



GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 1/2013

FNs menneskerettigheter og urfolks rettigheter

En innføring med fokus på samiske rettigheter

Hadi Strømmen Lile



FNs menneskerettigheter og urfolks rettigheter

En innføring med fokus på samiske rettigheter

Hadi Strømmen Lile

Gáldu Čála – Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 1/2013
Redaktør: Janne Hansen

FNs menneskerettigheter og urfolks rettigheter - en innføring med fokus
på samiske rettigheter
Av: Hadi S. Lile

© Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter / Hadi S. Lile
Guovdageaidnu/Kautokeino 2008-2013

Redaksjon: Siljá Somby
Forsidebilde: © UN photo; FN bilde / Andrea Brizzi
Forfatterbilde: © Bilge Öner / www.bilgeoner.com

Grafisk produksjon: Bjørkmanns, Alta
Trykk: Fagtrykk, Alta

Redaksjonens adresse:
Gáldu – kompetansesenteret for urfolks rettigheter
N-9520 Guovdageaidnu/Kautokeino
Telefon: +47 78 44 84 00 Faks: +47 78 44 84 02
E-post: galdugaldu.org
www.galdugaldu.org
ISBN: 978-82-8144-073-9
ISSN 1504-4270

Oppfatninger og konklusjoner som kommer til uttrykk i denne publikasjonen representerer
nødvendigvis ikke synet til Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter.

Forord

Dette er den andre utgaven til vår etterspurte nummer av Gáldu Čála om FNs menneskerettigheter og urfolksrettigheter, med en innføring fokusert på samiske rettigheter. Det som er nytt i denne andre utgaven er etableringen av nok et viktig urfolksinstrument innen FN systemet – nemlig Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

EMRIP eller Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples - Ekspertmekanismen for urfolksrettigheter ble etablert i 2008, det samme året som den første utgaven av dette tidsskriftet utkom.

I år kommer EMRIP til å samles for sjette gang og er med det godt konsolidert som en av trekløverne innen urfolksrettigheter i FN – systemet, sammen med FN's permanente forum for urfolkssaker (UNPFII) og FN's spesialrapportør for urfolks rettigheter.

Vi takker med dette Hadi S. Lile for et godt samarbeid, og ønsker våre lesere en god fornøyelse.

Janne Hansen,
Konstituert direktør

Innhold:

INNLEDNING	8
-------------------------	---

KAPITTEL 1

1.1 Generelt om FNs menneskerettigheter	10
1.1.1 Betydningen av menneskeverdet	12
1.2 FNs "Bill of Human Rights" og andre kjernekonvensjoner	12
1.3 Det norske rettssystem og menneskerettighetene	14
1.4 Nærmere om konvensjoner, erklæringer og internasjonal sedvanerett.....	16
1.4.1 Konvensjoner	16
1.4.2 Erklæringer	17
1.4.3 Internasjonal sedvanerett.....	17
1.5 Menneskerettighetenes gjennomslagskraft	18

KAPITTEL 2

2.1 Det paktbaserte menneskerettighetssystemet	19
2.1.1 Noen av de viktigste paktbaserte FN-organene for menneskerettigheter er:.....	19
2.2 FNs generalforsamling	20
2.3 FNs menneskerettighetsråd.....	20
2.3.1 FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP)	21
2.3.2 Menneskerettighetsrådets spesialrapportører.....	22
2.3.3 Klage til Menneskerettighetsrådet	22
2.3.4 Frivillige organisasjoner med rådgivende ECOSOC-status	23
2.4 FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC).....	24
2.4.1 FNs permanente forum for urfolkssaker	24
2.5 FNs høykommissær for menneskerettigheter	25
2.5.1 Menneskerettighetsråds- og konvensjonsdivisjonen.....	25
2.5.2 Feltoperasjons- og teknisk samarbeidsdivisjonen	25

KAPITTEL 3

3.1 Det konvensjonsbaserte menneskerettighetssystemet.....	26
3.2 Uttalelser fra komiteene	27
3.2.1 Statsrapporter	27
3.2.2 Generelle kommentarer	28
3.2.3 Individuelle klageprosedyrer	28

KAPITTEL 4

4.1 ILO (International Labour Organisation)	31
4.2 ILO-konvensjon nr. 107	32
4.3 ILO-konvensjon nr. 169	33
4.4 ILOs mekanismer for behandling av brudd på rettigheter	33

KAPITTEL 5

5.1 Urfolks menneskerettigheter.....	35
5.2 Begrepet minoritet	35
5.3 Begrepet urfolk.....	36
5.4 Begrepet folk	37
5.5 SP-artikkel 27	38

5.5.1	Grunnloven § 110a	39
5.6	Positive tiltak	40
5.6.1	Er positive tiltak diskriminerende?	40
5.6.2	Rasediskrimineringskomiteen om landrettigheter	42
5.7	Landrettigheter.....	42
5.7.1	FNs barnekonvensjon artikkel 30.....	43
5.7.2	ILO-konvensjon nr. 169	44
5.7.3	Finnmarksloven.....	45
5.7.4	Selbu-dommen og Svartskogdommen	46
5.7.5	Fjorder og kystfarvann.....	47
5.8	Konsultasjonsretten	48
5.9	Selvbestemmelse	50
5.10	FNs erklæring om urfolks rettigheter	51

AVSLUTTENDE KOMMENTARER	53
--------------------------------------	-----------

REFERANSER.....	54
------------------------	-----------

Litteratur	54
FN-dokumenter	55
Statlige dokumenter	55
Sametingsdokumenter	55
Dommer	55
Norsk lovkommentar.....	55
Nettsider.....	56

Innledning

FNs menneskerettigheter har for de fleste en positiv betydning. Det er likevel et fjernt begrep for de fleste, og de færreste føler seg på trygg grunn når debatten beveger seg inn på for eksempel ILO-konvensjon nr. 169 eller artikkel 27 i Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Debatten om Finnmarksloven og samiske rettigheter har spesielt vært preget av denne usikkerheten. Det er stort behov for mer kunnskap blant journalister, politikere, akademikere, lærere og andre som er interessert i eller som i sitt virke berører menneskerettighetsspørsmål inkludert samiske rettigheter. Denne artikkelen er en startpakke for de som vil lære mer om FNs menneskerettigheter og sette seg bedre inn i fundamentet for noen av de viktigste samerettsspørsmålene. Artikkelen er en innføring i FNs menneskerettigheter og systemet som er rundt disse rettighetene, og er spekket med definisjoner og konsentrert fakta i hvert eneste avsnitt som bygger på hverandre. Den vil gi leseren en bedre basisforståelse for å kunne orientere seg i jungelen av internasjonale konvensjoner og erklæringer sett i forhold til det norske rettssystemet og samiske rettigheter. Jeg vil bare ta for meg FNs menneskerettigheter og system, inkludert den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO. Andre menneskerettigheter og menneskerettighetsorganisasjoner som for eksempel Europarådet og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen vil jeg ikke berøre i denne artikkelen.

Hoveddelen av artikkelen vil handle

mest om FNs menneskerettigheter generelt og om apparatet som er bygd rundt disse. Først på slutten, i siste kapittel, vil jeg komme direkte inn på urfolksspørsmål og grunnlaget for noen av de samiske rettighetene. Kapittel 1 er et forsøk på å beskrive begrepet menneskerettigheter i FN-sammenheng. Her kommer jeg inn på noen av de viktigste menneskerettighetsdokumentene, og jeg vil se på det norske rettssystemet i forhold til internasjonale menneskerettigheter. I kapittel 2 går jeg over på apparatet rundt FNs menneskerettigheter. Det er vanlig å skille FNs menneskerettighetsorganer i to kategorier: de paktbaserte organene og de konvensjonsbaserte organene. Jeg begynner i kapittel 2 med FN-pakten og de paktbaserte organene. Det er altså de FN-organene som henter sitt mandat fra FN-pakten eller er underlagt et slikt organ. Jeg beskriver blant annet Generalforsamlingen, Menneskerettighetsrådet og Høykommissæren for menneskerettigheter. I tillegg ser jeg litt på noen mekanismer for klageprosedyrer gjennom de paktbaserte organene. Kapittel 3 handler om de konvensjonsbaserte organene. Disse henter sitt mandat fra teksten til den konvensjonen de er opprettet til å overvåke. I dette kapitlet går jeg blant annet inn på hvordan enkeltindivider kan fremme en formell klage på en stat for å ha krenket rettigheter. Kapittel 4 handler om den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO. Her kommer jeg blant annet inn på den mye omtalte ILO-konvensjon nr. 169.

Til slutt, i siste kapittel, kommer jeg endelig inn på urfolks menneskerettigheter og samiske rettigheter. Første del av dette kapitlet vil bestå av noen grunnleggende begrepsavklaringer: Hva er et urfolk, hva er en minoritet og hva er et folk? Etter det vil jeg se på et par sentrale rettighetsspørsmål vedrørende særbehandling av grupper, landrettigheter, konsultasjonsrett og selvbestemmelsesrett.

Denne artikkelen er en informasjonspakke som kan leses på mange måter. Den er spekket med definisjoner og kan

i så måte nærmest brukes som et oppslagsverk for de som trenger det. Likevel er det klart at alt henger sammen, og man vil få en helt annen forståelse for stoffet hvis man leser det i den rekkefølgen det er presentert. Mitt håp er å kunne gi leseren en aha-opplevelse og en større forståelse for betydningen av FNs menneskerettigheter. Jeg håper også at leseren forstår mer om samiske rettigheter. Drømmen ville vært om artikkelen kunne bidratt til en mer nyansert og informert offentlig debatt om samiske rettigheter.

Kapittel 1

1.1 Generelt om FNs menneskerettigheter

Det finnes ingen dekkende definisjon av FNs begrep om menneskerettigheter. Likevel vil jeg prøve å gi en beskrivelse av begrepet med utgangspunkt i et minoritets- og urfolksperspektiv.¹

FNs menneskerettigheter er individuelle og kollektive rettigheter som individer og grupper av individer har overfor staten på grunnlag av internasjonale avtaler og praksis. Utgangspunktet for FNs menneskerettigheter er at de bygger på universelle verdier og prinsipper som skal sikre de grunnleggende vilkår for at alle mennesker skal kunne leve et verdig liv. Det er dog egentlig feil å bare snakke om rettigheter. Det er nemlig flere menneskerettighetsbestemmelser som ikke er formulert som rettigheter. Noen bestemmelser er formulert som plikter.² Det man derimot kan si, er at det er snakk om internasjonal lov (folkerett) om hvordan en stat skal behandle sine borgere og mennesker generelt.

Folkeretten er et annet ord for internasjonal lov. Folkeretten bygger på avtaler mellom ulike suverene og autonome stater. FN og mange andre internasjonale organisasjoner er først og fremst møteplasser for ulike stater. Folkeretten bygger på konkrete eller indirekte avtaler mellom ulike stater. Når man skal finne ut hva loven er i folkerettslig

forstand handler det først og fremst om å finne ut «hva er vi enig om» og «hva har Norge forpliktet seg til eller avtalt med andre stater?»

