolk og stammefolk på alle steder der BGs drift kan ha innvirkning på deres menneskerettigheter.

Statoil

Statoil har ingen ferdig urfolkspolitikk for øeblikket. Selskapet har likevel uttalt at det vil utvikle en politikk i overensstemmelse med ILO 169 og står midlertidig på listen over FTSE 4Good Index på betingelse av at en urfolkspolitikk kommer på plass.

Det er interessant at initiativet til å utvikle en urfolkspolitikk ikke kommer fra selskapet selv, selv om Statoil har første-håndserfaring med urfolksspørsmål i Vene-

zuela. Drivkraften bak initiativet ser ut til å være en uttrykt bekymring fra FTSE Index Company med referanse til deres spesifikke kriterier for den globale ressurssektoren.

I sin presentasjon av temaet urfolksrettigheter, gir Statoil en kort beskrivelse av sitt arbeid på dette området og illustrerer det over en halv side i årsrapporten for 2003, publisert i 2004:

Bildet skiller seg tydelig fra teksten, da det avbilder en samisk mann som fyller på snøskuteren sin på Statoil-stasjonen i Kautokeino, Norge, mens teksten beskriver et konkret prosjekt i Plataforma Deltana Venezuela. Ikke bare er det en motsigelse i beskrivelsen av tema. Faktum er at Statoil først innledet formell dialog med Sametinget i Norge i 2003-2004.

Sibneft

Sibneft har en offentlig tilgjengelig CSR-rapport for året 2004 og har også en spesifisert oversikt over sin politikk på "urfolk i nordområdene" hvor man kan lese:

- Rundt 460 medlemmer av etniske ur-

folksgrupper (90 familier) bor i Sibnefts hoveddriftsområde oppover elva rundt byen Noyabrsk. Sibnefts politikk er å undertegne økonomiske avtaler med hver av disse urfolkfamilieene. Disse avtalene hjelper oss ikke bare å gi finansiell og materiell støtte til disse familieene, men også å involvere dem i våre aktiviteter.

- Vi holder regelmessige møter med lederne i urfolkssamfunnene for å diskutere et program for sosial bistand utviklet av Sibneft. Hvert år sponser vi Reindrifsfestivalen for å feire vårens ankomst – en av de viktigste hendelsene på Nenets-kalenderen.
- Vi bidrar til å opprettholde en skole i tettstedet Muravlenko som underviser urfolks barn, og vi betaler universitetsutdannelsen til medlemmer av urfolkssamfunn. I mange år har Noyabrskneftegas også gitt støtte til en skole i regionshovedstaden Salekhard som er viet til å fremme urfolks kunst og musikk.
- Nenets- og Khantyfolket, som bor i et kaldere klima, er kjent for sin retningsans og arbeider ofte som inspektører, hvor de bruker snøskutere til å undersøke rørledninger og se etter skader. Sibneft kjøpte inn 80 Buran snøskutere til dette formålet til Nenets og Khantysamfunnene, som nå kan overvåke og verne miljøet på sine tradisjonelle landområder.
- Sibneft-Noyabrskneftegas tildeler rubler i ti-millionersklassen for å dekke mat, drivstoff, klær, transport, byggematerialer, helsetjenester, undervisning på skoler og høyere utdanning, og andre tiltak rettet mot vern av urfolks livsstil.

FTSE 4Good

Det velkjente FTSE indeksselskapet har utviklet sitt 4Good-register som et verktøy for investorer og fond som investerer i selskaper som tar samfunnsansvar. Olje- og gassindustrien identifiseres som en del av den globale ressurssektoren, som igjen defineres som olje- og gassektor og gruveindustri.

Kriteriene for å stå i 4Good-registeret som globalt ressurselskap er følgende:

Offentlig politikk

- Selskapet har en offentliggjort politikk som dekker menneskerettsspørsmål som kommuniseres klart på et globalt nivå (på lokale språk om nødvendig)
- Det strategiske ansvaret for menneskerettspolitikken(-e) ligger hos en eller flere styremedlemmer eller seniorledere som rapporterer direkte til styret.

ILO kjernestandard for arbeidstakere eller FNs Global Compact Guidelines / SA8000 / OECDs retningslinjer

- En uttalelse om å forplikte seg til å respektere alle ILOs kjernestandarder globalt. Kjernekonvensjonene gjelder: like muligheter, fagforeningsfrihet/felles forhandling, tvangsarbeid og barnarbeid. Alternativt signert tilslutning til FNs Global Compact eller SA8000, eller der politikken uttrykker støtte til OECD-retningslinjer for multinasjonale selskap, regnes som å imøtekomme dette kravet.

FNs erklæring om menneskelige rettigheter

- En klart uttalt støtte til FNs verdenserklæring om menneskerettigheter

Retningslinjer for væpnede sikkerhetsvakter

- Retningslinjer for bruk av væpnede sikkerhetsvakter basert på FNs grunnleggende prinsipper om lovens håndheveres bruk av makt og skytevåpen eller Adferdskoden for lovens håndheverer. alternativ signert tilslutning til Frivillige prinsipper om sikkerhet og menneskerettigheter, imøtekommer dette kravet.

Urfolk

- En skriftlig forpliktelse til å respektere urfolks rettigheter.

Calvert

Investeringselskapet Calvert holder til i Washington og forvalter en rekke sosiale investeringsfond. Kriteriene som gjelder urfolk lyder slik:

Urfolks rettigheter

Vi er bekymret for verdens urfolks sikkerhet og overlevelse. Selskaper som driver på urfolks landområder eller

som direkte påvirker disse områdene, bør støtte en hensiktsmessig økonomisk utvikling som respekterer urfolks territorier, kultur, miljø og livsopphold. Vi vil ikke investere i selskaper som følger et mønster og har en praksis som frarøver urfolk deres rettigheter.

Calvert investerer i selskaper som:

- Respekterer urfolks land, suverenitet, naturressursrettigheter, tradisjonelle hjemland, kulturarv og seremonielle og hellige steder.
- Vedtar og innfører egne retningslinjer som omfatter urfolk. Disse retningslinjene kan blant annet omfatte det å respektere urfolks menneskerettigheter og selvbestemmelsesrett og å sikre informert forhåndssamtykke i enhver transaksjon, inkludert overtakelse og bruk av urfolks eiendom, inkludert intellektuell eiendom.
- Støtter positive beskrivelser av urfolk, medregnet de amerikanske indianerne og andre urfolk eller etniske folk, samt deres religiøse og kulturelle arv.

Fra politikk til praksis

En helt åpenbar utfordring for en meningsfylt CSR-politikk utviklet i henhold til internasjonale standarder vedrørende urfolks rettigheter er hvordan den skal integreres i de forskjellige prosjektene som har virkning for slike rettigheter.

En vanlig tilnærming for urfolk som forsvarer sine rettigheter er å:

1. Etablere en dialog med regjeringen, med referanse til den nasjonale lovgivningen som måtte eksistere, og sette i gang en prosess som skal påvirke den offentlige beslutningsprosessen forbundet med prosjektet
2. Dersom det eksisterer et juridisk rammeverk som støtter deres rettigheter, kan rettsapparatet bli brukt til å oppklare eventuelle rettslige implikasjoner prosjektet måtte ha dersom dialogen med regjeringen mislykkes.
3. Skulle den nasjonale lovgivningen ikke by på beskyttelse av deres rettigheter,

kan urfolk bringe saken til internasjonalt nivå, avhengig av sakens karakter, og at de har uttømt alle mulighetene de hadde innenfor det nasjonale rettsapparatet. Dette vil avhenge av hvilke traktater landet har undertegnet.

Framgangsmåten beskrevet over er vanligvis en svært tidkrevende prosess (10-15 år), og det finnes ingen garanti for at prosjektet det dreier seg om blir stanset i den tiden prosessen tar. Selskapet har sine forpliktelser overfor aksjonærene og er ofte i tett dialog med regjeringen. De vil antakeligvis utnytte det faktum at retten direkte eller indirekte har avgjort saken i deres favør til å videreføre prosjektet.

Det kan være en god strategi å bruke denne prosedyren, fordi det er en kjent vei for mange urfolk, og den vil gi øyeblikkelige resultat i form av støtte for deres sak dersom de oppnår medhold på ett av de tre nivåene, og dersom avgjørelsen respekteres av de involverte partene. Den kan bidra til å avklare de generelle rettighetene til det berørte folket og få juridiske konsekvenser for framtidige prosjekt og saker.

Et alternativ er å sette i gang en lignende prosess rettet direkte mot selskapet det gjelder. Forenklet, vil en lignende tre-trinns prosess se slik ut:

1. Komme i dialog med selskapet det gjelder, gi uttrykk for synspunktene til urfolket som er berørt og bli involvert i prosessen med å påvirke prosjektplanleggingen og -styringen.
2. Dersom det finnes en CSR-politikk i selskapet, skulle det være mulig å komme fram til en felles forståelse av hvordan en slik politikk skulle tolkes og bygge denne forståelsen på de rettighetene urfolket måtte ha.
3. Hvis disse to trinnene ikke lykkes, har man mulighet til å bringe saken videre til standardiserings-, sertifiserings- og aksjeindeksselskapene selskapet eventuelt har undertegnet avtaler med og foreta en gjennomgang for å sjekke overensstemmelsen med de politiske kriteriene selskapet måtte ha.

Disse to tilnærmingene utelukker ikke hverandre og kan selvfølgelig kjøres parallelt.

Det er ikke vanskelig å sammenligne strukturer og systemer fra de forskjellige sosiale aksjeindeksene, investeringsfond, økonomiske institusjoner og sertifiserings-selskap med systemene etablert av regjeringer gjennom nasjonal og internasjonal lov.

En skjematisk sammenligning av de to systemene kan beskrives som følger:

««Et urfolk som har sterk støtte for sine rettigheter i internasjonal rett vil således også ha en sterk sak i næringslivssystemet»»

| | Offentlig system | Næringslivets system |
|---------------------------|---|---|
| Nasjonalt nivå/næringsliv | Nasjonal lovgivning, rettsapparat og politikk, og forskjellige forvaltningsmodeller | Firmapolitikk, administrasjonssystem og egen overvåking |
| Internasjonalt nivå | Internasjonale organ og traktatsystemer | Registrerings- og sertifiseringsfirma, økonomiske institusjoner og investeringsfond. Næringslivsorganisasjoner med frivillige standardiseringsregler/-system. |

Disse strukturene opererer og arbeider i prinsippet ganske likt, og er i stor grad også knyttet sammen. Det offentlige systemet og lovgivende strukturer påvirkes av industriaktivitet som krever en eller annen form for regulering. Det kan være utvikling av miljøstandarder eller forskjellige skatteregler i nasjonal eller internasjonal lov rettet mot samfunns- og miljømessige konsekvenser av industriell aktivitet

Likeledes flyter disse standardene tilbake til næringslivssystemet ved det faktum at registreringselskapene og andre firma som fastsetter standarder, i stor grad bygger sine kriterier på internasjonale lover og traktater mellom regjeringer og etablert internasjonal rett.

Et urfolk som har sterk støtte for sine rettigheter i internasjonal rett vil således også ha en sterk sak i næringslivssystemet.

CSR – Hvordan klager man?

Et hovedproblem når det gjelder å trekke selskaper til ansvar for sine handlinger i forhold til deres CSR-politikk, er å finne en måte å klage på. Selskaper og konsern kan godt drive i samsvar til det aktuelle

nasjonale lovverket, men samtidig bryte sin egen CSR-politikk. Det kan være ekstremt vanskelig for de berørte partene å ta opp den slags brudd på politikken. Rollen de forskjellige aksjeindeks- og sertifiseringsfirmaene og bærekraftige investeringsfirma har, blir vesentlig i slike prosesser. På den andre siden er ikke disse overvåkingsselskapene alltid like nøyaktige i sine kriterier og klageprosedyrene deres er vanligvis ikke særlig veldefinert.

Et nylig eksempel på dette er saken reist av Samerådet mot Stora Enso, et multinasjonalt skogsselskap som driver tømmerhogst i Nord-Finland. Saken gjaldt ikke olje- og gassaktivitet, men viser likevel hvilke utfordringer man står overfor når det gjelder å ta opp menneskerettigheter med store multinasjonale konsern.

Stora Enso skogsdrift i Nord-Finland – En CSR-klage

Det multinasjonale skogsselskapet Stora Enso har i en del år kjøpt opp tømmer fra gammel skog i Inari-distriktet i øvre Lappland i Finland. Dette er et samisk kjerneområde og flere samiske lokalsamfunn som

er berørt av den, protesterer mot tømmerhogsten. Snauhoggingen har stor innvirkning på den tradisjonelle samiske reindriften i området, og har ført til at beiteland er gått tapt.

Hogsten forvaltes av det finske statseide selskapet Metsähallitus, som administrerer de såkalte statlig eide skogene i Finland. Samene som driver reindrift i området har konsekvent protestert på omfanget og intensiteten på hogsten i området over mange år, og har også klart å få støtte fra internasjonale organ så som Menneskerettskomiteen i å kritisere Finland for sin skogsforvaltning i samiske områder.

I siste del av 2004 og hele 2005 kjørte Greenpeace og de berørte delene av det samiske samfunnet en miljøkampanje mot tømmerhogst i Inari-området. Kampanjen var hovedsaklig rettet mot skadene på miljøet forårsaket av snauhogging av den langsomt voksende gamle skogen i Inari-området og den katastrofale innvirkningen på reinbeitene.