De fleste samfunn og stater er basert på et juridisk rammeverk. Mange lovbestemmelser og normer, og i særdeleshet de som omhandler menneskerettigheter, er basert på en forståelse om hva som er rettferdig. Måten man definerer hva som er rettferdig på, vil avhenge av verdier tuftet på livssyn, religion, politisk ideologi og/eller kultur.

Den norske Grunnloven danner utgangspunkt for det juridiske rammeverket i Norge og har i lang tid vært forankret i nasjonale verdier tuftet på Den lutherske kirke og norsk kultur – altså én religion og én kultur. I kontrast til den norske grunnloven bygger FNs menneskerettigheter på internasjonale kompromisser mellom ulike land som da representerer ulike religioner, kulturer og verdensdeler. Det er snakk om internasjonale kompromissverdier som de aller fleste mennesker i verden, uavhengig av religion, livssyn og kultur, skal kunne slutte seg til.

Faktisk er det slik at den politiske legitimiteten, og til en viss grad den juridiske tyngden, til FNs menneskerettigheter avhenger av en form for mangfoldsdemokratisk legitimitet. For at en menneskerettighetsbestemmelse skal ha tung politisk legitimitet og juridisk vekt,

¹ Se diskusjon om begrepet Internasjonale menneskerettigheter: Høstmøling, Njål (2012), Internasjonale menneskerettigheter. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, side 33–34.

² Se for eksempel FNs verdenserklæring artikkel 29, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19 (3) eller FNs barnekonvensjon artikkel 5.

må et mangfold av stater ha sluttet seg til bestemmelsen. Dette henger sammen med at folkeretten handler om avtaler mellom ulike suverene stater (uavhengig av størrelse) og legitimiteten til loven handler om hva de er enig om.

Selv om hele Asia (inkludert Kina) og alle de kommunistiske landene i verden teoretisk sett skulle kunne ha flertall, ville den bestemmelsen de fremsetter ikke ha noe politisk legitimitet eller folkerettslig juridisk vekt så lenge de ikke får med seg et mangfold av stater. Slik fungerer det ikke på Stortinget i Norge. Selv om man kan tenke seg at det var bare hvite, norske, kristne menn som stemte for en lov, så ville den loven ha like tung politisk legitimitet og juridisk vekt som alle andre lover fordi mangfoldet ikke betyr noe – det er flertallet som bestemmer. FNs menneskerettigheter er i så måte tuftet på en form for mangfoldsdemokrati, til forskjell fra et rent flertallsdemokrati slik vi har i Norge

Det er staten som er hovedansvarlig for realiseringen av FNs menneskerettigheter. De har plikt til å respektere, sikre og gjennomføre FNs menneskerettigheter. Statlige myndigheter er altså ikke bare forpliktet til å respektere menneskerettighetene, men må også positivt og aktivt sikre at disse oppfylles.

Menneskerettighetsbestemmelsene er i stor grad nedfelt i internasjonale eller mellomstatlige konvensjoner om menneskerettighetene. I tillegg finnes ulike internasjonale instrumenter eller overenskomster i form av erklæringer, resolusjoner og handlingsplaner. Sammen med konvensjonene utgjør de det folkerettslige rammeverket for beskyttelse av menneskerettighetene.

Internasjonale menneskerettigheter har gradvis blitt inkludert i

nasjonale grunnlover og lovgivning for øvrig. For eksempel fikk Norges grunnlov i 1994 en ny bestemmelse om menneskerettigheter – Grunnloven § 110c. Den fastslår at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene, og at nærmere bestemmelser om gjennomføringen av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner skal fastsettes ved ordinær lovgivning.

FN er en mellomstatlig organisasjon med nesten 200 medlemsstater. Det er regjeringene i de respektive landene som representerer staten innenfor FN.³ Nasjonalforsamlingene i de respektive medlemsstatene, som for eksempel Stortinget i Norge, har dermed ingen direkte innflytelse over beslutningene i FN. Det er likevel slik at regjeringene i de fleste land må innhente godkjennelse fra nasjonalforsamlingen før regjeringen på vegne av staten slutter seg til rettslig bindende FN-konvensjoner. En slik tilslutning betegnes som ratifikasjon.

FN er på mange måter en smeltedigel av kulturer, politiske ideologier, religioner og livssyn. I FN sitter representanter for medlemsstatenes regjeringer fra alle deler av verden, som gjennom sin deltakelse søker å sikre at deres synspunkter inkluderes i beslutningene. Representanter fra for eksempel Kina, Russland, Norge, Frankrike, USA, Kenya og Guatemala møtes daglig for å forhandle om ulike FN-beslutninger. Deres oppgave er å forsøke å ivareta sitt lands politikk, interesser og verdier i slike forhandlinger. Dette gjelder også i forhandlingene om menneskerettighetene.

Slike forhandlinger om menneskerettigheter kan ofte være meget tidkrevende og vanskelige fordi medlemslandene kan ha svært forskjellige oppfatninger og syns-

³ FN betegnes som en «intergovernmental organization».

punkter. Alt de ikke kan bli enige om, fjernes fra forhandlingsteksten og forkastes. Det som blir igjen er det som majoriteten av landene er enige om. Internasjonale menneskerettigheter er derfor å anse som minimumsnormer, med andre ord bestemmelser som flertallet av FNs medlemsland er enige om bør være minimumsrettigheter for alle mennesker. Det er likevel ikke til hinder for medlemsstatene å anerkjenne og gjennomføre rettigheter og friheter på nasjonalt plan som går lenger og er mer omfattende enn de minimumsrettighetene som man er blitt enige om i FN.

1.1.1 Betydningen av menneske-verdet

I bunnen av nesten all politikk ligger et menneskesyn. Noam Chomsky har sagt det slik:

«Any stance we take is based on some conception of what is good for people. This conception will tacitly presuppose a certain belief as to the constitution of human nature – human needs and human potential.»⁴

Nazismens drøm om «Det tredje riket» var tuftet på et rasistisk menneskesyn om at noen mennesker er bedre enn andre. Den ariske rase var den beste typen mennesker, mens jøder og romfolk var undermennesker. Det gjaldt å dyrke frem den ariske rase og bli kvitt undermenneskene hvis man skulle nå drømmen.

FN ble tuftet på drømmen om en «ny verden» i tillegg til en ren erkjennelse av hvor galt det kunne gå – «Aldri mer»! Den nye verdenen måtte tuftes på et nytt menneskesyn. Artikkel 1 i FNs verdenser-

klæring om menneskerettigheter er dette menneskesynet. Det er ingen rettighet eller lov som sådan, men en definisjon av mennesket. Denne definisjonen lyder som følger:

«Alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd.»⁵

Det er på mange måter et sjelløst kompromissmenneskesyn. Legg merke til at det står at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd, ikke at alle er skapt. USA ble for eksempel grunnlagt med de udødelige ordene i uavhengighetserklæringen: *«We hold these truths to be selfevident, that all men are created equal.»* Brasil var så frimodig å foreslå at det skulle stå *skapt* («created»), men representanten for Kina satte ned foten og spurte hvordan FNs verdenserklæring skulle være en universell erklæring hvis én milliard mennesker ikke trodde på den. Brasil og andre land med et flertall av religiøse mennesker måtte derfor reise hjem og prøve å forklare hvordan de hadde tapt Gud, hvordan de hadde forhandlet Skaperen bort.⁶ Det er klart det var vanskelig å svelge for mange, men slik fungerer alle forhandlingene om FNs menneskerettigheter. Det er snakk om vanskelige kompromisser der partene må forholde seg til og respektere hele verdens mangfold.

Selv om artikkel 1 er et universelt kompromiss og man på mange måter kan synes det er en floskel at alle mennesker er likeverdige, skal man ikke undervurdere betydningen av at alle FNs medlemsland har stilt

⁴ Se Noam Chomsky interviewed by Kate Soper: <http://www.chomsky.info/interviews/199808--.htm>

⁵ Originalen lyder som følger: «All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.»

⁶ Lindholm, Tore (1999), Article 1. In G. Alfredsson & A. Eide (1999), The Universal Declaration on Human Rights: A Common Standard of Achievement. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, s. 55–58.

seg bak dette. Det er ikke en objektiv matematisk sannhet. Vi må huske at Nazi-Tyskland hadde noen av de mest anerkjente universitetene i verden. Det rasistiske menneskesynet var ikke uten vitenskapelig hold, eller i det minste vitenskapelig støtte. Det nye menneskesynet var og er derfor tuftet på en tro. Det er et standpunkt – et standpunkt som skal danne grunnlag for all politikk i alle FNs medlemsland. Det slår fast at alle mennesker er født med samme menneskeverd, inkludert romfolk, samer og muslimer.

I Norge kan vi slå oss på brystet med at vi har den nest eldste grunnloven, etter USA. Men den ble langt fra tuftet på en definisjon av at alle mennesker er likeverdige, men derimot det stikk motsatte. I den opprinnelige Grunnlov § 2 sto det blant annet at «Jesuitter og Munkeordener maae ikke taales. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget.»

Hvis alle mennesker er født med samme menneskeverd og er utstyrt med fornuft og samvittighet, har alle mennesker krav på å bli behandlet med samme respekt og verdighet uavhengig av hudfarge, kultur, religion, kjønn, legning eller politisk ståsted.

Mange kan være uenig i flere ting. De fleste tror for eksempel at deres egen religion og politiske ståsted (eller mangel på sådan) er det mest fornuftige i verden. Men like fullt må man akseptere at andre mennesker med en annen oppfatning må behandles med like stor verdighet og respekt for deres ståsted.

1.2 FNs "Bill of Human Rights" og andre kjernekonvensjoner

FN ble etablert etter andre verdenskrig i 1945. Overgrepene mot sivilbefolkning

gen under krigen var mange og grusomme, herunder mishandling, tortur, diskriminering, henrettelser, manglende rettergangsgarantier og fravær av ytringsfrihet. Da statene møttes i San Francisco våren 1945 for å vedta en ny internasjonal verdensorden – FN-pakten – var det åpenbart at det måtte legges sterkere begrensninger på statsmakten enn man til da hadde godtatt. Det var en målsetting å styrke individenes rettigheter og friheter mot overgrep fra statlige myndigheters side.⁷

Det lyktes likevel ikke statene å utarbeide en nærmere definisjon av menneskerettigheter i FN-pakten, til tross for at troen på menneskerettigheter fremheves som sentralt i FN-paktens forord. I tillegg henviser en rekke bestemmelser i FN-pakten til menneskerettigheter.⁸ Definisjonen av menneskerettighetene ble overlatt til FNs menneskerettighetskommisjon, som ble opprettet av FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). Kommisjonen hadde på det tidspunktet 18 medlemsstater. Det tok i alt tre år å enes om en erklæring om menneskerettigheter som skulle fungere som en nærmere definisjon av begrepet menneskerettigheter. 10. desember 1948 vedtok FNs generalforsamling FNs verdenserklæring om menneskerettigheter i form av en resolusjon.⁹

Etter vedtakelsen av denne erklæringen, startet FN arbeidet med å utarbeide en juridisk bindende konvensjon om menneskerettighetene som de lovgivende makter i de ulike land kunne stille seg bak (ratifisere) og forplikte seg til å følge.¹⁰ Etter hvert ble det klart at FN måtte splitte arbeidet med operasjonaliseringen av Verdenserklæringen i to konvensjoner. Det tok i alt 18 år før Generalforsamlingen 16. desember 1966 kunne vedta *Konvensjonen om sivile og*

⁷ Se Høstmæling, Njål (2003), Internasjonale menneskerettigheter. Oslo: Universitetsforlaget, side 33.