Sent i august 2005 besøkte Samerådet området under sitt styremøte, og bestemte seg for å ta opp menneskerettssidene ved tømmerhogst spesielt relatert til forpliktelsene hovedkjøperen av produktene fra området Stora Enso hadde inngått. Samerådet hadde identifisert to punkter i Stora Ensos CSR og sertifiseringspolitikk som var relevant for deres aktiviteter på urfolks landområder.⁸

1. Sertifisering

Tømmerindustrien har stått under stort press de siste tiårene på grunn av sine aktiviteter. De private organisasjonene, både miljøgruppene og menneskerettsgruppene har presset på for å få til forskjellige sertifikater for bærekraftige programmer som skal gi både industrien og forbrukerne en viss trygghet for at varene er produsert på en miljøvennlig måte, og som også respekterer arbeidernes og interessentenes grunnleggende rettigheter.

I et brev til Stora Enso datert 30. august 2005, tar Samerådet opp mangel på konsekvens i Stora Ensos sertifiseringspolitikk:

For det første vil vi gjerne forstå logikken bak den inkonsekvente sertifiseringspolitikken i Deres selskap. Ved de fleste driftsstedene til Stora Enso i Europa har selskapet Deres valgt å sertifisere driften i henhold til sertifiseringsprogrammet til Forest Stewardship Council, med unntak av Deres aktiviteter i Finland. Et av kravene nedfelt i FSC prinsipper og kriterier omhandler urfolks rettigheter. I innledningen står klart å lese:

Urfolks juridiske- og sædvanerett til å eie, benytte og forvalte sine landområder, territorier og ressurser skal respekteres.

Inari-driften til Stora Enso ville derved sannsynligvis ikke få FSC-sertifisering, fordi samefolkets sædvane- og juridiske rettigheter i Finland ikke anerkjennes og respekteres. Dette tyder på at Stora Enso i sin firmapolitikk velger å sertifisere noen steder i enkelte land og ikke hele driften under ett. Dette synes å være inkonsekvent politikk styrt av bekvemmelighet og ikke et resultat av en forpliktelse til å overholde anerkjente internasjonale standarder.

2. Forpliktelser relatert til aksjeindekser for bærekraftig drift

Som så mange andre store selskaper, ser Stora Enso fordeler med å stå i forskjellige aksjeindekser for bærekraftig drift som et tegn på anerkjennelse av deres CSR-politikk. I sin innledende korrespondanse med selskapet, tok Samerådet opp følgende punkter:

For det andre ønsker Samerådet å spørre Stora Enso hvordan driften i Inari, etter Deres mening, er i overensstemmelse med forpliktelsene Deres selskap har påtatt seg ved å melde seg inn i følgende register:

FTSE 4 Good

- Krever at selskapet respekterer FN's verdenserklæring om menneskerettigheter

⁸ Brev fra Samerådet til Stora Enso datert 30. august 2005

*Den nordiske bærekraftindeksen
(The Nordic Sustainability Index)*

- Krever at selskapet respekterer FNs verdenserklæring om menneskerettigheter
- Krever at selskapet respekterer FNs konvensjon om barnets rettigheter
- Godt forhold til interessentene, medregnet lokalsamfunnene

Ethibel Investment Register og Ethibel Pioneer Sustainability Index

- I hvilken grad et selskap har en formell politikk på menneskerettigheter og omfanget av og kvaliteten på prinsippene
- I hvilken grad selskapet skiller seg ut (på en positiv eller negativ måte) på området respekt for menneskerettighetene
- Hvilken grad av innsats et selskap legger i å unngå brudd på internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrettigheter i forhold til sine leverandører og underleverandører

Dow Jones Sustainability Indexes

- Sterk fokusering på forhold til brukerinteresser

Basert på disse to sakene, refererte Samerådet til forpliktelsene Stora Enso hadde inngått vedrørende menneskerettigheter og pekte på at deres engasjement i tømmerhogst i Inari-distriktet bidro til brudd på samefolkets rettigheter.

I sitt svar til Samerådet, henviste Store Enso hovedsaklig saken videre til den finske regjeringen og hevdet at de ikke hadde noen myndighet til å håndtere konflikter om grunneierskap mellom samene og den finske stat.⁹

Samerådet svarte Stora Enso¹⁰ at uansett hvor grunneierspørsmålet måtte stå, og med støtte fra tidligere vedtak i FNs menneskerettskomité, var tømmerhogsten likevel en trussel mot de grunnleggende rettighetene til det samiske folket.

Stora Enso svarte ikke på brevet fra Samerådet av 16. september. Samerådet innledet derved korrespondanse med de forskjellige bærekraftregistre som hadde Stora Enso på sine lister.

Nesten parallelt (oktober/november 2005) med den ovennevnte dialogen mellom Stora Enso og Samerådet, brakte en gruppe samiske reindriftsutøvere tømmerhogstsaken inn for retten for å få driften stanset fordi deres rettigheter ble brutt. Reindriftsutøverne vant i Tingretten, men det ble satt en kausjon på 1 million euro for skogsdriftselskapet for å stoppe tømmerhogsten mens de ventet på avgjørelse i ankesaken. Det var umulig å stille et slikt beløp, så reindriftsutøverne sendte en klage til Menneskerettskomiteen og ba om et hastevedtak, fordi de-facto-mulighetene på innlandsnivå var oppbrukt. Omtrent en uke senere, den 14. november 2005, ba Menneskerettskomiteen den finske regjeringen om å stanse all tømmerhogst i det omstridte området til den hadde fått gjennomgått klagen.

På grunnlag av at Stora Enso ikke hadde svart og det siste vedtaket i Menneskerettskomiteen om tømmerhogst i området, sendte Samerådet informasjon om disse sakene til de forskjellige registrene, så som FTSE, SAM-Group (forvalter Dow Jones bærekraftregister) og Ethibel. Disse selskapene anvender forskjellige metoder til å overvåke den samfunnsansvaret til selskapene på listene sine. Ingen av dem har en brukbar beskrivelse av potensielle klageprosedyrer eller om de aksepterer informasjon fra tredjeparts representanter. Etter å ha identifisert selskapene, sendte Samerådet dem dialogen med Store Enso i håp om å kunne etablere dialog også med disse indeksselskapene. Samtlige indeksselskaper besvarte henvendelsen, og det var åpenbart at interessen for å få mer informasjon om disse aktivitetene var relativt stor.

Det sterkeste argumentet for å stille spørsmål ved Stora Ensos overholdelse av de forskjellige kriteriene, ser ut til å være det faktum at Menneskerettskomiteen faktisk hadde gitt ordre om at tømmerhogsten skulle stanses. Per mars 2006 ventet registrene på resultatet i Menneskerettskomiteen i skogsdriftsaken og hvordan Stora Enso følger opp vedtaket. Det ser ut til å være generell enighet blant indeksselska-

⁹ Stora Ensos brev til Samerådet datert 6. september 2005.

¹⁰ Samerådets brev til Stora Enso datert 16. september 2005.

pene om at dersom Stora Enso ikke respekterer det kommende vedtaket i Menneskerettskomiteen, vil de straks bli nedgradert fra aksjeindeksen som et selskap som tar samfunnsansvar.

Selv om Stora Enso-saken på samisk område dreier seg om skogsdrift og ikke olje- og gassdrift, er mekanismene relatert til indeksselskaper og overvåking av samfunnsansvar de samme. Denne saken viser at forbindelsen mellom internasjonale menneskerettigheter og overvåking av selskaper som tar samfunnsansvar er svært tett. På den ene siden henviser kriteriene ofte til internasjonal lov, og firmapolitikken reflekterer da også generelle internasjonale standarder. Det største problemet ser ut til å være at det sivile samfunnet ikke er involvert i utvikling av firmapolitikk og standarder hos de forskjellige aksjeindeksene på en systematisk måte. De hevder at de overvåker hvordan samfunnsansvar ivaretas, men har ikke utviklet noen metode for klagehåndtering. Man kan påstå at dersom man ikke får et økende engasjement fra det sivile samfunnet og man får mer gjennomsiktighet og synlige, konkrete regler for håndtering av klager, er det fare for at overvåkingen og klassifiseringen av grad av samfunnsansvar selskapene tar ikke blir annet enn merkelapper og glansbilder på privateide selskap.

Avsluttende kommentarer

Den eksplosive utviklingen av olje og gass-

leting i de arktiske områdene fører med seg en rekke utfordringer når det gjelder håndtering av urfolksspørsmål. Storparten av den arktiske regionen har potensielle olje- og gassreserver som bare venter på å bli hentet ut. Det er åpenbart et paradoks at denne nye industrielle utviklingen skjer samtidig som Arktis varmes opp nettopp på grunn av produktene til den samme industrien som nå er på tur inn i regionen. Ikke bare har det globale miljøkonsekvenser, men også svært konkrete lokale/regionale konsekvenser.

Urfolk i de arktiske områdene er godt organisert og posisjonert til å håndtere det faktum at nok en naturressurs blir utnyttet i Arktis og enda mer velstand blir eksportert fra regionen. Dette skjer samtidig som urfolk i den arktiske regionen i varierende grad blir trukket inn i utviklingen. Alle de nevnte sidene ved olje- og gassaktiviteter kan håndteres med dialog og avtaler og potensielle brudd på rettighetene til urfolk i de arktiske områdene kan dermed forhindres.

Samtlige aktører i denne prosessen har både et individuelt og et kollektivt ansvar, og Arktis er en utmerket region for å etablere nye felles standarder for industriprosjekt som ikke er begrenset til miljøvern, men som også tar respektfullt hensyn til at Arktis er en kulturelt mangfoldig region og hjemland for mange urfolk.

«Samtlige aktører i denne prosessen har både et individuelt og et kollektivt ansvar, og Arktis er en utmerket region for å etablere nye felles standarder for industriprosjekt som ikke er begrenset til miljøvern, men som også tar respektfullt hensyn til at Arktis er en kulturelt mangfoldig region og hjemland for mange urfolk»

Referanser – litteraturliste

- Arctic Human Development Report, 2004, Arctic Council, Stefanson Arctic Institute Akureyri Iceland.
- Bekefi, T., "Human Rights Policy Implementation in the Oil and Gas Sector – Translating Policy to Practice" Working Paper, IPIECA, www.ipieca.org.
- Colchester, M. and MacKay, F., 2004, "In Search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent", Forest Peoples Programme UK.
- Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations Twenty-second session 19-23 July 2004, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4
- Consultation on Human Rights and the Extractive Industry, 2005, Joint NGO Submission, ESCR-Net Corporate Accountability Working Group.
- Dams and Development – A New Framework for Decision-Making, The Report of the World Commission on Dams, November 2000, Earthscan Publications Ltd.
- Downing, T., Moles, J., McIntosh, I. and Garcia-Downing, C., 2002, "Indigenous Peoples and Mining Encounters: Strategies and Tactics" Mining, Minerals and Sustainable Development No. 57. International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development.
- Durand, A. and Durham, B., 2003, "The Camisea Natural Gas Project: a Precedent for Corporate Behavior" <http://www.stanford.edu/class/anthsc11sc/paperale.htm>
- Edmunds, D. and Wollenberg, E., 2002, "Disadvantaged Groups in Multistakeholder Negotiations" CIFOR Programme Report.
- Habeck, J. O., Kasten, E. (ed.) 2002, "How to Turn a Reindeer Pasture into an OilWell, and Vice Versa: Transfer of Land, Compensation and Reclamation in the Komi Republic", People and the Land. Pathways to Reform in Post-Soviet Siberia, Dietrich Reimer Verlag.
- Howitt, R. 2001, "Rethinking Resource Management: Justice, Sustainability and Indigenous Peoples" Routledge Press.
- Howitt, R., Connell, J., and Hirsch, P., (eds) 1996, "Resources, Nations and Indigenous Peoples. Case Studies from Australasia, Melanesia and Southeast Asia"
- Howitt, R., 2002, "Worlds Turned Upside Down: Inclusionary research in Australia", Intervention at the American Association of Geographer's meeting in Los Angeles, March 2002.
- Human Rights and the Oil and Gas Industry - An IPIECA Status Report, 2004, IPIECA's Social Responsibility Working Group.
- ILO Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples (No. 169), 1989, International Labour Organisation, www.ilo.org.
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, www.un.org.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, www.un.org.
- Lane, M., Dale, A., and Taylor N. (editors), 2001, "Social assessment in natural resource management: Promise, potentiality, and practice" CSIRO Publishing, Australia. www.publish.csiro.au/.
- OECD Guidelines for Multinational Enterprises, www.oecd.org.
- OECD Principles of Corporate Governance, www.oecd.org.
- O'Faircheallaigh, C. 1999, "Making Social Impact Assessment Count : A Negotiation-Based Approach for Indigenous Peoples", Society & Natural Resources , 12 : 63
- Operational Policy on Indigenous Peoples, 2004, Inter-American Development Bank, Indigenous Peoples and Community Development Unit.
- Principles for Global Corporate Responsibility: Bench Marks for Measuring Business Performance, 2003, Third Edition, Steering Group of the Global Principles Network, www.bench-marks.org.
- Render, J. and Mahoney, L. (ed.), 2004, "Recipe for Dialogue Corporate training for building relationships with Indigenous communities", The Center for Victims of Torture – New Tactics in Human Rights Project, www.cvt.org and www.newtactics.org.
- Smith, G. & Feldman, D. 2004, "Company Codes of Conduct and International Standards: An analytical comparison, Part II of II: Oil and Gas / Mining", World Bank and International Finance Corporation.
- Social Impact Assessment – International Principles, International Association for Impact Assessment, IAIA, Special Publication Series, May 2003.
- Tripartite Declaration of Principles Concerning Enterprises and Social Policy, www.ilo.org.
- United Nations Universal Declaration of Human Rights, 1948, www.un.org.
- UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, www.un.org.
- Warhurst, A., 2001, "Corporate Citizenship and Corporate Social Investment – Drivers of Tri-Sector Partnerships" JCC 1 Spring 2001 p 57-73, Greenleaf Publishing Ltd.
- Weitzner, V., 2002, "Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond" The North-South Institute, Ottawa, Canada.

Olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder: Fra et menneskerettsperspektiv

AV JOHN B. HENRIKSEN

Dette er en norsk oversettelse av forfatterens artikkel "Oil and Gas Operations in Indigenous Peoples Lands and Territories in the Arctic: A Human Rights Perspective" - publisert i Gáldu Čála Nr. 4/2006. Den norskspråklige versjonen er ikke helt identisk med originalartikkelen på grunn av oppdateringer og noen mindre endringer.

I. Innledning

For at urfolk skal kunne overleve som egne folk, må deres tradisjonelle landområder og naturressurser utnyttes på en bærekraftig måte og forvaltes i samsvar med deres spesielle situasjon og behov.

Over hele verden, også i de arktiske områdene, strides det om eierskap, bruk, forvaltning og bevaring av tradisjonelle urfolks landområder og ressurser. Ofte oppstår det konflikt omkring beslutninger eller forsøk på å utnytte tradisjonelle urfolksområder til industrielle formål, medregnet olje- og gassvirksomhet. Denne situasjonen er en enorm utfordring, som i noen tilfeller truer urfolkssamfunn og deres økonomiske grunnlag, kultur og levesett.

Bare sjelden anerkjennes urfolks fulle og effektive eierskap til land og ressurser – noe som bidrar til denne spenningen knyttet til industriell utnyttelse av urfolksområder. Denne artikkelen ser på hvilken beskyttelse internasjonale menneskerettigheter gir urfolk i forhold til deres landområder og ressurser, med særskilt referanse til olje- og gassvirksomhet. Med andre ord hvilke menneskerettslige standarder statene må ta hensyn til når olje- eller gassrelatert virksomhet eller installasjoner planlegges iverksatt eller etablert i urfolksområder.

1. Begrepene urfolk og folk

De menneskerettslige bestemmelsene som behandles i denne artikkelen etablerer rettigheter for "urfolk" og "folk". Det er derfor naturlig innledningsvis å se nærmere på hvordan disse to gruppene av rettighetsha-

vere defineres i en menneskerettslig sammenheng.

1.1. "Urfolk"

Det finnes ingen universell juridisk bindende definisjon på begrepet "urfolk". FN bruker imidlertid i stor utstrekning den såkalte "Cobo-definisjonen" som en veiledende arbeidsdefinisjon i sin identifikasjon av urfolk¹. Dette har også vært tilfellet i forbindelse med FN forhandlingene om en universell erklæring om urfolksrettigheter. Erklæringsutkastet inneholder således ingen definisjon av hvem som er å anse som urfolk. Under forhandlingene var det enighet om at eksisterende definisjoner, spesielt den såkalte "Cobo-definisjonen", ga tilstrekkelig veiledning i forhold til dette spørsmålet.² En annen sentral internasjonal definisjon av urfolk finnes i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk. ILO-definisjonen bygger i all hovedsak på Cobo-definisjonen.

Den såkalte "Cobo-definisjonen" er oppkalt etter vedkommende person som formulerte denne definisjonen. José Martínez Cobo ble av FNs underkommissjon for menneskerettigheter på begynnelsen av 1970-tallet oppnevnt som spesial-rapportør med mandat til å utrede omfanget og karakteren av diskrimineringen av urfolk. I forbindelse med sin studie formulerte han en "arbeidsdefinisjon" av urfolk.

I henhold til Cobo's arbeidsdefinisjon kjennetegnes urfolk av at de har en historisk kontinuitet med pre-invasjons eller pre-koloniale samfunn som utviklet seg på deres territorier, og som i dag regner seg

¹ "Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations", av underkommissjonsekspert/-medlem Jose R. Martinez Cobo, FN-dokument E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4.

² FN-dokument: E/CN.4/Sub.2/1994/2

som atskilt fra andre deler av det samfunn som nå er dominerende på disse territoriene, eller deler av dem. Videre forutsetter Cobo-definisjonen at de i dag utgjør en ikke-dominerende del av samfunnet, men er bestemt på å ivareta, utvikle og overføre sine forfedres territorier og sin etniske identitet til framtidige generasjoner, som grunnlag for sin fortsatte eksistens som folk i henhold til sitt eget kulturelle levesett, sosiale institusjoner og rettslige system.³

Cobo-definisjonen framhever noen faktorer som kan bidra til å godtgjøre vedkommende folks historiske kontinuitet med pre-invasjons eller pre-koloniale samfunn. Den historiske kontinuiteten kan bestå av en eller flere av følgende faktorer:⁴

- (1) At vedkommende folk fremdeles besitter forfedres landområder, eller i hvert fall en del eller deler av disse;
- (2) At vedkommende folk har samme opprinnelse som de opprinnelige beboerne av disse landområdene;
- (3) At de har en egen kultur som framkommer gjennom generelle eller spesielle kulturelle uttrykksformer;
- (4) At vedkommende folk har et eget språk;
- (5) At vedkommende folk er bosatt i visse deler av landet, eller visse geografiske regioner; og
- (6) Eventuelt andre relevante faktorer som indikerer en historisk kontinuitet med pre-invasjons eller pre-koloniale samfunn.

Cobo framhever også egen-identifisering som et viktig element i sin arbeidsdefinisjon. Cobo-definisjonen sonderer mellom to gjensidig avhengige former for egen-identifisering; henholdsvis gruppe-identifikasjon og gruppe-aksept. Når en person identifiserer seg som medlem av en urfolksgruppe betegnes dette som gruppe-identifikasjon, og dersom denne personen anerkjennes og aksepteres av urfolksgruppen som en av dets medlemmer, så anses dette som gruppeaksept.

Artikkel 1 i ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk (1989) inneholder som nevnt også en formulering som definerer hvem som anses som urfolk.⁵ Denne definisjonen er heller ikke å anse som en universell juridisk bindende definisjon av urfolk. Gjennom denne definisjonen fastsettes hvem som er å anse som urfolk og stammefolk i henhold til denne konvensjonen. Utover konvensjonens gjennomføring har denne definisjonen i prinsippet ingen betydning utover dens veiledende karakter. ILO konvensjonens artikkel 1 definerer urfolk og stammefolk på følgende måte:

”1. Denne konvensjonen gjelder for:

- a) Stammefolk i selvstendige stater der sosiale, kulturelle og økonomiske forhold skiller dem fra andre deler av det nasjonale fellesskap, og der deres status helt eller delvis reguleres av deres egne sedvaner, tradisjoner eller av særlige lover eller forskrifter;
- b) Folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet, eller en geografisk region som landet hørte til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som, uavhengig av deres rettslige stilling, har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner;

2. Egen-identifisering som urfolk eller stammefolk skal regnes som et grunnleggende kriterium for å bestemme hvilke grupper bestemmelsene i denne konvensjonen skal gjelde for;

3. Bruken av begrepet ”folk” i denne konvensjonen skal ikke forstås å ha noen innvirkning på de rettigheter som kan være knyttet til begrepet i folkeretten.”

På et overordnet plan er det to viktige faktorer som ofte framheves i forbindelse med identifiseringen av urfolk. For det første at

³ José Martínez Cobo, Cobo 1986/7: Add.4, avsnitt 379

⁴ Ibid, avsnitt 380

⁵ Uoffisiell norsk oversettelse

det er en annen folkegruppe enn det aktuelle urfolket som er den dominante gruppe i det tradisjonelle urfolksterritoriet eller landet som området tilhører. Med andre ord at det er en annen gruppe enn urfolket som innehar politisk, administrativ og økonomisk makt. Dernest forutsettes det at vedkommende folk må identifisere seg som "urfolk". Uten en slik egen-identifisering er det normalt ikke hensiktsmessig å betegne vedkommende folk som et "urfolk".

Begrepet "urfolk" kan være et omstridt konsept i noen deler av verden, spesielt i Afrika og Asia. I de arktiske statene er dette konseptet og identifiseringen av urfolk imidlertid relativt uproblematisk.

1.2. "Folk"

Begrepet eller konseptet "folk" er av stor betydning i nærværende sammenheng fordi folkeretten anerkjenner at retten til selvbestemmelse tilfaller "alle folk". Det er derfor viktig å søke klarhet i hvem som er å anse som "folk" i relasjon til retten til selvbestemmelse.

I likhet med definisjonen av urfolk, finnes det ingen universell juridisk bindende definisjon av begrepet "folk". Gjennom flere ti-år har det internasjonale samfunn likevel kommet fram til en akseptert arbeidsdefinisjon av "folk". I praksis bruker FN i stor utstrekning den såkalte Kirby-definisjonen for å identifisere "folk".⁶ Den såkalte Kirby-definisjonen lister opp følgende faktorer for identifikasjon av de grupper av menneskene som bør betegnes som "folk":

"1. En gruppe individuelle mennesker som har noen av følgende fellestrekk:

- a) Felles historisk tradisjon;*
- b) Felles etnisk identitet;*
- c) Kulturell homogenitet;*
- d) Felles språk (lingvistisk ensartethet);*
- e) Religiøs eller ideologisk fellesskap;*
- f) Territorial tilknytning;*
- g) Økonomisk fellesskap;*

2. Gruppen må ha et visst antall medlemmer. Det behøver ikke være mange, men

«Begrepet "urfolk" kan være et omstridt konsept i noen deler av verden, spesielt i Afrika og Asia. I de arktiske statene er dette konseptet og identifiseringen av urfolk imidlertid relativt uproblematisk»

det må være mer enn en løs forbindelse mellom enkeltmennesker innenfor en stat.

- 3. Gruppen må som helhet ha viljen til å bli identifisert som et folk eller ha bevisstheten av å være et folk – selv om denne gruppen eller noen av dens medlemmer, ikke nødvendigvis har den nødvendige viljen, bevisstheten eller muligheten.*
- 4. Gruppen må ha institusjoner eller andre måter å uttrykke sine felles egenskaper og sin identitet⁷*

Denne definisjonen inneholder objektive såvel som subjektive elementer. Det subjektive kriterium består i at gruppen må ha vilje eller ønske om å bli identifisert som et folk, eventuelt være seg bevisst med hensyn til at gruppen utgjør et eget folk. Det framgår videre at gruppen skal kunne identifiseres som et folk selv om noen mindre grupperinger innenfor hovedgruppen eller enkeltmedlemmer ikke har slik felles identitetsvilje eller bevissthet. I forhold til retten til selvbestemmelse er det av stor betydning om vedkommende folk har en historisk tilknytning til et bestemt territorium.

Forskjellen mellom definisjonene av henholdsvis "urfolk" og "folk" ligger hovedsakelig i "maktelementet" i urfolksdefinisjonen. Med andre ord, det forhold at en annen folkegruppe enn urfolket er den dominerende gruppen innenfor et land eller et geografisk område. Vedkommende urfolk kan være i majoritet eller dominant innenfor sitt tradisjonelle territorium, eller deler av området, men utøver likevel liten eller ingen innflytelse eller makt i forhold til statlig politikk. Det er liten tvil om at samene er å anse både som et "urfolk" i deres respektive land, samtidig som samene oppfyller kriteriene som stilles i definisjonen av "folk". Det samme gjelder for svært mange andre arktiske urfolk.

⁶ Vedtatt av UNESCOs internasjonale ekspert møte vedrørende videre studier av konseptet om folks rettigheter., UNESCO HQ, Paris, november 27 – 30, 1989. Definisjonen er oppkalt etter forfatteren av definisjonen, Michael Kirby.

⁷ Uoffisiell oversettelse

II. Situasjonsanalyse

Arktiske urfolksområder utsettes i dag for et økende press fra olje- og gassutviklingsinteresser. Det er liten tvil om at olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder kan ha meget negative konsekvenser for de berørte urfolkssamfunn. Slik virksomhet kan føre til at tradisjonell økonomisk aktivitet og urfolkssamfunn delvis eller helt bryter sammen. Det er derfor forståelig at urfolk er bekymret i forhold til planer om olje- og gassvirksomhet i deres områder. Spesielt fordi utviklernes interesser normalt gis høyere prioritet enn urfolksinteresser og -rettigheter dersom disse er i konflikt med slike utviklingsprosjekter. Det er grunn til å anta at verdensmarkedets økende etterspørsel etter energi ytterligere vil påvirke dette prioritetsforholdet.

Urfolk har generelt sett et meget spesielt forhold til sine landområder, territorier og naturressurser.⁸ Deres forhold til egne landområder og naturressurser er ofte selve grunnlaget for deres eksistens som folk, og deres tro, sedvaner, tradisjoner og kultur. Fra et urfolksperspektiv er deres landområder og ressurser ikke å betrakte som alminnelig fast eiendom som er gjenstand for fri omsetning.⁹ Arktiske urfolksøkonomier, spesielt de samfunn som i stor utstrekning baserer seg på jakt, fiske, reindrift og sanking, lider derfor uforholdsmessig under økologiske skadevirkninger som følge av olje- og gassvirksomhet og dertil knyttede infrastrukturprosjekter. I tillegg kan slike utviklingsprosjekter medføre relativt store sosiale problemer for de berørte urfolk, deriblant økt innflytting til deres områder, og i noen tilfeller også fortrengning av

urfolk fra egne områder. Erfaringsmessig utsettes urfolk også for en økt risiko for helseproblemer som følge av slike prosjekter.

Det er av vesentlig betydning at statlige myndigheter, og forsåvidt også private olje- og gass-selskaper, fullt ut respekterer det spesielle kulturelle, sosiale, åndelige, og økonomiske forholdet som urfolk har til egne landområder, territorier og naturressurser. Urfolks forhold til egne områder er helt spesielt, og den har en verdi som går langt utover det som kan beregnes i normal pengeverdi. Dette spesielle forholdet er anerkjent og beskyttet i internasjonale menneskerettighetsbestemmelser.