⁸ Se FN-pakten artikkel 1.3, 13.1, 55c, 56, 62.2, 68 og 76c.

⁹ Se Høstmæling, Njål (2003), Internasjonale menneskerettigheter. Oslo: Universitetsforlaget, side 38.

¹⁰ I demokratiske stater skiller vi mellom den lovgivende makt, den utøvende makt og den dømmende makt. I noen stater, og særlig i mer autoritære stater, er dette mer blandet. Deltakerne i FN er

politiske rettigheter (SP) og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). De to konvensjonene har en rekke sammenfallende bestemmelser, blant annet artikkel 1 som omhandler selvbestemmelse.

Selv om konvensjonene hadde som utgangspunkt å utdype Verdenserklæringen, ble det også inkorporert en bestemmelse som var helt utelatt i denne – nemlig SP-artikkel 27 som omhandler minoriteters rettigheter.¹¹

Verdenserklæringen og de to nevnte FN-konvensjonene omtales ofte som en «menneskerettighetspakke» bestående av tre elementer. På engelsk betegnes pakken som *The International Bill of Human Rights*.

I tillegg til denne pakken har FN utarbeidet en rekke andre viktige menneskerettighetskonvensjoner og erklæringer. Her er det spesielt syv konvensjoner som blir omtalt som kjernekonvensjoner for FNs menneskerettigheter (core international human rights treaties).¹² Disse andre kjernekonvensjoner er:

- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen) av 21. desember 1965.
- Konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) av 18. desember 1979.
- FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989.
- FNs konvensjon mot tortur og

annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (konvensjonen mot tortur) av 26. juni 1987.

- FNs konvensjon om beskyttelse av migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier (migrasjonsarbeiderkonvensjonen) av 18. desember 1990.
- FNs konvensjon om rettigheter for funksjonshemmede av 13. desember 2006.
- FNs konvensjon om beskyttelse av alle personer mot tvungen forsvinning av 20. desember 2006.

1.3 Det norske rettssystem og menneskerettighetene

FNs menneskerettigheter er en del av det man kaller folkeretten (internasjonal lov). Det norske rettssystem bygger i utgangspunktet på det såkalte dualistiske prinsipp. Det betyr at folkerettens regler ikke anses som gjeldende norsk rett uten at de er inkorporert i norsk rett ved lov eller vedtak av kompetente myndigheter. Stortinget er Norges lovgivende myndighet og er ansvarlig for bestemmelser som skal være bindende for alle borgere.¹³

Inkorporasjon innebærer at de folkerettslige regler som inkorporeres formelt sett blir en del av den norske rett. Dualismen står i kontrast til *monismeprinsippet*, som innebærer at folkerettslige konvensjoner får umiddelbar nasjonalrettslig virkning og regnes som en del av det nasjonale lovverket idet de blir ratifisert.

Det dualistiske prinsippet

representanter for den utøvende makt. Men for at en bestemmelse eller avtale mellom ulike land skal få rettslig status nasjonalt, må den lovgivende makt bestemme det. Det betyr at regjeringen forhandler om konvensjonstekstene mens Stortinget binder Norge til dem med eller uten reservasjoner. Når Stortinget har vedtatt å binde Norge til en konvensjon, er den ratifisert.

¹¹ Se Nowak, Manfred (2005), U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 636. Se også mer om SP-artikkel 27 og minoriteters rettigheter senere i denne artikkelen.

¹² Se mer om disse kjernekonvensjonene på: Høykommissæren for menneskerettigheter (24. juni 2007), Human Rights Bodies: <http://www.ohchr.org/english/bodies/index.htm>

¹³ Se Grunnloven §§ 75–79.

modifiseres i norsk rett gjennom *presumsjonsprinsippet*. Dette prinsippet går ut på at norsk rett formodes/presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten. Prinsippet innebærer at norsk rett så langt som mulig skal tolkes på en slik måte at det ikke oppstår motstrid mellom norske rettsregler og folkeretten.¹⁴ *Folkerettsgruppen*, ledet av professor Asbjørn Eide, ble 14. juni 1995 oppnevnt av Justis- og politidepartementet for å utrede den folkerettslige utviklingen etter 1984. De forklarer i sin rapport:

«Etter det såkalte *presumsjonsprinsippet* skal innholdet i norsk rett tolkes slik at det samsvarer med folkeretten dersom det ikke kan påvises at norsk rett på det relevante område inneholder regler som klart avviker fra folkeretten. I praksis betyr dette at norsk rett bare går foran folkeretten dersom det er klar motstrid.»¹⁵

I tillegg er det slik at hvis norsk rett er i strid med folkeretten, er norske myndigheter forpliktet til å endre norske lover slik at de kommer i overensstemmelse med folkeretten. Folkerettsgruppen forklarer for eksempel følgende:

«Hvis gjeldende norsk rett er i strid med ILO-konvensjonen, er myndighetene forpliktet til å endre norsk rett slik at den kommer i samsvar med konvensjonens krav. Etablerte rettsforhold er ikke beskyttet mot inngrep fra folkeretten.»¹⁶

Når det gjelder menneskerettigheter, har Norge også gjennom Grunnloven § 110c pålagt myndighetene å respektere og sikre menneskerettighetene:

«Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Første ledd pålegger myndigheter å handle i overensstemmelse med menneskerettighetene uavhengig av om den aktuelle menneskerett er inkorporert eller ikke. Loven gir uttrykk for et styrket *presumsjonsprinsipp* når det gjelder menneskerettigheter. Andre ledd i § 110c¹⁷ har gitt grunnlag for *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*, vedtatt 21. mai 1999.

Menneskerettsloven åpner for at fem menneskerettighetskonvensjoner (i tillegg til noen av tilleggsprotokollene til noen av konvensjonene) inkorporeres direkte som gjeldende norsk lov (§ 2).

- Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter (EMK) av 4. november 1950.
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966.
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966.
- FNs konvensjon om barns rettigheter (*barnekonvensjonen*) av 20. november 1989
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (*kvinnekonvensjonen*) av 18. desember 1979.

Disse konvensjonene har gjennom denne loven fått en helt spesiell stil-

¹⁴ Se Skogvang, Susann Funderud (2009), *Samerett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, side 51.

¹⁵ NOU 1997: 5, *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*, avsnitt 1.2.8, side 10.

¹⁶ NOU 1997: 5, *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*, avsnitt 3.3.9, side 66.

¹⁷ For fylldig informasjon om Grunnloven § 100c, se Vislie, Camilla S. (1999), *Høyesterett og menneskerettighetene*. Oslo Tano Aschehoug, side 55–116

ling i norsk rett. De er gitt en forrang og «skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning» (§ 3). FNs barnekonvensjon ble inkorporert på linje med EMK, ØSK og SP ved lov 1. august 2003 og kvinnekonvensjonen ble inkorporert 19. juni 2009.

For rasediskrimineringskonvensjonen har Stortinget valgt et annet system, nemlig inkorporasjon gjennom *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*, 3. juni 2005 nr. 33). Den spesielle forrangsregelen i menneskerettslovens § 3 gjelder ikke for denne konvensjonen.¹⁸ Men rasediskrimineringskonvensjonen gjelder som norsk lov på linje med annen formell lov. Eventuelle regelkonflikter må løses i overensstemmelse med vanlige norske rettskildes prinsipper.¹⁹

Når det gjelder ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter²⁰, er den – til tross for at det er kommet flere forslag om det – ikke inkorporert på samme måte som de overnevnte konvensjonene. Men Grunnloven § 110c pålegger norske myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetskonvensjoner. I tillegg pålegger Grunnloven § 110a «*Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv*». ILO-konvensjon nr. 169 har derfor betydelig rettskildevikt i norsk rett, selv om det er litt uklart hva som skjer hvis det oppstår strid med norsk lov.²¹

1.4 Nærmere om konvensjoner, erklæringer og internasjonal sedvanerett

FNs menneskerettighetsbestemmelser er i stor grad nedfelt i internasjonale konvensjoner og traktater. I tillegg finnes det ulike internasjonale erklæringer, resolusjoner og handlingsplaner. Sammen med konvensjonene utgjør de det folkerettslige rammeverket for beskyttelse av menneskerettighetene.

1.4.1 Konvensjoner

En internasjonal konvensjon er en avtale mellom stater som hvert land selv forplikter seg til å respektere gjennom å ratifisere (skrive under på avtalen). Konvensjoner kan også gå under navnene traktat eller pakt. En konvensjon er forskjellig fra en erklæring eller en deklarasjon i den forstand at en erklæring ikke innebærer at statene selv velger å forplikte seg til bestemmelsene. En konvensjon er folkerettslig bindende bare for de stater som har ratifisert den.

I internasjonale organisasjoner som FN er det representanter for regjeringene som deltar, ofte representert ved utenriksdepartementene. Demokratiske land er gjerne tuftet på det såkalte maktfordelingsprinsippet som innebærer en tredeling av makten mellom den lovgivende makt, den utøvende makt og den dømmende makt. Regjeringen representerer den utøvende makt og har i prinsippet ikke makt til å vedta lover i et land. Det er den lovgivende makt som vedtar lover, altså Stortinget i Norge. For at en konvensjonstekst framforhandlet mellom de ulike regjeringer skal kunne få lovs kraft i et land må de lovgivende

¹⁸ Se Møse, Erik og Aal, Jørgen (1999), Norsk lovkommentar: 21. mai 1999 nr. 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), note nr. 2.

¹⁹ Se Kirkøen, Christel (2005), Norsk lovkommentar: 3. juni 2005 nr. 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), note nr. 5, samt Bruzelius, Karin M. (1978), Norsk lovkommentar: 9. juni 1978 nr. 45: Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), note nr. 6.

²⁰ Se punkt 4.3 ILO-konvensjon nr. 169, side 30.

²¹ Se Skogvang, Susann Funderud (2002), Samerett: Om samenes rett til en fortid, nåtid og framtid. Oslo: Universitetsforlaget, side 58–61.

forsamlinger (Stortinget) godta teksten. Når den lovgivende makt i et land har godkjent en konvensjon har staten ratifisert konvensjonen.