«Urfolk har generelt sett et meget spesielt forhold til sine landområder, territorier og naturressurser. Deres forhold til egne landområder og naturressurser er ofte selve grunnlaget for deres eksistens som folk, og deres tro, sedvaner, tradisjoner og kultur.»

⁸ Erica-Irene A. Daes, "Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources", Minorities, Peoples and Self-Determination, (eds) Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki (2005)

⁹ Cobo: 1986/7, avsnitt 196 – 197.

III. Internasjonale standarder for menneskerettigheter

Internasjonale menneskerettighetsbestemmelser gir urfolk rettslig vern mot statlige og private inngrep i deres landområder og ressurser, medregnet beskyttelse mot konkurrerende industriell bruk av land og ressurser som olje og gassdrift. Det vern som internasjonale menneskerettsbestemmelser gir urfolk kan oppsummeres i fire kategorier: (1) ordinære individuelle menneskerettigheter, (2) spesielle minoritetsrettigheter, når disse kan anvendes i forhold til urfolk, (3) særskilte kollektive urfolksrettigheter, og (4) kollektive rettigheter for "folk". Denne artikkelen omhandler rettigheter som nevnt under punktene 2-4 ovenfor.

1. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk

ILO-konvensjon nr. 169 vedrørende urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) er den seneste konvensjonen som utelukkende omhandler urfolksrettigheter.¹⁰ Som sådan etablerer den derfor viktige internasjonale minstestandarder for urfolksrettigheter. Den inneholder en rekke bestemmelser vedrørende urfolks rettigheter til land og ressurser som har betydning i forhold til olje- og gassvirksomhet i urfolksområder. Blant de arktiske statene er det per i dag bare Danmark og Norge som har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Selv om de øvrige arktiske statene ikke er bundet av konvensjonen har den likevel betydning i en overordnet arktisk sammenheng fordi det er vanskelig for disse statene å se

helt bort fra disse minstestandardene. Den følgende behandlingen trekker fram noen bestemmelser i ILO konvensjon nr. 169 som er sentrale i forhold til ressursutvinning i urfolksområder.

Artikkel 13 (1) i ILO-konvensjon nr. 169 forplikter staten til å respektere den særlige betydning som urfolks landområder har for deres kultur og åndelige verdier, og spesielt de kollektive sidene av dette forholdet. Dette er en anerkjennelse av urfolks spesielle forhold til deres landområder og en erkjennelse av det faktum at deres landområder og ressurser er svært viktig for deres kultur. Denne erkjennelsen er et viktig prinsipielt grunnlag for de øvrige konvensjonsbestemmelsene om urfolks land- og ressursrettigheter.

ILOs ekspertkomite med ansvar for overvåkningen av den nasjonale gjennomføringen av ILO-konvensjonene har fastslått det åpenbare at bestemmelsene om urfolks landrettigheter også gjelder i forhold til oljevirksomhet i urfolksområder. Dette kommer til uttrykk i komiteens observasjoner og konklusjoner vedrørende oljevirksomhet i *Resguardo Unido U'wa* i Colombia.¹¹ Komiteen understreker her at Colombias regjering er forpliktet til å vedta nødvendige tiltak for å garantere U'wa-folkets rettigheter i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169.

Konvensjonens Artikkel 14 (1) forplikter statene til å anerkjenne urfolks eierskap og bruksrett til de landområdene der de tradisjonelt lever. Selv om bestemmelsen

¹⁰ ILO konvensjon nr. 169 er å anse som en revidering av ILOs første konvensjon om urfolk og stammefolk; ILO konvensjon nr. 107 (1957).

¹¹ ILO-Ekspertkomitets rapport: Colombia, Observasjoner, 2003/74. sesjon

er formulert på en måte som skaper noe uklarhet så støtter likevel denne opp under konseptet om at urfolks besittelse og bruk av sine tradisjonelle landområder og naturressurser etablerer juridiske rettigheter som avkrever respekt og restlig beskyttelse. Bestemmelsen verner også om urfolks rett til å bruke landområder som bebos av andre enn dem, men som urfolk tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og tradisjonelle virksomhet.

Artikkel 15 (1) i konvensjonen er av vesentlig betydning i forhold til olje- og gassressurser i urfolksområder, da det her fastslås at urfolks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt, deriblant retten til å delta i bruk, styring og bevaring av slike ressurser. Det fastsettes videre i artikkel 15 (2) at det i tilfeller der staten beholder eienomsretten til mineraler og andre ressurser under jorden, eller til andre ressurser som finnes i landområdet, skal regjeringen etablere nødvendige prosedyrer for å konsultere berørte urfolk før det gis tillatelse til leting eller drift på slike ressurser. Staten er ansvarlig for å undersøke om, og i hvilken grad urfolks interesser ville bli skadelidende av slik virksomhet. Med andre ord skal urfolk gis anledning til å ta del i forvaltningen av naturressursene i egne områder uavhengig av hvem som er den formelle eier av landområdene og naturressursene. I tilfeller der det er staten som har eiendomsretten til naturressursene skal det etableres konsultasjonsprosedyrer med urfolk for å sikre at de får nødvendig innflytelse i beslutninger om leting og utvinning av ressursene.

Artikkel 15 (2) etablerer også prinsippet om at urfolk i visse tilfeller skal kunne tilkjennes del i utbyttet av ressursutvinningen. Når det er mulig skal vedkommende urfolk ha del i utbyttet av slik virksomhet, samtidig som de har krav på rimelig erstatning for enhver skade de lider på grunn av slik virksomhet. Selv om denne bestemmelsen er noe vagt formulert støtter den likevel opp under urfolks krav om en

rettferdig andel av fortjeneste fra utnyttelse av ressurser på deres landområder og territorier.¹² Det er forøvrig ikke uvanlig i en nord-amerikansk kontekst at urfolk får del av utbyttet av ressursutvinningen i deres landområder. Slik utbyttefordeling reguleres ofte gjennom særskilte avtaler med de berørte urfolk.

Bruken av begrepet "landområder" i ILO-konvensjonen omfatter i noen tilfeller det totale miljøet i det området som vedkommende urfolk besitter eller bruker. Denne videre forståelsen av begrepet "landområder" er nedfelt i artikkel 13 (2). Dette åpner for en fortolkning av konseptet "landområde" som går utover en strengt begrenset anvendelse av artikkel 15 til fast land. Artikkel 15 kan derfor også være relevant i forhold til kystfarvann som urfolk gjør bruk av. Dette kan innebære at staten er forpliktet til å sikre urfolks rett til marine ressurser når det foregår olje- eller gassutvinning i havområdene utenfor. Det ligger en stor potensiell interessekonflikt mellom olje- eller gassutvinning til havs utenfor de kystfarvann som urfolk benytter til jakt, fiske og andre saltvannbaserte næringer. En slik videre anvendelse av begrepet landområder er forøvrig også relevant i forhold til prinsippet om utbyttefordeling i artikkel 15.

Artikkel 16 i ILO-konvensjonen forbyr tvangsflytting av urfolk. Når det er helt nødvendig å flytte urfolk som unntakstiltak, skal en slik flytting kun finne sted dersom vedkommende urfolk gir sitt samtykke på et fritt og informert grunnlag. Dersom slikt samtykke ikke kan oppnås, skal flytting kun gjennomføres ved bruk av hensiktsmessige prosedyrer fastlagt ved lov. Denne artikkelen skal dekke situasjoner der forflytting haster på grunn av natur- eller helserisiko, så som oversvømmelser, epidemier, jordskjelv, krig, hungersnød osv. Det er imidlertid vanskelig å betegne tvangsflytting av urfolk som følge av olje- og gassutvinning i urfolksområder som et "nødvendige unntakstiltak".

¹² I henhold til ILO-konvensjonens Artikkel 13 (2), skal bruken av begrepet "landområde" i Artikkel 15 og 16 innbefatte begrepet territorier, som dekker "hele miljøet" i de områdene som vedkommende folk besitter eller på annen måte bruker. Det finnes overbevisende argumenter for at dette begrepet skal inkludere kystfarvann. Dette spørsmålet er imidlertid ikke avklart

Artikkel 7 er en sentral bestemmelse i konvensjonen. Det fastslås her at urfolk har rett til å vedta egne prioriteringer i utviklingsprosesser som påvirker deres liv, deriblant hva angår de landområder som de besitter eller bruker. Så langt det er mulig, har urfolk i henhold til artikkel 7 også rett til å utøve kontroll over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Artikkel 7 må fortolkes i lys av artikkel 6 som forplikter staten til å konsultere berørte urfolk gjennom hensiktsmessige prosedyrer, og spesielt deres representative institusjoner, når tiltak som kan berøre dem direkte skal vurderes.

2. FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)

FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) inneholder to bestemmelser som er av spesiell betydning for det generelle temaet i nærværende betenkning; Artikkel 1 (retten til selvbestemmelse) og artikkel 27 (retten til kultur). Konvensjonen er ratifisert av samtlige arktiske stater.

2.1. Retten til selvbestemmelse

Retten til selvbestemmelse er en grunnleggende menneskerettighet som tilfaller "alle folk". Dette kommer blant annet til uttrykk i FN-pakten, FN konvensjonene om henholdsvis (1) sivile og politiske rettigheter, og (2) økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Felles artikkel 1 i nevnte to konvensjoner beskriver retten til selvbestemmelse på følgende måte:¹³

"1. Alle folk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

2. Alle folk kan for å fremme sine egne formål fritt råde over sine naturrikdom-

mer og forekomster, dog uten å tilsidesette forpliktelser som følger av internasjonalt økonomisk samarbeid, basert på prinsippet gjensidig nytte, og folkerettens regler. Ikke i noe tilfelle skal et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag.

3. Konvensjonspartene, heri innbefattet de stater som har ansvaret for administreringen av ikke-selvstyrte områder og tilsynsområder, skal arbeide for virkeliggjørelsen av folkenes selvbestemmelsesrett, og skal respektere denne rett i overensstemmelse med bestemmelsene i *De Forente Nasjoners Pakt*.

Retten til selvbestemmelse er også anerkjent i mange andre internasjonale og regionale instrumenter, så som Slutterklæringen fra Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa av 1975 (Helsingfors-erklæringen)¹⁴, Den afrikanske pakten om menneskerettigheter og folks rettigheter¹⁵ og FN erklæringen om innrømmelse av uavhengighet til koloniserte territorier og -folk.¹⁶ Retten til selvbestemmelse er nærmere belyst i ulike vedtak og uttalelser fra kompetente internasjonale organer, deriblant Den internasjonale domstolen,¹⁷ FNs menneskerettighetskomité¹⁸ og FNs rasediskrimineringskomité.¹⁹ Retten til selvbestemmelse er i stor grad ansett som *Jus cogens* – en overordnet folkerettslig norm.²⁰

Artikkel 1 (1) i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) fastslår at 'alle folk' har rett til fritt å bestemme sin politiske stilling og fritt fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Selvbestemmelsesretten har også en økonomisk eller ressursmessig dimensjon som er spesielt viktig i forhold til spørsmål vedrørende ressursutvinning i urfolksområder. I artikkel 1 (2) erkjennes det at alle folk, har rett til fritt å disponere sine naturrikdommer og forekomster for å fremme sine egne

¹³ Uoffisiell norsk oversettelse.

¹⁴ Part VII of the Helsinki Final Act 1975.

¹⁵ The African Charter of Human and Peoples' Rights.

¹⁶ The Declaration on the Granting of Independence to Colonial territories and Peoples. Resolusjon 1514 (XV), vedtatt av FNs generalforsamling 14. desember 1960.

¹⁷ Se *The Namibia case* (1971) ICJ 16 og *The Western Sahara case* (1975) ICJ 12.

¹⁸ Generell kommentar nr. 12 av Menneskerettighetskomiteen, presentert ved dens 21. sesjon i 1984. FN-dokument: HRI/GEN/1/Rev.3

¹⁹ FN-dokument: CERD/C/49/CRP.2/Add.7 av 5. juli 1996.

²⁰ Wien-konvensjonens artikkel 53 definerer en overordnet folkerettslig norm ("peremptory norm of general international law"). som en norm som er akseptert og anerkjent av det internasjonale samfunnet som en standard man ikke kan avvike fra og som kun kan endres ved en etterfølgende norm av samme karakter. En traktat er ugyldig dersom den ikke er i samsvar med en slik overordnet folkerettslig norm på det tidspunktet den blir inngått.

formål. Det sies videre her at et folk ikke i noe fall kan fratas sitt eksistensgrunnlag.

FNs menneskerettighetskomité, som har som mandat å overvåke gjennomføringen av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har flere ganger tatt opp arktiske urfolks rett til selvbestemmelse i samsvar med konvensjonens artikkel 1.

I sine kommentarer til den fjerde periodiske rapporten fra Canada vedrørende gjennomføringen av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1999), tok komiteen opp spørsmålet om urfolks rett til selvbestemmelse, inkludert de økonomiske og ressursmessige sidene ved denne retten. Komiteen oppfordret Canada til å gi detaljert informasjon om gjennomføringen av konvensjonens artikkel 1 i sin neste rapport, fordi "retten til selvbestemmelse krever, *inter alia*, at alle folk fritt skal kunne disponere sine naturrikdommer og forekomster og at de ikke kan fratas sitt eksistensgrunnlag (art. 1 (2))."²¹

I menneskerettighetskomiteens observasjoner og kommentar til den femte periodiske rapporten fra Canada (2005) – gjentok komiteen sin bekymring over gjennomføringen av konvensjonens artikkel 1 i forhold til urfolk.²² Komiteen var av den oppfatning at Canadisk politikk og utvikling av moderne traktater med urfolk i praksis kan være i strid med nedarvede urfolksrettigheter, noe som ikke er forenlig med konvensjonen. Komiteen uttalte at Canada bør gjennomgå sin politikk og praksis for å sikre at urfolks nedarvede rettigheter ikke tilsesettes. Komiteen ber om mer informasjon fra Canada om landrettighetsavtalene som Canada forhandler med Innu folket i Quebec og Labrador om, spesielt med hensyn til hvordan disse avtalene stiller seg i forhold til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.²³

Menneskerettighetskomiteen uttrykker også bekymring over at landområdene til urfolket i Lubicon Lake området fremdeles utsettes for tømmerhogst og olje- og gassutvinning i stor skala. Komiteen ber Cana-

«FNs menneskerettighetskomité, som har som mandat å overvåke gjennomføringen av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har flere ganger tatt opp arktiske urfolks rett til selvbestemmelse i samsvar med konvensjonens artikkel 1.»

da om å legge betydelig innsats i å gjenoppta forhandlinger med urfolket i Lubicon Lake området for å finne en løsning som respekterer deres rettigheter i henhold til konvensjonen. Komiteen understreker videre at Canada bør gjennomføre konsultasjoner med vedkommende urfolk før det gir tillatelse til økonomisk utnyttelse av det omstridte landområdet, og sikre at slik utnyttelse ikke under noen omstendigheter krenker rettighetene i konvensjonen.²⁴

Menneskerettighetskomiteen tok også opp spørsmålet om selvbestemmelsesretten i forbindelse med behandlingen av den fjerde periodiske rapporten fra Norge (1999). Den setter her fokus på selvbestemmelsesrettens økonomiske og ressursmessige dimensjon. Komiteen gir uttrykk for at den forventer at Norge rapporterer om det samiske folkets rett til selvbestemmelse i henhold til artikkel 1 i konvensjonen, medregnet paragraf 2 i nevnte artikkel²⁵ Det er naturlig å forvente at komiteen følger opp denne saken i forbindelse med behandlingen av Norges femte periodiske rapport i 2006.

I sin avslutningskommentar til den femte periodiske rapporten fra Sverige, kom menneskerettighetskomiteen med følgende uttalelse: «Komiteen er dypt bekymret over den begrensede muligheten Sametinget i Sverige har til å spille en betydelig rolle i beslutningsprosesser som har virkning for samefolkets tradisjonelle landområder og økonomiske aktiviteter, så som vannkraftutbygging, gruvedrift og skogsdrift, og med hensyn til privatisering av land (konvensjonens art. 1, 25 og 27).»²⁶ Komiteen oppfordret også Sverige å gi samene større inn-

21 FN-dokument: CCPR/C/79/Add.105, 7. april 1999, avsnitt 7-8.

22 FN-dokument: CCPR/C/CAN/CO/5, 2. november 2005, avsnitt 8-9.

23 Ibid, avsnitt 8.

24 Ibid, avsnitt 9.

25 FN-dokument: CCPR/C/79/Add. 112, 1. november 1999, avsnitt 17.

26 FN-dokument: CCPR/CO/74/SWE, 24. april 2002, avsnitt 15.

flytelse på beslutninger som berører deres landområder og deres livsgrunnlag.

Til den femte periodiske rapporten fra Finland nøyde Menneskerettighetskomiteen seg med å beklage at Finlands regjering ikke har gitt noen klar respons på samefolkets rettigheter i lys av konvensjonens artikkel 1.²⁷

Selvbestemmelsesretten er tidligere blitt tolket i en tradisjonell avkoloniserings-sammenheng. Nyere internasjonal praksis, blant annet i FNs menneskerettighetskomité, viser med tydelighet at tolkingen av selvbestemmelsesretten har utviklet seg. Uttrykksformen er endret og har tilpasset seg nye forhold, og det er nå relativt bred enighet om at «urfolk» – i likhet med andre «folk» – har rett til selvbestemmelse. Urfolks rett til selvbestemmelse er i prinsippet anerkjent av samtlige arktiske stater selv om de fremdeles ikke uttrykkelig har akseptert at urfolk i deres respektive land har rett til selvbestemmelse i samsvar med felles artikkel 1 i nevnte to FN-konvensjoner fra 1966.

2.2. Retten til kultur (SP artikkel 27)

Artikkel 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) gir rettslig vern til urfolks kultur, språk og religion når urfolk også utgjør en minoritet. SP artikkel 27:

”I de statene hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.”

Selv om artikkel 27 har en negativ uttrykksform, anerkjennes det likevel her at en ”rett” eksisterer og det kreves at den ikke skal fornektet. Konvensjonspartene er således forpliktet til å påse at eksistensen og gjennomføringen av disse rettighetene

sikres. Positive særtiltak til fordel for urfolk og minoriteter kan også være påkrevd i særskilte tilfeller for å sikre gjennomføring av disse rettighetene.²⁸

FNs menneskerettighetskomité har ved flere anledninger fastslått at ”kultur” slik den er å forstå i artikkel 27 kan komme til uttrykk på svært forskjellige måter. Komiteen har blant annet klargjort at den rettslige beskyttelse som artikkel 27 gir til minoritetskulturer også omfatter urfolks levemåter og deres bruk av landområder og naturressurser, deriblant urfolks tradisjonelle aktiviteter som reindrift, jakt og fiske. Gjennomføringen av slike rettigheter krever rettslige vernetiltak og tiltak som sikrer at medlemmer av urfolkssamfunn effektivt kan delta i beslutninger som berører dem.²⁹

Artikkel 27 etablerer med andre ord også vern for urfolks landområder og ressurser - selv om dette ikke uttrykkelig framgår av bestemmelsens ordlyd. Det kulturelle aspektet i artikkel 27 gjelder for urfolks land- og ressursrettigheter fordi urfolks spesielle levemåte og kultur er nært knyttet til deres bruk av egne landområder, territorier og ressurser. Dette kommer klart til uttrykk i menneskerettighetskomiteens praksis.³⁰

Menneskerettighetskomiteen erkjenner urfolks spesielle forhold til sine tradisjonelle landområder, territorier og naturressurser, og understreker at dette er relevant når det gjelder nasjonalstatenes forpliktelse til å beskytte urfolkskulturer.³¹

”Når urfolk gjør bruk av rettighetene nedfelt i Artikkel 27, innebærer dette ingen reduksjon av statens suverenitet eller territoriale integritet. Samtidig kan enkelte sider av denne rettigheten – for eksempel praktisering av en bestemt kultur – bestå av en levemåte som er nært forbundet med territorier og de ressursene som befinner seg der. Dette kan spesielt gjelde medlemmer av et urfolkssamfunn som utgjør en minoritet.”³²

27 FN-dokument CCPR/CO/82/FIN, 2. desember 2004, avsnitt 17.

28 FNs Menneskerettighetskomité, Generell kommentar nr. 23 om ICCPR Artikkel 27, avsnitt 6.1.

29 Ibid, avsnitt 7.

30 FNs Menneskerettighetskomité, Generell kommentar nr. 23 om urfolks rettigheter. Se også følgende individuelle klagesaker: I. Lansman et al. v. Finland (Kommuniké nr. 511/1992); J. Lansman et al. v. Finland (Kommuniké nr. 671/1995); Bernard Ominayak, Lubicon Lake Bands høvding v. Canada (Kommuniké nr. 167/1984); Ivan Kitok v. Sverige (Kommuniké nr. 197/1985).

31 Ibid, avsnitt 3.2.

32 Uoffisiell oversettelse.

I vurderingen av hvorvidt konkurrerende utnyttelse av urfolks landområder er i strid med urfolks rettigheter i artikkel 27 legger menneskerettighetskomiteen vekt på en del særskilte omstendigheter.³³ Hvorvidt vedkommende urfolk er blitt konsultert av myndighetene før avgivelse av tillatelse til konkurrerende utnyttelse er en viktig del av vurderingen av hvorvidt urfolks rettigheter i henhold til artikkel 27 er krenket. Komiteens seneste praksis går imidlertid noe lengere enn kun å kreve konsultasjoner. I forbindelse med behandlingen av Canadas periodiske rapport i 2005, understreker

komiteen at staten i henhold til artikkel 27 er forpliktet til å innhente informert samtykke fra berørte urfolk før det gjøres vedtak som berører dem.³⁴ En annen viktig del av komiteens vurdering er hvilken virkning konkurrerende utnyttelse vil ha for urfolks levesett, næringer og tradisjonelle økonomi. Dersom urfolks næringer og økonomi ikke lenger kan praktiseres på en økonomisk bærekraftig måte som følge av den konkurrerende bruken av området vil inngrepet normalt anses som en krenkelse av urfolks rettigheter under artikkel 27.

33 En mer inngående diskusjon av temaet finnes i professor Martin Scheinins artikkel "The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land" - The Jurisprudence of Human Rights – A Comparative Interpretative Approach" (Orlin – Rosas – Scheinin, eds., Syracuse University Press). Prof. Martin Scheinin er tidligere medlem av FNs menneskerettighetskomité.

34 FNs menneskerettighetskomité's avsluttende observasjoner i forbindelse med den femte periodiske rapporten fra Canadas regjering, FN-dokument CCPR/C/CAN/CO/5, 2. november 2005, avsnitt 22.

IV. Den seneste utviklingen

1. Utkast til FN-erklæring om urfolks rettigheter

FNs menneskerettighetskommisjon har de siste ti årene forhandlet om et utkast til erklæring om urfolks rettigheter.³⁵ Menneskerettighetskommisjonen som siden etableringen av FN har hatt i oppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene ble nedlagt 2006, samtidig som FN opprettet et nytt menneskerettighetsorgan på et noe høyere nivå innenfor FN-systemet. Det nye organet - FNs Menneskerettighetsråd – overtok også ansvaret for arbeidet med en urfolkserklæring. På sitt møte i juli 2006, vedtok Menneskerettighetsrådet en tekst for en FN-erklæring om urfolks rettigheter. Saken skal til endelig behandling i FNs generalforsamling mot slutten av 2006. Utkastet representerer den seneste internasjonale menneskerettslige utviklingen i forhold til urfolks rettigheter.

I erklæringsutkastet erkjennes det at urfolk har rett til selvbestemmelse. De fleste arktiske stater har aktivt støttet en bestemmelse som anerkjenner urfolks rett til selvbestemmelse, deriblant retten til å fritt å bestemme sin politiske stilling og fritt fremme sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I utkastet finnes også en bestemmelse som anerkjenner at urfolk, som en særskilt form for gjennomføring av deres rett til selvbestemmelse, også har rett til autonomi og selvstyre i saker som gjelder deres interne og lokale forhold. Denne bestemmelsen er relevant i forhold til grunnleggende forhold som kultur, religion, økonomisk aktivitet og forvaltning av land og ressurser. Utkastet representerer også bred internasjonal enighet om at urfolk har rett til å eie, bruke, utvikle og styre egne

tradisjonelle landområder og territorier, inkludert ressursene i disse områdene.

Med hensyn til utviklingen i urfolksområder, representerer erklæringsutkastet en bred enighet om at urfolk har rett til å vedta egne prioriteringer og strategier for utvikling eller bruk av sine landområder, territorier og ressurser. Statenes forpliktelse til å innhente urfolks frivillige og informerte forhåndssamtykke før noe prosjekt som berører deres landområder eller ressurser iverksettes, er en naturlig konsekvens av at man anerkjenner at urfolk har rett til å vedta egne prioriteringer med hensyn til egen utvikling.

2. Europa Unionens andre handlingsplan for nordområdene (2004-2006)

Europa Unionens andre handlingsplan for nordområdene er et overordnet rammeverk for prioriteringer, målsettinger og handlingsplaner for nordområdene. Handlingsplanen identifiserer urfolk og urfolksrettigheter som en av innsatsområdene.

Handlingsplanen erkjenner viktigheten av å ta hensyn til urfolksinteresser i den økonomiske utviklingen i de arktiske områdene, blant annet ved å sikre urfolks deltakelse i beslutningsprosesser på alle nivå. Det er enighet om at forbedring av levevilkårene til folk i tradisjonelt virke som reinsdyrhold, fiske, jakt og håndverk bør gis spesiell oppmerksomhet.³⁶

Det viktigste i en urfolkssammenheng er at det i handlingsplanen fastslås at alle partene i nordområdene bør vie større oppmerksomhet til urfolks interesser i forbindelse med økonomisk aktivitet, spesielt

³⁵ Se FN-dokument E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

³⁶ Se Handlingsplan, avsnitt 3.6.2.

ressursutvinningsvirksomhet, med tanke på å verne urfolks nedarvede rett til selvbestemmelse, land og kultur. Denne erkjennelsen fra EU og dets nordområdepartnere er svært viktig og har direkte relevans for olje- og gassdrift i de arktiske urfolksområdene.

3. Utkast til nordisk samekonvensjon

I 2002 oppnevnte regjeringene i Finland, Norge og Sverige og sametingene i disse landene i fellesskap en ekspertgruppe med mandat til å fremme forslag til en Nordisk samekonvensjon. Ekspertgruppen framla sitt forslag i november 2005.³⁷ Selv om dette foreløpig kun er et forslag fremmet av en gruppe eksperter så representerer den likevel den nyere internasjonale utviklingen med hensyn til urfolks rettigheter.

Formålet med konvensjonen er å bekrefte og styrke rettighetene til det samiske folket for at det kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sitt samfunnliv, med minst mulig hinder av landegrensene. De foreslåtte bestemmelsene er ment å være minsterettigheter.

Artikkel 3 i konvensjonsforslaget slår fast at det samiske folk har rett til selvbestemmelse i overensstemmelse med folkerettens regler og bestemmelsene i samekonvensjonen. Det framgår videre i artikkel 3 at så langt det følger av disse regler og bestemmelser, har samefolket rett til selv å bestemme over sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål selv å forføy over sine naturressurser.