Når en stat har ratifisert en bestemt konvensjon betyr det at vedkommende stat har bundet seg folkerettslig til å gjennomføre konvensjonens bestemmelser på sitt eget territorium. Stater som har ratifisert en konvensjon betegnes som *konvensjonsparter*. Som regel må en ratifisering godkjennes av parlamentet i landet (Stortinget i Norge). Et land kan også ratifisere en konvensjon med forbehold til enkeltbestemmelser i konvensjonen. Det vil si at de *reserverer* seg fra å være forpliktet til å følge enkelte bestemmelser. Stater kan likevel ikke reservere seg fra bestemmelser som er av avgjørende betydning for konvensjonens grunnleggende målsetting, eller formulere en reservasjon som er i strid med konvensjonens eventuelle egne bestemmelser om reservasjoner.²²

1.4.2 Erklæringer

En erklæring er et policydokument som gir uttrykk for hva statene i det respektive organ som vedtar erklæringen er enig om. Resolusjoner og handlingsplaner er uttrykk for det samme og fungerer tilnærmet på samme måte som en erklæring. En erklæring vedtatt av FNs generalforsamling er i prinsippet bindende for alle FNs medlemstater, men er ikke juridisk bindende på samme måte som en konvensjon.

Erklæringer er ikke gjenstand for ratifikasjon og er bare en avtale mellom de ulike regjeringer. Erklæringer inneholder normalt grunnleggende prinsipper og gir uttrykk for viktige og overordnede målset-

tinger. Erklæringer er normalt første steg i prosessen for å få vedtatt en konvensjon. Normalt framforhandles medlemsstatene en erklæring først, for deretter å framforhandles en konvensjon som utdyper prinsippene i erklæringen nærmere. Eksempelvis, ble FNs erklæring om barns rettigheter framforhandlet først. Denne erklæringen dannet så grunnlaget for forhandlingene om FNs barnekonvensjon. Selv om en erklæring ikke er rettslig bindende i konvensjonell folkerettslig forstand er erklæringer ofte et viktig bevis for å fastslå om et menneskerettighetsprinsipp kan betraktes som internasjonal sedvanerett.

1.4.3 Internasjonal sedvanerett

Internasjonal sedvanerett er en internasjonal rettskilde som bygger på beviser i forhold til hva man kan betrakte som *generell praksis og akseptert som lov*.²³ Ifølge Njål Høstmæling er internasjonale sedvanerett en fast og ensartet statspraksis over tid, utøvd i den tro at en følger rettsregler (såkalt *opinio juris*).²⁴ Det er altså to sider ved internasjonal sedvanerett, et objektivt kriterium som går på *generell praksis* eller fast ensartet praksis over tid og et subjektivt kriterium i forhold til det som er *akseptert som lov eller utøvd i den tro en følger rettsregle*.

Kilder som beviser objektiv praksis kan være basert på antall konvensjoner, erklæringer, vedtak og resolusjoner som referer til en menneskerettighet. Bestemmelsene i FNs *verdenserklæring om menneskerettigheter* har for eksempel, siden den ble vedtatt i 1948, opparbeidet seg nærmest unison internasjonal oppslutning og er henvist til i utallige

²² Se Wien-konvensjonen om traktatretten av 1969, artiklene 19. Denne konvensjonens grunnleggende bestemmelser om reservasjoner har en betydelig vekt i folkeretten og kan derfor regnes som bindende på basis av internasjonal sedvanerett.

²³ Se Malanczuk, Peter (1997) *Akerhurst's Modern Introduction to International Law* (syvende versjon). London: Routledge, side 39.

²⁴ Se Høstmæling, Njål (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget, side 94.

internasjonale konferanser, vedtak og konvensjoner som omhandler forpliktende menneskerettigheter. Et flertall av bestemmelsene i verdenserklæringen er derfor rettslig bindende for statene basert på internasjonal sedvanerett.²⁵ Kriterier som handler om subjektiv aksept eller tro på at en regel er å regne som folkerettslig bindende (*opinio juris*) kan for eksempel være hvor mange stater som har gitt sin støtte til en konvensjon eller en erklæring (uttrykker graden av aksept). I tillegg vil graden av autoriteten til de som har gitt sin tilslutning telle og måten det sies på. FNs Millenniumserklæring har for eksempel stor vekt i internasjonal lov fordi det var intet mindre enn 189 stater som enstemmig *sverget sin lojalitet* til erklæringen. I tillegg var 147 av statene representert med sine øverste statsledere i form av presidenter, statsministere og konger.²⁶

Når det gjelder autoritetskriteriet er det også av betydning hvor stor kompetanse et organ har. Uttalelser, og i særdeleshet General Comments, som Menneskerettighetskomiteen kommer med tillegges som regel stor vekt av de fleste statene.

Siden menneskerettighetene ikke regulerer mellomstatlige forhold, men forholdene mellom individer og staten, vil statspraksis bli begrenset til statenes mer teoretiske uttalelser og opptreden internasjonalt.²⁷

Det må også nevnes at sedvanerettens betydning for menneskerettighetene er mindre enn for andre deler av folkeretten. For det første

er det et relativt godt utbygd konvensjonssystem, ifølge Njål Høstmæling. Jeg vil likevel tilføye at for minoriteter og urfolk er konvensjonssystemet begrenset. I tillegg er statspraksis av stor betydning for dannelsen av sedvanene.

1.5 Menneskerettighetenes gjennomslagskraft

Det er i utgangspunktet to grunner til at stater velger å respektere menneskerettigheter: materielle grunner og normative samvittighetsgrunner. De materielle grunnene handler for eksempel om at det er bra for statsøkonomien og handelsbetingelsene for en stat å følge internasjonale menneskerettighetsnormer. En stat som bryter etablerte menneskerettigheter kan oppleve både økonomiske sanksjoner og boikott. De normative samvittighetsgrunnene handler om at statsledere og statens borgere vil at andre stater skal tenke godt om dem samt at de ønsker å tenke godt om seg selv. Det er en skam å bli hengt ut som en «ond stat» i internasjonal presse. Disse kriteriene for hvorfor stater velger å respektere menneskerettigheter er de samme både for de konvensjoner staten selv har ratifisert og for de menneskerettighetene som har opparbeidet seg status som internasjonal sedvanerett.²⁸ I denne sammenheng er det lett å se at internasjonal sedvanerett kan være like bindende for staten som avtalefestede konvensjoner.

²⁵ Se mer om Verdenserklæringens status som internasjonal sedvanerett i: Buergenthal, Thomas, Dinah Shelton og Davis Stewart (2002) *International Human Rights in a Nutshell*. Hague: West Group, side 39-43. Og se Høstmæling, Njål (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget, side 41-42.

²⁶ Se UN doc. A/56/326 (6 September 2001) *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, side 2.

²⁷ Se Høstmæling, Njål (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget, side 94-

²⁸ Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. & Sikkink, Kathryn (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, side 6-10.

Kapittel 2

2.1 Det paktbaserte menneskerettighetssystemet

FN-pakten er FNs konstitusjon eller grunnlov. Den konstituerer en rekke av FNs viktigste organer for menneskerettigheter. Det er vanlig å dele FNs menneskerettighetsorganer i to hovedkategorier: de paktbaserte og de konvensjonsbaserte. De paktbaserte organene er etablert med hjemmel i FN-pakten. De konvensjonsbaserte FN-organene er konstituert av ulike menneskerettighetskonvensjoner og henter sitt mandat fra teksten i den konvensjonen som har opprettet organet.

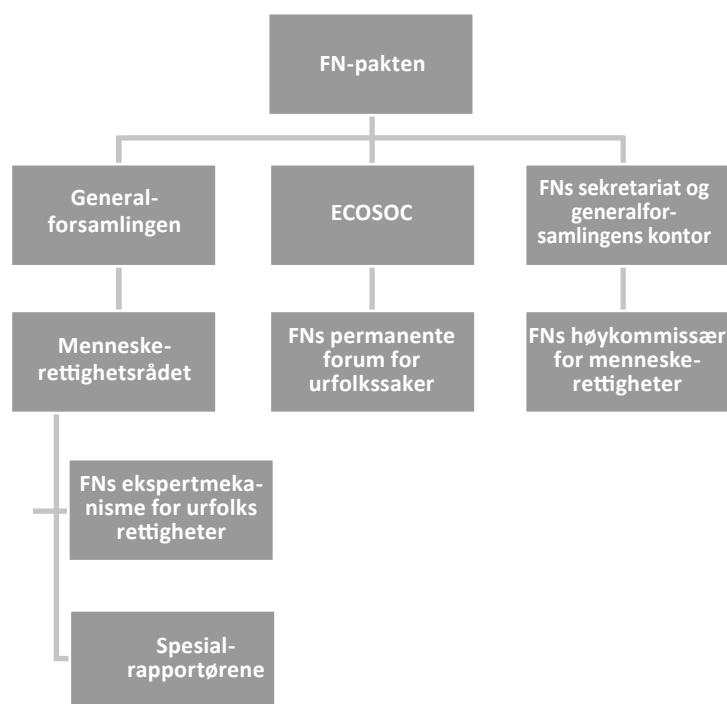
I dette kapittelet skal jeg først gi en oversikt over de viktigste paktbaserte organene. I neste kapittel kommer jeg tilbake til de konvensjonsbaserte menneskerettighetsorganene. Til forskjell fra FNs konvensjonsbaserte organer, er arbeidet i de paktbaserte organene i all hovedsak mer politisk og mindre rettslig og juridisk preget. Det paktbaserte systemet kan også i prinsippet behandle alle slags menneskerettsspørsmål i alle FNs medlemsland, uavhengig av hvilke konvensjoner de har ratifisert. De konvensjonsbaserte organene forholder seg bare til sin konvensjon og bare til de landene som har ratifisert den konvensjonen de overvåker. Selv om de paktbaserte organene i prinsippet kan behandle brudd på menneskerettigheter i alle land, preges de i realiteten av den internasjonale politiske hverdagen. De mektigste og største

landene blir sjelden eller aldri utsatt for det samme presset som enkelte små og mindre mektige land.

2.1.1 Noen av de viktigste paktbaserte FN-organene for menneskerettigheter er:

- *FNs menneskerettighetsråd og dets underliggende organer, inkludert FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP). Rådet er underlagt FNs generalforsamling.*
- *FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), inkludert FNs permanente forum for urfolkssaker som er underlagt ECOSOC.*
- *FN-kontoret for høykommissæren for menneskerettigheter underlagt FNs generalsekretær og FNs sekretariat.*

Figuren nedenfor viser et organisasjonskart over disse paktbaserte FN-organene:



2.2 FNs generalforsamling

Generalforsamlingen er FNs øverste organ, der alle medlemslandene er representert. I Generalforsamlingen har hvert enkelt land én stemme hver. For viktige beslutninger kreves to tredels flertall. Beslutningene i Generalforsamlingen er ikke folkerettslig bindende for medlemsstatene, men har likevel stor betydning i og med at det representerer det man kan kalle verdenssamfunnets stemme. Generalforsamlingen møtes en gang i året, med mindre det er kalt inn til ekstraordinære møter. Den årlige samlingen starter som regel i september og varer helt til slutten av desember. Noen saker behandles utelukkende i plenum, mens resten av arbeidet deles opp i seks faste komiteer der den tredje komiteen er spesielt relevant for menneskerettighetsspørsmål:

- Første komité: Nedrustning og internasjonal sikkerhet
- Andre komité: Økonomiske og finansielle spørsmål
- Tredje komité: Sosiale, menneskelige og kulturelle spørsmål
- Fjerde komité: Spesielle politiske saker og avkolonisering
- Femte komité: Budsjett og administrative saker
- Sjette komité: Juridiske spørsmål

Komiteene utarbeider forslag til resolusjoner og erklæringer som senere blir lagt frem for avstemming i plenum. Generalforsamlingen kan fatte vedtak om innflytelsen til og funksjonen til alle FN-organ. Med unntak av de spørsmål som er under behandling i Sikkerhetsrådet, kan Generalforsamlingen fatte vedtak om stort sett alt som har med menneskerettigheter å gjøre i FN. Nye menneskerettighetskonvensjoner eller menneskerettighetserklæringer må som regel godkjennes av Generalforsamlingen. Et unntak er for eksempel

konvensjoner som vedtas av ILO. Disse konvensjonene blir ikke lagt frem for avstemming, men Generalforsamlingen kan komme med anmodninger til ILO. Generalforsamlingen kan ta opp spesielle menneskerettighetssituasjoner både som tema for mange land eller med spesifikt fokus på enkeltland. De kan så anmode et underordnet organ om å se nærmere på problemstillingen. I noen tilfeller kan de anmode Sikkerhetsrådet om å behandle saken, noe som i ytterste konsekvens kan innebære militære tiltak.²⁹

2.3 FNs menneskerettighetsråd

Menneskerettighetsrådet er FNs mest sentrale menneskerettighetsorgan. Det er direkte underlagt Generalforsamlingen. Rådet ble opprettet i 2006 og erstatter den tidligere Menneskerettighetskommisjonen.

Rådet er et politisk organ og har til enhver tid representanter fra 47 medlemsstater. Medlemsstatene velges av Generalforsamlingen på basis av geografisk fordeling og medlemsstatenes holdninger til og gjennomføring av deres internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Rådet fatter beslutninger og anbefalinger på basis av avstemming. De behandler stort sett alle saker som har med menneskerettigheter å gjøre i FN. Menneskerettighetsrådet er lokalisert i Genève i Sveits. Kontoret for FNs høykommissær for menneskerettigheter fungerer som Rådets sekretariat.³⁰

Menneskerettighetsrådet har til oppgave å fremme universell respekt og beskyttelse av alle menneskerettighetene og frihetene for alle mennesker og grupper. Rådet skal arbeide med saker og spørsmål vedrørende krenkelser av menneskerettighetene, deriblant grove og systematiske brudd på disse rettighetene. Rådet skal gi anbefalinger og råd til medlemsstatene og FN-systemet,

²⁹ Mer om FNs generalforsamling på: <http://www.un.org/ga/>

³⁰ Se punkt 2.5 FN-kontoret for høykommissæren for menneskerettigheter, side 17.

herunder Generalforsamlingen, i saker vedrørende menneskerettighetsbrudd. Rådet har også som oppgave å fremme og koordinere FNs arbeid til fordel for menneskerettighetene.

Videre skal Rådet blant annet foreta periodiske evalueringer og vurderinger av menneskerettighetssituasjonen i FNs medlemsland. Det såkalte Universal Periodic Review (UPR) er en ordning som innebærer at hver medlemsstat blir evaluert. De må rapportere om hva de har gjort og svare på spørsmål. Spørsmålene fra Rådet er både basert på landets egne rapporter og på informasjon som de henter inn fra frivillige organisasjoner, FN-organers egne vurderinger, menneskerettseksperter, Rådets egne spesialrapportører og andre relevante kilder som for eksempel Sametinget i forhold til Norge. Evalueringen ledes av tre utvalgte land, en såkalt troika. Basert på evalueringen, som varer cirka tre timer, utarbeider troikaen en resultatrapport («outcome report») som summerer opp diskusjonen i tillegg til spørsmål, kommentarer og anbefalinger til staten. I kommentarene kan det ligge kritikk i form av bekymringer. Det vil si at Rådet sier at de er bekymret for en eller annen menneskerettighetssituasjon.³¹

Rådet har også ulike mekanismer for overvåkning av menneskerettighetssituasjonen i medlemslandene, der situasjonen i identifiserte land overvåkes nærmere og tematiske mekanismer hvor spesielle kategorier av menneskerettigheter vurderes og overvåkes nærmere (for eksempel tematiske områder som tortur, rettighetene til minoriteter, urfolk, kvinner, barn, slaveri, utdanning, helse, vilkårlig arresteringer, vilkårlige og summariske henrettelser, ytringsfrihet, ekstrem fattigdom, religionsfrihet m.v.) Disse mekanismene betegnes ofte som Rådets «spesialprosedyrer».

Vurdering av om det er behov for nye menneskerettighetsstandarter eller nye konvensjoner, samt eventuelt å utarbeide forslag til slike nye konvensjoner eller erklæringer, faller inn under Menneskerettighetsrådets mandat. Med andre ord skal Rådet i tillegg til å arbeide med å fremme og beskytte allerede eksisterende menneskerettigheter, også arbeide med å utvikle nye normer dersom og når dette eventuelt er nødvendig.³²

2.3.1 FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP)

FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) består av fem uavhengige eksperter på urfolks rettigheter.³³ Medlemmene blir utpekt av FNs menneskerettighetsråd. Rådet skal spesielt søke å finne eksperter som har en urfolksbakgrunn. Den samiske juristen John Bernhard Henriksen ble i 2008 utnevnt som en av de fem første ekspertene. Han satt i sitt verv frem til 2011.

EMRIP er et rådgivende organ for Menneskerettighetsrådet. Basert på Rådets ønsker gir EMRIP råd om urfolks rettigheter på ulike temaer basert på studier og research. EMRIP kan også legge frem forslag til Rådet for dets godkjenning.

EMRIP holder én årlig konferanse der de inviterer representantene for FNs permanente forum for urfolkssaker og FNs spesialrapportør om urfolks rettigheter. I tillegg inviteres stater, FN-organer, NGO-er, akademikere og urfolksorganisasjoner til å delta som observatører.³⁴

Den første studien til EMRIP kom i 2009 i form av en lengre rapport om situasjonen for urfolk i forhold til retten til utdanning. Rapporten tar for seg hvor vi står i dag og hvordan man skal forstå urfolks rett til utdanning. I tillegg peker rapporten på det EMRIP mener er

³² Se mandatet til Menneskerettighetsrådet: UN doc. 60/251 (3. april 2006), Resolution adopted by the General Assembly: 60/251. Human Rights Council. Mer informasjon om Menneskerettighetsrådet på: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

³³ Originalnavnet er: The Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP).

³⁴ Human Rights Council Resolution 6/36, punkt 5–9.

de viktigste utfordringene for å oppfylle denne rettigheten for urfolk.³⁵ Basert på studien har EMRIP også utarbeidet et sett med konkrete råd til Menneskerettighetsrådet.³⁶

2.3.2 Menneskerettighetsrådets spesialrapportører

Menneskerettighetsrådet utpeker individuelle menneskerettighetseksperter som såkalte spesialrapportører. De kan deles inn i to kategorier: rapportører for enkeltland og tematiske rapportører. I tillegg kommer noen arbeidsgrupper som har tilsvarende samme mandat som spesialrapportørene. Her vil jeg se spesielt på Spesialrapportøren for urfolks rettigheter. Spesialrapportørens mandat er som følger:

- Undersøke strategier og tiltak for å oppnå full og effektiv beskyttelse av rettighetene til urfolk og identifisere, utveksle og fremme «best practices» (gode eksempler).
- Samle, spørre, motta og utveksle informasjon og korrespondanse fra alle relevante kilder inkludert regjeringer, urfolk selv, deres lokalsamfunn og organisasjoner om brudd på deres menneskerettigheter og fundamentale friheter.
- Formulere henstillinger og forslag til passende tiltak og aktiviteter som kan forebygge og bøte på brudd på menneskerettigheter og fundamentale friheter for urfolk.
- Arbeide i tett relasjon til de andre spesialrapportørene og andre underliggende organer under Menneskerettighetsrådet, spesielt FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP). I tillegg skal spesialrapportøren samarbeide med FNs permanente forum for urfolkssaker.
- Legge spesielt vekt på urfolkskvinner og barns situasjon.

Den første Spesialrapportøren for urfolks rettigheter ble utnevnt i 2001 av det som den gang het Menneskerettighetskommisjonen. Det var dr. Rodolfo Stavenhagen fra Mexico. Han satt frem til 2008, da professor James Anaya overtok stafettpinne.

Spesialrapportøren besøker ulike land og forhører seg om urfolks situasjon i de land han besøker. Han kan sende ut viktige hasteappeller (urgent appeals) i forbindelse med akutt fare for brudd på individers eller hele samfunns menneskerettigheter. Han sender også «anklagebrev» til regjeringer som de må svare på i saker som haster litt mindre. Både hasteappeller og anklagebrev forblir konfidensielle inntil de blir publisert i Spesialrapportørens årsrapport for Menneskerettighetsrådet. Spesialrapportøren avlegger årlige rapporter til Rådet. Spesialrapportørsystemet er en del av Rådets overvåkningsmekanismer, og skal derfor hjelpe Menneskerettighetsrådet til å overvåke, fremme og beskytte menneskerettighetene. Et viktig mål for alle spesialrapportører er at de skal bidra til å forbedre dialogen med medlemsstatene på det tematiske området som han/hun er ansvarlig for.

Spesialrapportøren er en betydelig autoritet i forhold til urfolks rettigheter. Hans vurderinger og tolkninger er ikke juridisk bindende eller obligatorisk for noen å følge, men de tillegges ofte stor vekt. Det kommer selvsagt litt an på hvem som er spesialrapportør og hvor god han er til å ivareta sin troverdighet. Men det er Menneskerettighetsrådet som har utpekt vedkommende og han rapporterer direkte til Rådet. Det i seg selv gjør hans uttalelser viktige.

2.3.3 Klage til Menneskerettighetsrådet

Hva skal man gjøre hvis man mener å være offer for et brudd på en eller flere menneskerettigheter? I utgangs-

³⁵ Human Rights Council (13. august 2009) A/HRC/12/33.