Kapittel II inneholder detaljerte bestemmelser om samisk styring, inkludert sametingenes rett til forhandlinger i saker som er av spesiell betydning for samene. Dette innebærer at forhandlinger skal gjennomføres med sametingene før beslutninger treffes av offentlige myndigheter. Ekspertgruppen er av den oppfatning at statene ikke bør vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad kan skade grunnlaget for samiske næringer eller samfunn, med mindre sametingene gir sitt samtykke. Med

andre ord bør nasjonalstatene ikke tillate slike tiltak uten at et frivillig og informert forhåndssamtykke foreligger fra det høyeste organ som representerer samene i det aktuelle landet.

Kapittel IV i konvensjonsforslaget inneholder bestemmelser om samenes rett til land, vann og ressurser. Artikkel 34 anerkjenner at langvarig tradisjonelt bruk av land- eller vannområder utgjør grunnlaget for samenes individuelle eller kollektive eiendomsrett til disse områdene i samsvar med de nasjonale eller internasjonale regler som gjelder for bruk i lang tid. Artikkel 35 pålegger statene å treffe hensiktsmessige tiltak for å gi effektivt vern av samiske land- og vannrettigheter, deriblant gjennom identifisering av land- og vannområder som samene tradisjonelt bruker.

Konvensjonsforslagets artikkel 36 inneholder en bestemmelse verørende samiske ressursrettigheter:

”Samenes rett til naturressurser i slike land- og vannområder som omfattes av artikkel 34, skal særskilt vernes. Herunder skal hensyn tas til at fortsatt tilgang til disse kan være en forutsetning for å bevare samisk tradisjonell kunnskap og samiske kulturelle uttrykk.

Før offentlig myndighet med hjemmel i lov gir tillatelse til undersøking eller utvinning av mineraler eller andre ressurser under jord, eller treffer vedtak om utnyttning av andre naturressurser i slike land- eller vannområder som eies eller brukes av samene, skal forhandlinger

«Formålet med konvensjonen er å bekrefte og styrke rettighetene til det samiske folket for at det kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sitt samfunnliv, med minst mulig hinder av landegrensene»

37 Nordisk samekonvensjon, utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Oppnevnt 13. november 2002. Avgitt 26. oktober 2005. Publikasjonsnr.: H-2183. Kopi- og distribusjonsservice (Norge)

føres med de berørte samene og med sametinget der tilfellet faller under artikkel 16.

Tillatelse til undersøkning eller utvinning av naturressurser skal ikke gis dersom virksomheten skulle gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur, for så vidt ikke sametinget og de berørte samene samtykker til dette.

Det som er bestemt foran i denne artikkel, gjelder også for andre former for inngrep i naturen eller bruk av naturen i områder som omfattes av artikkel 34, herunder skogsavvirkning, anlegg for vannkraft og vindkraft, bygging av veier

og fritidshus, militære øvinger og faste øvingsfelt.”

Artikkel 37 inneholder bestemmelser om erstatning og utbyttedeling. Det slås her fast at samer som berøres av aktiviteter som nevnt i artikkel 36, andre og fjerde paragraf, skal ha rett til erstatning for all skade de er påført gjennom slike aktiviteter. Videre fastslås det at dersom det i nasjonal lov finnes bestemmelser som forplikter den som har fått tillatelse til utvinning av naturressurser å betale en avgift til grunneieren eller til å gi denne en del av utbyttet av virksomheten, skal rettighetshaveren ha en liknende plikt i forhold til de samer som tradisjonelt har brukt eller fortsatt bruker det aktuelle området.

VI. Konklusjoner

Olje- og gassvirksomhet på urfolks landområder og territorier kan ha svært negative konsekvenser for urfolkssamfunn, spesielt på grunn av deres tradisjonelle ressursbaserte levesett og deres kulturelle tilknytning og avhengighet av egne landområder og naturressurser.

Vedkommende urfolk må derfor selv gis anledning til vedta om man vil åpne opp egne landområder for olje- og gassvirksomhet. Det forutsettes at arktiske stater og oljeselskaper som er involvert i utviklingen av olje- og gassressursene fullt ut aksepterer og respekterer denne kjensgjerning.

Det er i første rekke statene som har ansvaret for å sikre at urfolks menneskerettigheter respekteres i forbindelse med olje- og gassvirksomhet i urfolksområdene. Private oljeselskapers juridiske forpliktelse er formelt sett begrenset til respekt og overholdelse av lovgivningen i det land hvor de har sin virksomhet. Det er likevel rimelig å forvente at slike selskaper aksepterer at de har en etisk forpliktelse til å respektere internasjonale menneskerettighetsstandarder som verner om urfolks rettigheter. Dette gjør seg spesielt gjeldene for olje- og gassselskaper som helt eller delvis er statseide.

Det er av avgjørende betydning for arktiske urfolkssamfunn at statlige myndigheter og private olje- og gasselskaper tar hensyn til, og utviser nødvendig grad av respekt, for følgende forhold i forbindelse med olje- og gassvirksomhet i arktiske urfolksområder:

- Urfolks rett til selvbestemmelse i samsvar med folkeretten;
- Urfolks rett til å vedta egne prioriteringer for sin egen utvikling;
- Urfolks rett til å eie, besitte og bruke visse landområder, territorier og naturressurser;
- Urfolks rett til å bli konsultert med den målsettingen å oppnå enighet eller samtykke til foreslåtte planer og prosjekter;
- Urfolk har rett til full informasjon om all olje- og gassvirksomhet som eventuelt finner sted i deres områder;
- Urfolk har rett til erstatning for enhver skade påført dem som følge av slik virksomhet;
- Urfolk har et legitimt krav på en rettferdig andel av fortjenesten og andre inntekter av olje- og gassvirksomhet i deres landområder;
- Olje- og gassvirksomhet i urfolksområder forutsetter frivillig og informert forhåndssamtykke fra berørte urfolk;
- Sosiale og miljømessige konsekvensanalyser skal alltid gjennomføres før prosjekter iverksettes i urfolksområder;
- Tvangsflytting av urfolk på grunn av olje- og gassdrift er ikke å anse som et legitimert unntakstiltak;
- Staten bør etablere rutiner for konfliktløsning og avklaring av eventuelle uenigheter omkring olje- og gassvirksomhet i urfolksområder;
- Statene bør i samarbeid med urfolk utarbeide et særskilt indikatorsystem for bedre å kunne overvåke olje- og gassselskapers virksomhet i arktiske urfolksområder;
- Olje- og gasselskaper som har eller planlegger virksomhet i urfolksområder bør utarbeide egen policy i forhold til urfolksrettigheter og interesser, og internasjonale menneskerettigheter forøvrig;
- Olje- og gasselskaper bør utarbeide operasjonelle direktiver som veiledning for egne ansattes holdninger og opptreden i forbindelse med virksomhet i urfolksområder.

Bibliografi

Anaya, James S.

(2004) *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press

Cobo, Jose R. Martinez

(1986) *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, Sub-Commission Expert/Member, United Nations document E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4. United Nations, Geneva.

Daes, Erica-Irene A.

(2005) *Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources*, Minorities, Peoples and Self-Determination, (eds.) Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki – Martinus Nijhoff Publishers.

European Council

The Second Northern Dimension Action Plan (2004-2006).

Finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (Finnish-Norwegian-Swedish-Saami Group of Experts)

(2005) *Nordisk Samekonvensjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, oppnevnt 13. November 2002, avgitt 26. oktober 2005*. Publikasjonsnr. H-2183, Kopi- og distribusjonsservice – 11/05-1000, Norge.

Henriksen, John B.

(1998) *The Implementation of the Right of Self-determination of Indigenous Peoples Within the Framework of Human Security*. The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Prevention – Report of the International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998. (Eds.) Michale C. van Walt van Praag and Onno Seroo. UNESCO Division of Human Rights, Democracy and Peace, and UNESCO Center of Catalonia.

Henriksen, John Bernhard, Scheinin, Martin and hren, Mattias,

(2005) *Det samiska folkets rätt till självbestämmande. Bakgrundsmateriale för den nordiska samekonventionen*. Nordisk Samekonvensjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, oppnevnt 13. November 2002, avgitt 26. oktober 2005. Publikasjonsnr H-2183, Kopi- og distribusjonsservice – 11/05-1000, Norge. Side 299-357.

International Labor Organization (ILO)

Report of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Indigenous and Tribal peoples Convention, 1989 (No. 169), Colombia, Observations, 2003/74th Session.

Scheinin, Martin

(2000) *The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land*, The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach, (eds.) Theodore Orlin, Allan Rosas and Martin Scheinin. - Syracuse University Press.

Scheinin, Martin

(2005) *What are Indigenous Peoples? Minorities, Peoples and Self-Determination*, (eds.) Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki – Martinus Nijhoff Publishers.

Thornberry, Patrick

(2002) *Indigenous peoples and Human Rights*. Jurish Publishing and Manchester University Press.

United Nations

UN Document: E/CN.4/Sub.2/1994/2.
UN General Assembly Resolution 1514 (XV) of 14 December 1960.
UN document: HRI/GEN/1/Rev.3.
UN document: CERD/C/49/CRP.2/Add.7 of 5 July 1996.
UN Document: CCPR/C/79/Add.105, 7 April 1999, paragraphs 7-8.
UN Document CCPR/C/CAN/CO/5, 2 November 2005, paragraphs 8-9.
UN Document: CCPR/C/79/Add. 112, 1 November 1999, paragraph 17.
UN Document: CCPR/CO/74/SWE, 24 April 2002, paragraph 15.
UN Document CCPR/CO/82/FIN, 2 December 2004, paragraph 17.
UN Document: UN Human Rights Committee, General Comment No. 23 on ICCPR Article 27, paragraph 6.1.
UN Document: The Human Rights Committee's General Comment No. 23 on the rights of indigenous peoples.
UN Document: I. Lansman et al. v. Finland (Human Rights Committee Communication No. 511/1992).
UN Document: J. Lansman et al. v. Finland (Human Rights Committee Communication No. 671/1995).
UN Document: Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada (Human Rights Committee Communication No. 167/1984).

UN Document: Ivan Kitok v. Sweden (Human Rights Committee Communication 197/1985).

UN Document: CCPR/C/CAN/CO/5, 2 November 2005, paragraph 22.

(UN Human Rights Committee: Concluding Observations in relation to the fifth periodic report of the Government of Canada,

UN Document: E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

Van Walt Van Praag, Michael C. and Seroo, Onno
(eds.)

(1998) *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Prevention – Report of the International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998.*
UNESCO Division of Human Rights, Democracy and Peace, and UNESCO Center of Catalonia.

Nordisk samekonvensjon

Regjeringene i Finland, Norge og Sverige, som konstaterer

- at samene er urfolket i de tre land,
- at samene er ett folk bosatt over landegrensene,
- at det samiske folket har en egen kultur og eget samfunnsliv med egen historie, egne tradisjoner, eget språk, egne næringer og egne fremtidsvisjoner,
- at de tre statene har et nasjonalt og internasjonalt ansvar for å gi samenes kultur og samfunnsliv tilstrekkelige vilkår,
- at det samiske folket har rett til selvbestemmelse,
- at det samiske folkets kultur og samfunnsliv er en berikelse for landenes samlede kultur og samfunnsliv,
- at det samiske folket har et særlig behov for å utvikle sitt samfunnsliv over landegrensene,
- at samene må ha tilgang til land og vann som grunnlag for samisk kultur,
- og at det ved fastsettelse av det samiske folkets rettsstilling skal tas særskilt hensyn til at samene gjennom historien ikke har blitt behandlet som et likeverdige folk, og dermed blitt utsatt for urettferdighet,

som legger til grunn for sine vurderinger at sametingene i de tre stater

- vil bygge en bedre fremtid for det samiske folkets liv og kultur,
- har den visjon at rikenes grenser ikke skal hindre det samiske folkets og de enkelte samers fellesskap,
- ser en ny samekonvensjon som en fornyelse og utvikling av samenes hevdvunne rettigheter som ble kodifisert i Lappekodisillen av 1751,

- fremhever betydningen av at retten til selvbestemmelse for samene som et folk blir respektert,
- fester særskilt vekt ved at samene har rettigheter over de land- og vannområder med naturressurser som er det samiske folkets historiske hjemland,
- fremholder at det samiske folkets tradisjonelle kunnskap og tradisjonelle kulturelle uttrykk sammen med folkets bruk av naturressurser utgjør en del av den samiske kulturen,
- mener at de samiske kvinners stilling som tradisjonsbærere i det samiske samfunnet skal vektlegges sterkere i samfunnslivet og herunder ved representasjon i offentlige organer,
- vil at samene skal leve som et folk innenfor de tre stater,
- fremhever det samiske folkets ønske, vilje og rett til å ta ansvar for utviklingen av egen fremtid,
- og vil hevde det samiske folkets rettigheter og friheter i samsvar med de internasjonale menneskerettigheter og den øvrige folkerett, som har utarbeidet denne konvensjonen i nært samarbeid med representanter for samene, som anser det å være av særskilt viktighet at konvensjonen, før den ratifiseres av statene, godkjennes av de tre sametingene, og som forplikter seg til å sikre det samiske folkets fremtid i samsvar med denne konvensjon, er blitt enige om følgende nordiske samekonvensjon.

Kapittel I**Det samiske folkets allmenne rettigheter****Artikkel 1****Formålet med konvensjonen**

Formålet med denne konvensjonen er å bekrefte og styrke slike rettigheter for det samiske folket at det kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sitt samfunnsliv, med minst mulig hinder av landegrensene.

Artikkel 2**Samene som urfolk**

Samene er urfolket i Finland, Norge og Sverige.

Artikkel 3 **Rett til selvbestemmelse**

Samene har rett til selvbestemmelse som et folk i overensstemmelse med folkerettens regler og bestemmelsene i denne konvensjonen. Så langt det følger av disse regler og bestemmelser, har det samiske folket rett til selv å bestemme over sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og for sine egne formål selv å forføy over sine naturressurser.