³⁶ The Expert Mechanism Advice No. 1 (2009).

punktet er det alltid staten som har ansvar for å respektere, beskytte og fremme menneskerettigheter. Man bør derfor først henvende seg til myndighetene. Hvis man ikke når frem overfor myndighetene, må man prøve saken i retten. Og hvis man da har prøvd saken for alle nasjonale rettsinstanser (helt opp til Høyesterett) eller kan bevise at rettsinstitusjonene ikke fungerer eller bruker urimelig lang tid, kan man ta saken videre til FN.

Under dette punktet skal jeg se kort på det å klage til Menneskerettighetsrådet. Til forskjell fra klager under det konvensjonsbaserte systemet, kan man her sende inn klager uavhengig av hvilke konvensjoner et land har ratifisert. Det er likevel vanskeligere å nå gjennom systemet med mindre menneskerettighetskrenkelser – det bør derfor være snakk om alvorlige brudd på menneskerettigheter.

Man må kunne vise til et konsekvent mønster med grove krenkelser på menneskerettigheter som er troverdig og godt dokumentert. Hvis man lykkes med denne klageformen, kan man nå helt til topps i FNs menneskerettighets-system – helt til Menneskerettighetsrådet – som igjen kan ta saken videre til Generalforsamlingen. Her kan det legges betydelig press på et land.

Klagen sendes til Høykommissæren for menneskerettigheter. Både individer og grupper som er direkte offer for menneskerettighetsbrudd eller som har kjennskap til det kan sende inn en slik klage. Klagen bør inneholde så detaljerte fakta som mulig. Det er ikke nok å basere seg på massemedier. Prosedyren forutsetter et mønster med en serie med menneskerettighetsbrudd. Man bør vise til at man har brukt opp alle rettsmidler nasjonalt, at disse er ineffektive eller at de vil bruke urimelig lang tid. Klagen kan ikke overlappe med behandlingen i noen andre internasjonale organisasjo-

ner. Klagen kan ikke være anonym.

Hele prosessen er konfidensiell og designet for å åpne for konstruktiv dialog med staten. Menneskerettighetsrådet behandler sakene i lukkede møter der staten er invitert til å forsvare seg. Hvis situasjonen i et land avslører et mønster med systematiske grove menneskerettighetskrenkelser, kan Rådet beslutte å fortsette etterforskningen år etter år med mer informasjon fra regjeringen og den som klager. Rådet kan også utpeke en uavhengig ekspert som skal ha direkte kontakt med regjeringen, samle informasjon fra befolkningen i landet og ulike kilder for informasjon om saken, forhandle med regjeringen og foreslå tiltak for å få en slutt på krenkelsene. Rådet kan også beslutte å droppe hele prosedyren og gjøre saken offentlig. Da kan saken sendes videre til Generalforsamlingen.³⁷

2.3.4 Frivillige organisasjoner med rådgivende ECOSOC-status

Å klage til Menneskerettighetsrådet er en ganske tungvint måte å nå frem med sin klage på. En lettere måte å bli hørt på er å legge saken sin frem for noen andre instanser som har talerett i Rådets hovedforsamling, for eksempel gjennom en frivillig organisasjon (NGO)³⁸ med rådgivende ECOSOC-status. NGO-er med såkalt rådgivende ECOSOC-status kan delta som observatører med begrenset talerett på Menneskerettighetsrådets møter. Når Rådet sitter i plenum, kan alle NGO-er med rådgivende ECOSOC-status delta i forhandlingene eller debatten i en noe begrenset form. De har noe kortere taletid og må levere kortere skriftlige dokumentinnlegg enn det medlemsstatene kan gjøre.

Det er likevel en mye enklere måte for å få satt brudd på menneskerettighetene på dagsordenen. I Norge har blant andre Samerådet en slik rådgivende

³⁷ Mer om klager til Menneskerettighetsrådet, se: www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

³⁸ NGO står for Non Governmental Organisation, altså ikke-statlige organisasjoner.

ECOSOC-status.³⁹ Stater som ikke er medlemmer i Menneskerettighetsrådet i den aktuelle perioden kan også delta som «observatører» med talerett, forslagsrett og rett til å utarbeide resolusjonsforslag. Men disse har altså ikke stemmerett. I tillegg har de ulike FN-organene observatørstatus med talerett i Rådet. For eksempel kan ILO delta på møtene samt FNs permanente forum for urfolkssaker, Verdensbanken, UNESCO, UNDP med flere.⁴⁰

2.4 FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC)

Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) er FNs sentrale forum for internasjonale økonomiske og sosiale saker. ECOSOC er ansvarlig for å fremme en høyere levestandard for menneskeheten som helhet, arbeid til alle og økonomisk og sosial utvikling. Inkludert i ECOSOC sitt mandat er å fremme universell respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter. ECOSOC, med dets brede mandat, står for over 70 prosent av FNs totale menneskelige og økonomiske ressurser. Inntil nylig var Menneskerettighetskommisjonen underlagt ECOSOC. Det var FNs mest sentrale og viktigste menneskerettighetsorgan, som kunne formulere og utarbeide nye konvensjoner og erklæringer i tillegg til å legge hardt press på de landene som brøt menneskerettighetene. Menneskerettighetskommisjonen skiftet i 2006 navn til Menneskerettighetsrådet, og er lagt direkte under Generalforsamlingens mandat.⁴¹

ECOSOC er likevel et viktig organ for menneskerettigheter, og spesielt for urfolks menneskerettigheter siden *FNs permanente forum for urfolkssaker* er direkte underlagt Rådet.⁴² ECOSOC har 54 medlemmer som velges inn for tre år av gangen. Vanligvis holdes det to

organisatoriske møter og et hovedmøte i året. I hovedmøtet inngår det en sesjon på høyt nivå, hvor ministre og topp-embetsmenn diskuterer viktige økonomiske og sosiale spørsmål.⁴³

2.4.1 FNs permanente forum for urfolkssaker

FNs permanente forum for urfolkssaker (permanent forum) ble opprettet 28. juli 2000. Det er direkte underlagt ECOSOC. Forumet skal koordinere alle aktiviteter som angår urfolk i FN, inkludert urfolks menneskerettigheter. Det består av 16 uavhengige ekspertrådgivere som sitter i kraft av sin egen kapasitet. Åtte av medlemmene blir nominert av regjeringer og åtte av presidenten i ECOSOC, basert på brede konsultasjoner med urfolksorganisasjoner. Dette har medført at åtte av representantene i forumet til enhver tid tilhører en urfolksgruppe.

Normalt er det slik at folkeretten, inkludert FNs menneskerettigheter, utarbeides av stater. Folkeretten er tuftet på konkrete eller indirekte avtaler mellom stater. Urfolk er ikke stater som sådan. Da urfolk fikk egne representanter i et så sentralt organ som FNs permanente forum for urfolkssaker, direkte underlagt ECOSOC, var det unikt i internasjonal sammenheng og representerte en enorm seier for urfolk.

Forumet samles hvert år i New York for to uker av gangen i midten av mai måned. Det er åpent for alle frivillige urfolksorganisasjoner, inkludert de som ikke har såkalt rådgivende ECOSOC-status. Det har ført til at over tusen urfolk fra alle deler av verden samles hvert år i New York. Professor Ole Henrik Magga ble valgt til den første formannen i forumet. Han satte en høy standard og demonstrerte gjennom sitt lederskap hvor stor innflytelsen til forumet kunne være i FN. Mandatet

³⁹ Se Samerådets hjemmeside: www.saamicouncil.net

⁴⁰ For mer om NGO-ers deltakelse, se: www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

⁴¹ Se punkt 2.3 FNs menneskerettighetsråd, side 15.

⁴² Se punkt 2.4.1 FNs permanente forum for urfolkssaker, side 18.

⁴³ Mer om ECOSOC, se: <http://www.un.org/ecosoc/>

er svært vidt. Magga klarte blant annet å mobilisere FNs sikkerhetsråd til å reagere umiddelbart på en appell fra forumet om en situasjon for skogsurfolket i Kongo.⁴⁴

2.5 FNs høykommissær for menneskerettigheter

FNs høykommissær for menneskerettigheter har rang som visegeneralsekretær for FN. Høykommissæren leder FN-kontoret for høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR). Det er en del av FNs sekretariat som ledes av FNs generalsekretær. Som sekretariat er OHCHR en organisasjon som hjelper og administrerer. De har nærmere tusen ansatte og jobber med å promotere og beskytte menneskerettigheter. Kontoret gjør mye av den egentlige jobben i FN når det gjelder menneskerettigheter. Det er stort sett OHCHR som skriver utkast til beslutninger, som tar imot henvendelser og organiserer FNs arbeid med menneskerettigheter. I tillegg til høykommissærens egen stab, er OHCHR delt i to hovedenheter: *Menneskerettighetsråds- og konvensjonsdivisjonen* samt *Feltoperasjons- og teknisk samarbeidsdivisjonen*.⁴⁶

2.5.1 Menneskerettighetsråds- og konvensjonsdivisjonen

Menneskerettighetsråds- og konvensjonsdivisjonen fungerer som sekretariat for Menneskerettighetsrådet og de ulike konvensjonsorganene som er opprettet for hver av FNs sentrale menneskerettighetskonvensjoner.⁴⁷ I tillegg jobber denne enheten som sekretariat for ulike arbeidsgrupper samt spesialrapportørene og ekspertkomiteene, inkludert *FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter*.⁴⁸

2.5.2 Feltoperasjons- og teknisk samarbeidsdivisjonen

Feltoperasjons- og teknisk samarbeidsdivisjonen er ansvarlig for overvåkning av og implementering av høykommissærens ulike prosjekter og arbeid i ulike land. Denne enheten jobber også med innsamling av informasjon og etterforskning og gir ekspertråd til stater og FN-organer. Enheten jobber også spesielt med retten til utvikling.

⁴⁴ Se Lile, Hadi Khosravi (2006), En ny æra for urfolk: de forente nasjoners permanente forum for urfolkssaker. *Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter*, nr. 2/2006, side 21–28.

⁴⁵ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

⁴⁶ Slik lyder navnene på disse organene på engelsk: The Human Rights Council and Treaties Division og The Field Operations and Technical Cooperation Division.

⁴⁷ Se punkt 2.3 FNs menneskerettighetsråd, side 4, samt punkt 3.1 Det konvensjonsbaserte menneskerettighetssystemet, side 20.

⁴⁸ Se punkt 2.3.1 FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter, side 16.

Kapittel 3

3.1 Det konvensjonsbaserte menneskerettighetssystemet

Nedfelt i teksten til hvert enkelt av FNs kjernekonvensjoner for menneskerettigheter er det konstituert overvåkningskomiteer som skal sørge for at bestemmelsene i konvensjonene blir respektert

av statene som har ratifisert dem. Nedenfor er syv av FNs mest sentrale menneskerettighetskonvensjoner og de konvensjonsorganene som er etablert i forbindelse med gjennomføringen og overvåkingen av hver konvensjon:

Konvensjoner	Konvensjonsorganene
Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966	FNs menneskerettighetskomité
Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966	FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
Konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) av 18. desember 1979	FNs komité for avskaffelse av diskriminering mot kvinner
FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (konvensjonen mot tortur) av 26. juni 1987	FNs torturkomité
FNs konvensjon om beskyttelse av migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier (migrasjonsarbeiderkonvensjonen) av 18. desember 1990	Ns komité for beskyttelse av migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier
FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989	FNs barnekomité
FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen) av 21. desember 1965	FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering

Overvåkningskomiteene har som hovedoppgave å kontrollere hvordan statene gjennomfører forpliktelsene de har pålagt seg gjennom å ratifisere

konvensjonene. Det er som hovedregel teksten i de ulike konvensjonene som hjemler opprettelsen av komiteene.⁴⁹ Et eksempel er kapittel IV, artikkel 28–45, i

⁴⁹ Et unntak er Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Ifølge ØSK artikkel 16 skal statene sende inn rapporter til FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). FNs komité om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble etablert som et hjelpeorgan av ECOSOC i 1985.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) som konstituerer opprettelsen av Menneskerettighets-komiteen. Den består av 18 uavhengige medlemmer med såkalt *høy moralsk karakter og anerkjent sakskunnskap i menneskerettighetsspørsmål*. Det er viktig å presisere at medlemmene i alle komiteene opptrer som uavhengige menneskerettighetssperter som tjenestegjør på basis av deres personlige faglige kapasitet, og som ikke representerer noen stater til forskjell fra for eksempel de fleste paktbaserte organene (med unntak av Underkommissjonen) der medlemmene består av ulike medlemsstater (eller delegasjoner som representerer medlemsstatene). De traktatbaserte organisasjonene som overvåker hver sin menneskerettighetskonvensjon arbeider mye mer juridisk og rettslig enn de paktbaserte organene. De traktatbaserte organene kan ikke behandle brudd på menneskerettigheter som faller utenfor den konvensjonen de skal overvåke eller si noe om land som ikke har ratifisert denne konvensjonen.

3.2 Uttalelser fra komiteene⁵⁰

Arbeidet i konvensjonskomiteene kan grovt sett deles opp i tre hovedområder:

- Statsrapporter
- Generelle kommentarer
- Individuelle klager

Både statsrapporter, generelle kommentarer og konklusjoner basert på individuelle klager utgjør viktige rettskilder for å tolke menneskerettighetskonvensjonene.

3.2.1 Statsrapporter

Gjennom ratifisering av menneskerettighetskonvensjoner, inkludert alle de syv sentrale FN-konvensjonene, forplikter statene seg til å rapportere jevnlig til konvensjonskomiteene om

hvordan de har fulgt opp bestemmelsene i konvensjonen. Statene er forpliktet til å respektere, beskytte og aktivt oppfylle rettighetene i konvensjonene. Disse rapportene, som er offentlige, blir gjennomgått av den respektive komité i et møte der representanter for staten blir innkalt for å svare på spørsmål og komme med utfyllende opplysninger. Denne prosedyren foregår i åpne møter. Komiteen kan også skaffe seg informasjon fra andre kilder enn det som fremgår av de statlige rapportene. Da er det særlig ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) som bistår komiteen med å skaffe informasjon. Denne informasjonen er ofte viktig for de spørsmål som blir stilt overfor staten. På bakgrunn av eksaminasjonen utarbeider komiteen en rapport med vurdering av statens gjennomføring av forpliktelsene i den respektive konvensjonen. Komiteens rapport blir så sendt til FNs generalforsamling og gjort offentlig. Den endelige rapporten betegnes gjerne som «konkluderende observasjoner». Justisdepartementet sier dette om hvor mye vekt en domstol skal tillegge slike:

«Det er vanskelig å si noe generelt om hvilken betydning uttalelser som kommer i forbindelse med gjennomgang av rapporter skal ha. Uttalelser fra den samlede komité må i utgangspunktet tillegges betydelig vekt hvis den faller som svar på en norsk rapport. Men man må ta i betraktning at slike uttalelser kan være basert på begrenset forståelse om hvordan de aktuelle norske rettsregler fungerer, siden uttalelsene ofte ikke tar utgangspunkt i konkrete hendelser, men i komiteens forståelse av den norske regelen. For øvrig vil vekten avhenge av hvor klar uttalelsen er, og om den blir fastholdt på tross av eventuelle motargumenter fra statens side.»⁵¹

⁵⁰ Se oversikt over alle komiteene og alle relevante dokumenter og uttalelser fra komiteene her: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

⁵¹ Ot.prp. nr. 3 (1998–99), Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), side 68.

Uttalelse som kommer fra en samlet komité, som er klar og tydelig og som fastholdes på tross av eventuelle motargumenter fra staten, må tillegges betydelig vekt. I praksis er det slik at komiteene nesten alltid er enstemmige og Norge kommer omtrent aldri med motargumenter. Det er noe uklart hvordan man skal vektlegge konklusjoner som er gitt overfor andre land. Det kommer an på konteksten og hvor relevant og sammenlignbar konklusjonen er i forhold til det spørsmål retten står overfor her hjemme.⁵²

3.2.2 Generelle kommentarer

Alle komiteene har kompetanse til å utarbeide såkalte generelle kommentarer. Generelle kommentarer utdyper, presiserer, avgrenser og forklarer de enkelte bestemmelsene i konvensjonene, og ofte også sammenhengen mellom ulike bestemmelser i konvensjonene og opp mot andre konvensjoner. De generelle kommentarene er basert på de erfaringene komiteene får gjennom statsrapporter, skyggerapporter og rapporter fra ulike FN-organer og andre internasjonale organer eller eksperter, i tillegg til undersøkelser som Generalsekretærens kontor eventuelt har gjennomført for komiteen.

Utkastene til en generell kommentar blir sendt på høring til en rekke frivillige organisasjoner, akademiske institusjoner, internasjonale organisasjoner og ulike eksperter. De blir vedtatt av komiteene på basis av konsensus, og ikke gjennom avstemming. Kommentarene gjenspeiler internasjonal praksis på et område og er komiteenes autoritative tolkning av konvensjonene. Kommentarene anvendes av komiteene selv, internasjonale organisasjoner, regjeringer, nasjonale og internasjonale domstoler, frivillige organisasjoner og enkeltindi-

vider. Justisdepartementet sier dette om de generelle kommentarene:

«Disse kommentarene må for de spørsmål de behandler, antakelig tillegges betydelig vekt i en ren folkerettslig sammenheng. Deres betydning i en sak for en norsk domstol vil i noen grad variere med hvor klar den aktuelle uttalelsen er, og om saken under pådømmelse fremviser særtrekk i forhold til de situasjoner som kommentaren antas å ha for øye.»⁵³

Klarhet og relevans er altså de viktigste stikkordene for å bedømme hvor mye vekt man skal tillegge en generell kommentar. Kommentarene er formelt sett ikke juridisk bindende, men Høyesterett tillegger dem betydelig vekt ved tolkningen av konvensjonene, i tråd med Justisdepartementets vurdering.

En av de viktigste generelle kommentarer for urfolk, er Menneskerettighetskomiteens generelle kommentar nr. 23 om SP-artikkel 27 som omhandler minoriteters rettigheter. Avsnitt 7 konkluderer med følgende:

«Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples.»

Urfolks kulturer er som regel nært forbundet med bruken av naturressurser. SP-artikkel 27 handler blant annet om at minoriteter (inkludert urfolk) ikke skal nektes retten til sin kultur. Generell kommentar nr. 23 gjør det klart at man ikke kan snakke om beskyttelse av samenes kultur uten å snakke om landrettigheter.

3.2.3 Individuelle klageprosedyrer

Flere konvensjoner åpner for individuelle klageprosedyrer. De konvensjonene det gjelder er følgende:

⁵² Mer om FNs barnekomités konkluderende observasjoner og dets rettskildevikt i Norge her: Lile, Hadi Khosravi (2011), FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En rettssosiologisk studie om hva barn lærer om det samiske folk. Doktoravhandling: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo (ISSN 1890-2375), side 247–250.

⁵³ Ibid, side 68.

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- FNs konvensjon for avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen)
- FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner (kvinnekonvensjonen)
- FNs konvensjon mot tortur
- FNs konvensjon om beskyttelse av migrasjonsarbeidere
- FNs barnekonvensjon

Det skal sies at Norge i skrivende stund ikke har anerkjent FNs barnekomité og ØSK-komiteens kompetanse i forhold til individuelle klager. Det betyr at enkeltindivider i Norge ikke kan benytte den individuelle klagemuligheten i forhold til ØSK og FNs barnekonvensjon.

Tilsynskomiteene som Stortinget har anerkjent kompetansen til, kan behandle klager fra enkeltindivider som mener staten har forbrutt seg på en eller flere bestemmelser i den konvensjonen som komiteen er ansvarlig for. I noen tilfeller er hjemmelen til å behandle individuelle klager nedfelt i en tilleggsprotokoll, mens det i andre tilfeller fremgår av selve konvensjonsteksten.

Kriteriene for en individuell klage er nedfelt i hver av tekstene som konstituerer tilsynskomiteens kompetanse, altså i tilleggsprotokollene for de konvensjonene det gjelder eller i selve konvensjonsteksten. Det er likevel noen generelle regler som gjelder for alle:

- Hvis du skriver på vegne av noen andre, må du ha dokumentert tillatelse fra den du klager på vegne av.
- Den som klager må være direkte eller indirekte et offer for de menneskerettighetsbrudd det er snakk om.
- Klagen må gjelde en av artiklene i den konvensjonen som tilsynskomiteen er opprettet for å beskytte.
- Man må ha tilstrekkelig dokumenta-

sjon for de faktabaserte påstander man fremsetter. Det er ikke nok med bare rapporter fra media.

- Klagen må gjelde for et forhold som skjedde etter at staten ratifiserte konvensjonen.
- Man må ha brukt opp alle rettsmidler nasjonalt. Det betyr vanligvis at man må anke saken helt opp til Høyesterett før man kan ta den videre til FN. Det er vanligvis noen unntak til denne regelen – for eksempel i de tilfeller hvor saken blir trenert i rettssystemet eller hvis man kan bevise at rettsmidlene nasjonalt ikke fungerer.
- Saken blir ikke tatt med hvis den blir behandlet av et annet internasjonalt organ.
- Det er mulig at staten har reservert seg fra ulike forhold da den anerkjente tilsynskomiteens kompetanse. For eksempel er det mange stater som ikke ønsker at en sak skal behandles av komiteen hvis den har vært behandlet av et annet internasjonalt organ.