Artikkel 4**Personer som omfattes av konvensjonen**

Konvensjonen omfatter personer bosatt i Finland, Norge eller Sverige, som oppfatter seg selv som same, og som

- 1) har samisk som hjemmespråk eller har minst en forelder eller besteforelder som har eller har hatt samisk som hjemmespråk; eller
- 2) har rett til å drive samisk reindrift i Norge eller Sverige; eller
- 3) oppfyller kravene for å ha stemmerett til sametingsvalget i Finland, Norge eller Sverige; eller
- 4) er barn av en person nevnt under punkt 1, 2 eller 3.

Artikkel 5**Omfanget av statenes ansvar**

Statenes plikter etter denne konvensjonen gjelder for alle statlige organ på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Også andre organ for offentlig forvaltning og offentlig virksomhet har disse plikter. Det samme gjelder private rettssubjekter når de utøver offentlig myndighet eller utfører andre offentlige oppgaver.

Ved anvendelsen av denne konvensjonen skal sametingene og andre samiske organ, uavhengig av deres rettslige status ifølge nasjonal eller internasjonal rett, ikke anses å falle inn under begrepet stat, bortsett fra når de utøver offentlig myndighet.

Artikkel 6**Statenes tiltak overfor det samiske folket**

De tre statene skal på effektiv måte legge forholdene til rette for at det samiske folket kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur, sine næringer og sitt samfunnsliv.

Statene skal skape gunstige forutsetninger for å opprettholde og utvikle de samiske lokalsamfunn.

Statenes ansvar for tiltak etter denne konvensjonen omfatter også i rimelig utstrekning de samer som er bosatt utenfor de tradisjonelle samiske områder.

Artikkel 7**Ikke-diskriminering og særtiltak**

Det samiske folket og den enkelte same skal være sikret vern mot all diskriminering.

For å gjennomføre samenes rettigheter etter denne konvensjonen skal statene etter behov treffe særlige positive tiltak overfor dem.

Artikkel 8**Minsterettigheter**

Rettighetene som er fastlagt i denne konvensjonen, er minsterettigheter. De hindrer ikke den enkelte stat i å utvide samenes rettigheter eller treffe mer omfattende tiltak, og kan ikke benyttes som grunnlag for å begrense de rettigheter for samer som følger av andre rettsregler.

Artikkel 9**Samiske sedvaner**

Statene skal vise tilbørlig respekt for det samiske folkets rettsoppfatninger, rettslige tradisjoner og sedvaner.

I samsvar med første ledd skal statene ved utarbeidelse av lovgivning på områder hvor det kan finnes samiske sedvaner, særskilt utrede om slike sedvaner foreligger og om de i så fall bør gis vern eller på annen måte tas hensyn til i lovgivningen. Også i rettsanvendelsen skal tilbørlig hensyn tas til samiske sedvaner.

Artikkel 10**Harmonisering av rettsregler**

Statene skal i samarbeid med sametingene arbeide for fortsatt harmonisering av lovgivning og annen regulering av betydning for samenes virksomhet over landegrensene.

Artikkel 11**Samarbeid om kulturelle og næringsmessige ordninger**

Statene skal treffe tiltak for å gjøre det lettere for samene å drive næringsvirksomhet over landegrensene og for å tilgodese deres kulturelle behov over disse grensene. For dette formål skal statene arbeide for å fjerne gjenværende hindre for samenes næringsvirksomhet som bygger på deres statsborgerskap eller bosted eller som for øvrig skyldes at det samiske bosetningsområdet strekker seg over flere land, og å gi samer adgang til det kulturelle tilbudet i det land der de til enhver tid oppholder seg.

Artikkel 12**Samarbeid om undervisning og velferdsordninger**

Statene skal treffe tiltak for å gi samer som er bosatt i et av de tre land, muligheter til å få undervisning, helsetjenester og sosialtilbud i et annet av disse land når dette fremstår som mer formålstjenlig.

Artikkel 13**Det samiske folkets symboler**

Statene skal respektere samenes rett til å bestemme over bruk av det samiske flagget og andre samiske nasjonale symboler. Sta-

tene skal videre, i samarbeid med sametingene, arbeide for at de samiske symbolene blir synliggjort på en måte som markerer samenes stilling som et eget folk i de tre land.

Kapittel II**Samisk styring****Artikkel 14****Sametingene**

Det skal i hvert av de tre land være et sameting, som er det øverste samiske organ i landet. Sametinget handler på vegne av det samiske folket i landet, og det skal være valgt på grunnlag av alminnelig stemmerett blant samene i dette landet.

De nærmere reglene om valg til sametingene fastsettes ved lov, som forberedes gjennom forhandlinger med sametingene etter artikkel 16.

Sametingene skal ha slike oppgaver som gjør det mulig for dem å medvirke effektivt til at det samiske folkets rett til selvbestemmelse ifølge folkerettens regler og bestemmelsene i denne konvensjonen blir realisert. Nærmere regler om sametingenes myndighet fastsettes i lov.

Sametingene tar initiativ og uttaler seg i alle de saker som tingene finner grunn til.

Artikkel 15**Sametingenes selvstendige vedtak**

Sametingene treffer selvstendige vedtak i de spørsmål der de i henhold til nasjonal eller internasjonal rett har myndighet til dette.

Sametingene kan inngå avtaler med nasjonale, regionale og lokale enheter om samarbeid for å styrke samisk kultur og samfunnsliv.

Artikkel 16**Sametingenes rett til forhandling**

I spørsmål av vesentlig betydning for samene skal det skje forhandlinger i sak med sametingene før det treffes vedtak av of-

fentlig myndighet. Disse forhandlinger må finne sted på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat.

Statene skal ikke vedta eller tillate slike tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunns- liv, for så vidt ikke det berørte sametinget samtykker til dette.

Artikkel 17

Sametingenes rett under annen saksforberedelse

Sametingene skal ha rett til å være representert i offentlige råd og utvalg når de behandler spørsmål som gjelder samiske interesser.

Sametingene skal bli forelagt saker som gjelder samiske interesser, før det treffes vedtak av offentlig myndighet.

Statene skal utrede behovet for slik representasjon og forhåndsuttalelse fra sametingenes side. Dette må finne sted på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat.

Sametingene avgjør selv når de ønsker å være representert eller avgi uttalelse under slik saksforberedelse.

Artikkel 18

Forholdet til nasjonalforsamlingene

Statenes nasjonalforsamlinger eller deres utvalg eller andre organ skal etter begjæring ta imot representanter for sametingene for at disse skal kunne gjøre rede for spørsmål av betydning for samene.

Sametingene skal gis mulighet til å bli hørt under nasjonalforsamlingens behandling av saker som særlig berører det samiske folket.

Det enkelte lands nasjonalforsamling gir nærmere regler om hvilke saker dette gjelder, og om den fremgangsmåte som her skal følges.

Artikkel 19

Samene og internasjonal representasjon

Sametingene skal representere samene i mellomstatlige forhold.

Statene skal fremme samenes repre-

sentasjon i internasjonale institusjoner og samenes deltakelse i internasjonale møter.

Artikkel 20

Felles samiske organisasjoner

Sametingene kan danne felles organisasjoner. Statene skal ved behov i samråd med sametingene arbeide for å overføre offentlig myndighet til slike felles organisasjoner.

Artikkel 21

Andre samiske sammenslutninger

Statene skal respektere og ved behov rådføre seg med samebyer, siidaer, renbeteslag, skoltesamenes byastämma og andre kompetente samiske organisasjoner eller lokale samiske representanter.

Artikkel 22

En sameregion

Statene skal aktivt søke å fastlegge og utvikle det området der det samiske folket kan forvalte sine særlige rettigheter etter denne konvensjon og landenes lovgivning.

Kapittel III

Samisk språk og kultur

Artikkel 23

Samenes språklige rettigheter

Samene skal ha rett til å bruke, utvikle og til kommende generasjoner formidle sitt språk og sine tradisjoner, og ha rett til å arbeide for at kunnskap i det samiske språket spres også til samer som bare i liten grad eller ikke behersker dette språket.

Samene skal ha rett til å bestemme, beholde og få allmenn aksept for sine personnavn og geografiske navn.

Artikkel 24

Statenes ansvar for samisk språk

Statene skal gjøre det mulig for samene å bevare, utvikle og spre det samiske språket. Statene skal sørge for at det samiske alfabetet kan benyttes på en effektiv måte for dette formål.

Det samiske språket skal kunne benyttes

på en effektiv måte i domstoler og overfor myndigheter i de samiske områdene. Det samme gjelder også utenfor disse områdene i slike tvister og saker som først er behandlet i de samiske områdene, eller som på annet vis har en særlig tilknytning til disse områdene.

Statene skal fremme utgivelse av litteratur på det samiske språket.

Bestemmelsene i denne artikkel skal også gjelde de mindre utbredte samiske språkformene.

Artikkel 25 Samiske medier

Statene skal skape forutsetninger for en selvstendig samisk mediepolitikk som gjør det mulig for de samiske medier å styre sin egen utvikling og gi den samiske befolkning et rikt og mangesidig tilbud av informasjon og meningsytringer i spørsmål av allmenn interesse.

Statene skal sørge for at det kan sendes program på det samiske språket i radio og TV, og skal fremme utgivelse av aviser på dette språket. I samarbeid med sametingene skal statene også fremme samarbeid over landegrensene mellom medieinstitusjoner som tilbyr program eller artikler på det samiske språket.

Bestemmelsen i annet ledd om det samiske språket skal også i rimelig utstrekning gjelde de mindre utbredte samiske språkformene.

Artikkel 26 Samisk utdanning

Samene i de samiske områdene skal ha mulighet til undervisning i og på det samiske språket. Undervisningen og studiefinansiering skal være tilpasset deres bakgrunn. Slik undervisning skal gjøre det mulig å delta i videre utdanning på alle nivå og samtidig møte de behov samer har for fortsatt å kunne arbeide innenfor de tradisjonelle samiske næringene. Studiefinansiering skal utformes slik at det muliggjør høyere utdanning på samisk.

Samiske barn og samisk ungdom utenfor de samiske områdene skal ha mulighet til undervisning i samisk, men også på samisk i den utstrekning det kan anses rimelig i

de enkelte områder. Undervisningen skal i størst mulig utstrekning tilpasses deres bakgrunn.

De nasjonale læreplanene skal utarbeides i samarbeid med sametingene og tilpasses samiske barns og samisk ungdoms kulturelle bakgrunn og behov.

Artikkel 27 Forskning

Statene skal i samarbeid med sametingene skape gode forutsetninger for forskning som bygger på kunnskapsbehovet i det samiske samfunnet og fremmer rekrutteringen av samiske forskere. Ved planlegging av slik forskning skal det tas hensyn til de språklige og kulturelle forholdene i det samiske samfunnet.

Statene skal i samråd med sametingene fremme samarbeid mellom samiske og andre forskningsinstitusjoner i de enkelte land og over landegrensene, samt styrke forskningsinstitusjoner med forskning som nevnt i første ledd som primæroppgave.

Forskning som gjelder samiske forhold, må tilpasses slike etiske regler som sameenes urfolksstilling krever.

Artikkel 28 Undervisning og informasjon om samene

Det samiske folkets kultur og samfunnsliv skal på en formålstjenlig måte komme til uttrykk i undervisningen også utenfor det samiske samfunnet. Slik undervisning skal særskilt ta sikte på å fremme kunnskap om sameenes stilling som landenes urfolk. Statene skal i samarbeid med sametingene tilby undervisning i samisk kultur og samfunnsliv for personer som skal arbeide i de samiske områdene.

Statene skal i samarbeid med sametingene sørge for allmenn informasjon om samisk kultur og samfunnsliv.

Artikkel 29 Helse- og sosialvesen

Statene skal i samarbeid med sametingene sørge for at helse- og sosialtjenesten i de samiske bosetningsområdene er organisert slik at samene i disse områdene er sikret et helse- og sosialtilbud som er tilpasset deres

språklige og kulturelle bakgrunn.

Også utenfor de samiske bosetningsområdene skal helse- og sosialmyndighetene ta hensyn til språk og kulturbakgrunn for samiske pasienter og klienter.

Artikkel 30

Samiske barn og unge

Samiske barn og unge har rett til å utøve sin kultur og å bevare og utvikle sin samiske identitet.

Artikkel 31

Tradisjonell kunnskap og kulturytringer

Statene skal respektere det samiske folkets rett til å forvalte sin tradisjonelle kunnskap og sine tradisjonelle kulturelle uttrykk, samt arbeide for at samene kan bevare, utvikle og formidle dem til kommende generasjoner.

Statene skal arbeide for at det samiske folket, når samisk kultur anvendes kommersielt av andre enn samer, får innflytelse over virksomheten og rimelig del i det økonomiske utbyttet av denne. Den samiske kulturen skal vernes mot bruk av kulturelle uttrykk som på en misvisende måte gir skinn av å ha samisk opphav.

Statene skal arbeide for at det tas hensyn til samenes tradisjonelle kunnskap ved beslutninger om samiske forhold.

Artikkel 32

Samiske kulturminner

Samiske kulturminner skal vernes i lov og forvaltes av landets sameting eller av kulturinstitusjoner i samarbeid med sameetinget.

Statene skal treffe tiltak for samarbeid over landegrensene for dokumentasjon, vern og forvaltning av samiske kulturminner.

Statene skal arbeide for at samiske kulturminner som er tatt bort fra de samiske områdene og som er av særskilt interesse for det samiske samfunnet, overlates til egne museer eller kulturinstitusjoner etter nærmere avtale med landenes sameting.

Artikkel 33

Kulturgrunnlaget

Statenes plikter i spørsmål om samisk kultur omfatter også det materielle kulturgrunnlaget, slik at samene får de nødvendige næringsmessige og økonomiske vilkår for å kunne sikre og utvikle sin kultur.

Kapittel IV

Samisk rett til land og vann

Artikkel 34

Tradisjonell bruk av land og vann

Langvarig tradisjonell bruk av land- eller vannområder utgjør grunnlag for samenes individuelle eller kollektive eiendomsrett til disse områdene i samsvar med de nasjonale eller internasjonale regler som gjelder for bruk i lang tid.

Dersom samene, uten å anses som eiere, innehar og tradisjonelt har brukt visse land- eller vannområder til reindrift, jakt, fiske eller på annen måte, skal de ha rett til fortsatt å inneha og bruke områdene i samme utstrekning som tidligere. Dersom områdene brukes av samene sammen med andre, skal samene og den andre brukeren utøve sine rettigheter under gjensidig hensyn til hverandre og med iakttagelse av de konkurrerende rettighetenes natur. Særskilt hensyn skal i denne sammenheng tas til reindriftssamenes interesser. At retten til fortsatt utnyttelse av områdene er begrenset til bruk i samme utstrekning som tidligere, skal ikke hindre at formene for utnyttelse ved behov tilpasses den tekniske og økonomiske utviklingen.

Bedømmelsen av om det foreligger tradisjonell bruk i henhold til denne bestemmelsen, skal gjøres på grunnlag av hva som utgjør tradisjonell samisk utnyttelse av land og vann, og under hensyn til at samisk bruk ofte ikke etterlater varige spor i naturen.

Bestemmelsene i denne artikkelen innebærer ingen innskrenkning i den rett til å få tilbake eiendom som samene kan ha ifølge nasjonal eller internasjonal rett.

Artikkel 35 **Vern for samenes rettigheter til land og vann**

Statene skal treffe nødvendige tiltak for effektivt vern av samenes rettigheter ifølge artikkel 34. Særlig skal statene for dette formål identifisere de land- og vannområdene som samene tradisjonelt bruker.

Formålstjenlige ordninger skal være tilgjengelige i nasjonal rett til å prøve spørsmål om samenes rettigheter til land og vann. Samer skal i tvister for domstolene om slike rettigheter kunne få den økonomiske støtten som er nødvendig for at de skal få sin sak prøvet.

Artikkel 36 **Unyttelse av naturressurser**

Samenes rett til naturressurser i slike land- eller vannområder som omfattes av artikkel 34, skal særskilt vernes. Herunder skal hensyn tas til at fortsatt tilgang til disse kan være en forutsetning for å bevare samisk tradisjonell kunnskap og samiske kulturelle uttrykk.

Før offentlig myndighet med hjemmel i lov gir tillatelse til undersøking eller utvinning av mineraler eller andre ressurser under jord eller treffer vedtak om utnyttning av andre naturressurser i slike land- eller vannområder som eies eller brukes av samene, skal forhandlinger føres med de berørte samene og med sametinget der tilfellet faller under artikkel 16.

Tillatelse til undersøking eller utvinning av naturressurser skal ikke gis dersom virksomheten skulle gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur, for så vidt ikke sametinget og de berørte samer samtykker til dette.

Det som er bestemt foran i denne artikkel, gjelder også for andre former for inngrep i naturen eller bruk av naturen i områder som omfattes av artikkel 34, herunder skogsavvirkning, anlegg for vannkraft og vindkraft, bygging av veier og fritidshus, militære øvinger og faste øvingsfelt.

Artikkel 37 **Erstatning og del i utbytte**

De berørte samene skal ha rett til erstatning for all skade som rammer dem gjennom slik virksomhet som er omhandlet i artikkel 36 andre og fjerde ledd. Dersom det i nasjonal lov finnes bestemmelser som forplikter den som har fått tillatelse til utvinning av naturressurser å betale en avgift til grunneieren eller til å gi denne en del av utbyttet av virksomheten, skal rettighets-haveren ha en liknende plikt i forhold til de samer som tradisjonelt har brukt og fortsatt bruker det aktuelle området.

Bestemmelsene i denne artikkelen innebærer ingen innskrenkning i den rett til del i utbytte av utvinning av naturressurser som kan følge av internasjonal rett.

Artikkel 38 **Fjorder og kystfarvann**

Det som er bestemt om rettigheter til vannområder og utnyttelse av vannområder i artiklene 34-37, gjelder tilsvarende for samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann.

Ved tildeling av fangstkvoter for fisk og andre havressurser, og ved andre former for regulering av disse ressurser, skal det tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn. Dette skal skje selv om denne bruken er redusert eller opphørt som følge av at fangstkvoter ikke er gitt eller på grunn av andre reguleringer av fisket eller annen ressursutnyttelse i disse områdene. Det samme gjelder om bruken er redusert eller opphørt som følge av nedgang i havressursene i disse områder.

Artikkel 39 **Areal- og ressursforvaltning**

Ved siden av de rettigheter samene har som eiendomsrett eller bruksrett, skal sametingene ha rett til medbestemmelse i samsvar med artikkel 16 i den offentlige forvaltning av områdene ifølge artikkel 34 og 38.

Artikkel 40 **Miljøvern og miljøforvaltning**

Statene har i samarbeid med sametingene en plikt til aktivt miljøvern for å sikre en

bærekraftig utvikling av de samiske land- og vannområder ifølge artikkel 34 og 38.

Sametingene skal ha rett til medbestemmelse i samsvar med artikkel 16 i miljøforvaltningen som påvirker disse områder.

Kapittel V

Samiske næringer

Artikkel 41

Vern for samiske næringer

Samiske næringer og samisk ressursutnyttelse skal ha et særlig vern, ved rettslige eller økonomiske tiltak, i den grad dette er et viktig kulturgrunnlag.

Som samisk næring og ressursutnyttelse anses slik virksomhet som er vesentlig for å opprettholde og utvikle samiske lokalsamfunn.

Artikkel 42

Reindrift som samisk næring

Reindriften som særskilt og tradisjonell samisk næring og kulturform bygger på sedvane og skal ha særskilt rettslig vern.

For dette formål skal Norge og Sverige opprettholde og utvikle reindriften som en særrett for samene i de samiske reinbeiteområdene.

Under hensyn til protokoll nr. 3 i tilslutningsavtalen til Den europeiske unionen om samene som urfolk, påtar Finland seg å styrke den samiske reindriften stilling.

Artikkel 43

Reindrift over landegrensene

Samenes rett til reinbeite over landegrensene bygger på sedvane.

Dersom det er inngått avtaler mellom samebyer, siidaer eller renbeteslag om rett til reinbeite over landegrensene, skal disse avtaler gjelde. I tilfelle tvist om tolkning eller anvendelse av en slik avtale, skal en part kunne bringe tvisten inn for avgjørelse i en tvistenemnd. Om sammensetningen av en slik tvistenemnd og dens fremgangsmåte gjelder de nærmere regler som fastsettes i

fellesskap av de tre sametingene. Part som ikke er fornøyd med tvistenemndens avgjørelse av tvisten skal ha rett til å reise sak for domstolene i det land hvor beiteområdet ligger.

Dersom det ikke finnes noen anvendelig avtale mellom samebyer, siidaer eller renbeteslag, men derimot en gjeldende mellomstatlig overenskomst om beiteretten, skal denne overenskomsten anvendes. Den som anser seg på sedvanerettslig grunnlag å ha mer vidtgående beiterett enn det som følger av den mellomstatlige overenskomsten, skal imidlertid uten hinder av denne kunne få sine krav prøvet av domstol i det land hvor beiteområdet ligger.

Kapittel VI

Gjennomføring og utvikling av konvensjonen

Artikkel 44

Samarbeidsråd av sameministre og sametingspresidentene

Det skal finne sted regelmessige møter mellom ansvarlige sameministre fra Finland, Norge og Sverige og sametingspresidentene fra hvert av disse tre land.

Dette samarbeidet skal fremme formålet med denne konvensjonen ifølge artikkel 1. Møtene skal behandle aktuelle samiske saker av felles interesse.

Artikkel 45

Konvensjonsnemnd

Det skal opprettes en nordisk samekonvensjonsnemnd for å følge gjennomføringen av denne konvensjonen. Nemnden skal ha seks medlemmer som alle er uavhengige. Hver av de tre stater oppnevner ett medlem, hvert av sametingene ett medlem. Oppnevningen skjer for fem år.

Nemnden skal avgi rapporter til de tre lands regjeringer og sameting. Den kan fremme forslag overfor landenes regjeringer og sameting som styrker denne konvensjonens formål. Nemnden kan også

gi uttalelser i anledning av spørsmål fra enkeltpersoner eller grupper.

Artikkel 46

Nasjonal gjennomføring

For å sikre en så enhetlig anvendelse av denne konvensjonen som mulig skal statene gjøre bestemmelsene i konvensjonen direkte anvendelige som nasjonal lov.

Artikkel 47

Økonomiske forpliktelser

Statene har ansvaret for de økonomiske ressursene som er nødvendige for å gjennomføre bestemmelsene i denne konvensjonen. Felles utgifter for de tre land skal fordeles mellom dem i forhold til antall samer i hvert land.

Foruten i de tilfeller som nevnes i artikkel 35 andre ledd, skal det være muligheter for samene til å få slik økonomisk hjelp som er nødvendig for at de skal kunne få prinsipielt viktige spørsmål om rettighetene i denne konvensjon prøvet av domstolene.

meddeler Finland, Sverige og de tre sametingene om deponeringen av ratifikasjonsdokumentene og om tidspunktet for konvensjonens ikrafttreden.

Originaleksemplaret av denne konvensjonen deponeres hos det norske utenriksdepartementet, som sørger for at Finland, Sverige og de tre sametingene får bekreftet kopi.

Artikkel 51

Endringer i konvensjonen

Endringer i denne konvensjonen gjøres i samråd med de tre sametingene og i samsvarende med bestemmelsen i artikkel 48.

En endring i konvensjonen trer i kraft tretti dager etter den dag avtalepartene har meddelt det norske utenriksdepartementet at endringene er godkjent av dem.

Til bekreftelse av dette har representantene for avtalepartene undertegnet denne konvensjonen.

Som skjedde i den 20.... i tre eksemplarer på norsk, finsk, svensk og samisk, hvor samtlige tekster har samme gyldighet.

Kapittel VII

Sluttbestemmelser

Artikkel 48

Sametingenes godkjenning

Denne konvensjonen skal etter undertegningen forelegges for de tre sametingene for godkjenning.

Artikkel 49

Ratifikasjon

Denne konvensjon skal ratifiseres. Ratifikasjon kan først skje etter at de tre sametingene har gitt slik godkjenning som omhandlet i artikkel 48.

Artikkel 50

Ikrafttreden

Konvensjonen trer i kraft tretti dager etter den dag ratifikasjonsdokumentene er deponert hos det norske utenriksdepartementet.

Det norske utenriksdepartementet

Rune S. Fjellheim

har sørsamisk opprinnelse (Røros) og vokste opp i Kárášjohka/Karasjok. Han har embetseksamen i sosialøkonomi (Cand. Oecon) fra Universitetet i Oslo.

Rune begynte som rådgiver og nestleder for Sametingets kontor for planlegging og politiske spørsmål i 1991 og hadde flere stillinger innenfor Sametinget. Fra 1998-2002 var han leder for Sametingets kontor for planlegging og administrasjon, først som underdirektør, senere som avdelingsdirektør. Fra 1995-1999 ledet han Sametingets arbeid med internasjonale urfolks-spørsmål, spesielt prosesser som hadde med FN å gjøre.

I 2002 var Rune en av grunnleggerne av et rådgivningsfirma, Jaruma AS, sammen med to andre eksperter på urfolksspørsmål. Samtidig gikk han inn i Samerådet som le-



der for Arktis- og miljøavdelingen. Han ble valgt som styremedlem i prosjektet "Arctic Human Development Report", en undersøkelse iverksatt av Arktisk råd.

Siden januar 2006 har Rune arbeidet som leder ved Arktisk Råds urfolkssekretariat i København, Danmark.

John B. Henriksen

er samisk og fra Guovdageaidnu/Kautokeino på den norske siden av det tradisjonelle samiske territoriet. Han er advokat og har også en Mastergrad i internasjonal politikk fra Universitetet i Bristol, England.

I årene 1991-94 var John leder for et offentlig rettshjelpkontor for samiske kommuner i Finnmark fylke. Etter dette arbeidet han som rådgiver for Sametinget i Norge med spesialansvar juridiske og internasjonale spørsmål. John har også i mange år fungert som rådgiver for Samerådet, en pan-samisk organisasjon, og var også Samerådets permanente FN-representant. I 1995, på forespørsel fra Sametingene i Finland, Norge og Sverige, og innenfor Nordisk samisk institutts rammeverk, trakk John opp de grunnleggende prinsippene og formalitetene som førte til etableringen av Samisk parlamentsråd i år 2000.

Fra 1996-99 arbeidet John ved FNs høykommisærs kontor for menneskerettigheter i Geneve. Etter at han kom tilbake til Norge, var han engasjert i et privat advokatfirma i Oslo (1999-2002) før han aksepterte en rådgiverstilling ved Menneske-



rettsavdelingen i Utenriksdepartementet (2002-2004). Han arbeider for tiden som rådgiver med spesialområde menneskerettigheter og internasjonal lov.

John var medlem av Den norske juridiske komité med oppgave å legge fram forslag til en ny nasjonal lovgivning mot etnisk diskriminering, og i Den nordiske ekspertgruppen som skulle formulere en ny Nordisk samekonvensjon. Han har skrevet mye om samenes og urfolks rettigheter, og da spesielt om urfolks rett til selvbestemmelse.