Etter å ha vurdert om saken kan behandles av komiteen, går komiteen videre til å vurdere saken. Dersom saken faller utenfor komiteens kompetanse eller konvensjonens rekkevidde, eller den av andre årsaker ikke kan tas opp til behandling, vil komiteen avvise saken. En slik avvisning vil bli begrunnet. Hvis komiteen finner at saken kan behandles, inviteres den statlige part til å fremlegge sitt syn om saken. Den som klager vil oversende ytterligere informasjon og synspunkter til komiteen dersom dette er nødvendig for å belyse saken. Etter at saken er fullstendig belyst, vil komiteen ta saken opp til endelig vurdering og avgi sin uttalelse og konklusjon. Dersom komiteen kommer frem til at det foreligger brudd på konvensjonen, vil den statlige part bli bedt om å iverksette nødvendige skritt for å følge opp komiteens konklusjoner og anbefalinger. Hvis komiteen konkluderer med at det ikke foreligger brudd på konvensjonen, vil den statlige part bli bedt om å iverksette nødvendige skritt for å følge opp komiteens konklusjoner og anbefalinger.

derer med at det ikke foreligger noen krenkelse av konvensjonen, vil saken være avgjort.

Formelt er ikke FNs konvensjonskomiteer som domstoler å regne. Deres beslutninger er ikke juridisk bindende. Det er heller ikke slik at det kreves at medlemmene av komiteene har erfaring som dommere, eller juridisk erfaring overhodet for den saks skyld. Det holder at de har en viss kjennskap til det temaet som er fokus for konvensjonen de skal overvåke. Men når det er sagt, skal det sies at den individuelle klageprosedyren har utpregede domstolstrekk. Konklusjonene fra komiteene respekteres nesten alltid, og de

individuelle klagesakene blir brukt som en form for rettspraksis på lik linje med domstolsbeslutninger.

Av FNs komiteer er det FNs menneskerettighetskomité som har den tyngste legitimitet og som tillegges tyngst juridisk vekt. Det fremgår av selve SP-artikkel 28 at det er en fordel om komiteens medlemmer har juridisk bakgrunn. Nesten alle komiteens medlemmer har tung juridisk bakgrunn, og mange av dem har lang erfaring som dommere på svært høyt nivå. Manfred Nowac mener at Menneskerettighets-komiteen har en slags «*quasi-judicial nature*» som domstol.⁵⁴

⁵⁴ Nowac, Manfred (2005), U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. 2nd revised edition. Kehl: N.P. Engel Publisher, side 702.

Kapittel 4

4.1 ILO (International Labour Organisation)

Før Verdenserklæringen og hele FN-systemet eksisterte, hadde Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) utarbeidet en lang rekke grunnleggende menneskerettighetskonvensjoner. ILO ble opprettet ved slutten av første verdenskrig, i 1919, samtidig med FNs forgjenger *Folkeforbundet*. Folkeforbundet var basert på et fokus i forhold til politisk og militær fred, mens ILO var mer tuftet på å fremme fred ved hjelp av sosial rettferdighet.⁵⁵

Da FN ble etablert i 1946, ble ILO inkludert som den første særorganisasjonen innenfor FN-systemet. Ved etableringen av FN i 1946 hadde ILO allerede utarbeidet og vedtatt 68 menneskerettighetskonvensjoner. ILO fattet også tidlig interesse for sårbare grupper, og begynte allerede i 1921 å jobbe med urfolks rettigheter.⁵⁶ ILO er i dag den eneste internasjonale organisasjon som har utarbeidet menneskerettighetskonvensjoner som i sin helhet omhandler urfolk. Disse er:

- ILO-konvensjon nr. 107 om urbefolkninger og stammebefolkninger (1957)
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk (1989)

I denne sammenheng er det verdt å

merke seg at ILO har en spesiell tredelt struktur. ILO er den eneste internasjonale organisasjonen som har ikkestatlige medlemmer (bortsett fra ekspertene i FNs permanente forum for urfolksaker). Representanter for arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner deltar på lik linje med regjeringsrepresentantene i ILO. De nasjonale delegasjonene i ILO-forhandlingene skal alltid være sammensatt med to representanter fra regjeringen, mens arbeidsgivere og arbeidstakere har én representant hver. Fra et folkerettslig perspektiv representerer denne tredelingen et interessant avvik fra det generelle prinsipp om at bare stater kan ta del i utformingen av nye regler for internasjonal lov.⁵⁷

Ifølge Roy og Kaye (2002) ble ILO etablert som en konsekvens av den industrielle revolusjon. I denne perioden med økonomisk ekspansjon var arbeidsforholdene svært harde og umenneskelige. Arbeidere måtte jobbe under forhold som kunne karakteriseres som ren utnyttelse, uten noen form for sosial eller økonomisk sikkerhet. ILO var derfor i begynnelsen mest opptatt av urfolk i forhold til deres rolle som arbeidere.⁵⁸ Det var en studie ved navn *Andean Indian Program* som etter hvert fikk ILO og andre deler av FN-systemet til å se på urfolks situasjon over hele verden. Det begynte med en studie publisert i 1953,

⁵⁵ Se Swepston, Lee og Alfredson, Gudmundur (2002), *The Rights of Indigenous Peoples and the Contribution of Erica Daes*, i Gudmundur Alfredson & Maria Stavropoulou (Eds.), *Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, side 70.

⁵⁶ Thornberry, Patrick (2002), *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press, side 320–321. Se også International Labour Organisation (1953), *Indigenous People: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Geneva: ILO.

⁵⁷ Oppenheim, L. F. L og Lauterpacht, Hersch (1955), *International Law: a treatise*, 8th ed. London: Longmans, side 713–732.

⁵⁸ Roy, Chandra og Kaye, Mike (2002), *The ILO: a Handbook for Minorities and Indigenous People*, Genève: Minority Rights Group International and Anti-Slavery International, side 4.

og det var omtrent på dette tidspunktet at FN henvendte seg til ILO og ba dem om å utvikle en internasjonal konvensjon om temaet.⁵⁹

4.2 ILO-konvensjon nr. 107

The Indigenous and Tribal Populations Convention, ILO-konvensjon nr. 107 av 1957, var den første folkerettslige traktaten som omhandlet «urbefolkninger».⁶⁰ Den skulle forbli enestående og uten konkurranse i 32 år. Konvensjonen tok tak i mange spørsmål som var viktige for urfolk, som for eksempel landrettigheter, sedvanerett, arbeid og utdanning.

Konvensjonen hadde likevel en fundamental svakhet, nemlig assimileringstilnærmingen. Dette ble i økende grad klart etter hvert som FN begynte å arbeide med urfolkserkleringen og antallet urfolksdeltakere økte på de internasjonale møtene. Videre ble det etter hvert klart at prinsippene i konvensjon nr. 107, som er sterkt preget av målsettingen om å assimilere urfolk, ikke lenger var i samsvar med menneskerettighetene og nyere politikk i forhold til urfolk. Konvensjonen hadde en nedlatende tone overfor urfolk og refererte for eksempel til dem som «mindre avanserte».⁶¹ Den fremmet integrasjon som en endelig løsning på «problemet» med disse gruppernes fortsatte eksistens. Formodningen var at urfolkenes kultur ville forsvinne med tiden, så snart de fikk muligheten til å ta del i det nasjonale storsamfunnet. Konvensjonen var ment å gjøre denne overgangsperioden lettere.

I 1982 etablerte Underkommisjo-

nen det såkalte FNs arbeidsgruppe for urbefolkninger (UN Working Group on Indigenous Populations). Denne etableringen var delvis et resultat av konklusjonene og anbefalingene til FNs spesialrapportør som arbeidet med problemstillinger knyttet til diskrimineringen av urfolk, Jose Martinez Cobo. Denne arbeidsgruppen tillot representanter for alle urfolksorganisasjoner å delta som observatører, uavhengig av rådgivende ECOSOC-status. I fellesskap med noen andre internasjonale organisasjoner, akademikere, urfolksorganisasjoner og frivillige organisasjoner for øvrig, spilte denne ekspertgruppen en avgjørende rolle som pådrivere for de forandringene som måtte gjøres med ILO-konvensjon nr. 107.⁶²

ILOs regjeringsorgan svarte til slutt på kritikken i september 1986 ved å innkalle til et ekspertmøte i Genève som skulle gi råd angående nødvendigheten av en revidering av konvensjon nr. 107, og i tillegg gi råd om hvordan den eventuelt skulle revideres. Dette møtet var som vanlig tredelt med delegater fra arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og regjeringer. Men i strid med tradisjonen utpekte også regjeringsorganet to eksperter fra NGO-er til å representere urfolks interesser. En av ekspertene kom fra *World Council of Indigenous Peoples* (WCIP) – en organisasjon som ble etablert på 1970-tallet som en verdensomfattende samarbeidsorganisasjon for urfolk. Samerådet var en av organisasjonene som var med på å etablere *Verdensrådet for urfolk*. Den andre ekspertten kom fra *Survival International*,

⁵⁹ Roy, Chandra og Kaye, Mike (2002), *The ILO: a Handbook for Minorities and Indigenous People*. Genève: Minority Rights Group International and Anti-Slavery International, side 71. Se også Lile, Hadi Khosravi (2006), *En ny æra for urfolk: de forente nasjoners permanente forum for urfolkssaker*. Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 2/2006, side 12.

⁶⁰ ILO brukte ordet «befolkning» (populations), som ikke er det samme som folk. Artikkel 1.2 i FN-pakten gir klart uttrykk for at alle folk har lik rett til selvbestemmelse. For å unngå denne problemstillingen, var det derfor viktig ikke å snakke om urfolk, men om urbefolkning.

⁶¹ ILO-konvensjon nr. 107, artikkel 1(1): «This Convention applies to- (a) members of tribal- or semi-tribal populations in independent countries whose social and economic conditions are at a less advanced stage than the stage reached by the other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations.»

⁶² Minde, Henry (2003), *Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise: Kampen for en ny samepolitikk 1960–1990*, i Bjørn Bjørkli og Per Selle (red.) (2003), *Samer, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, side 117.

som ikke er en urfolksorganisasjon som sådan, men en viktig organisasjon som jobber for urfolks rettigheter. Dette var første gang noen urfolk hadde blitt utpekt som eksperter til et slikt internasjonalt møte. Andre urfolksrepresentanter var også for første gang observatører på møtet, deriblant Samerådet.

Dette møtet ga en forvarsel om kampene om ideal og målsettinger som skulle bli velkjente for de som arbeidet med standardsetting på dette området. Man oppnådde likevel enighet uten dissens om at den nedlatende tonen og integrasjonsspråket i konvensjonen måtte fjernes og erstattes med et språk tuftet på verdighet og respekt.⁶³ Mellom årene 1987 og 1989 ble ILO-konvensjon nr. 107 revidert. I løpet av denne prosessen ble et stort antall urfolk konsultert, og de deltok aktivt på møtene enten som representanter for egen organisasjon eller som representanter for arbeidsgivere, arbeidere eller regjeringer.

Etter to år med livlige og intense diskusjoner, ble *Indigenous and Tribal Peoples Convention* (nr. 169) vedtatt i juni 1989. Etter vedtakelsen av konvensjon nr. 169, var det ikke lenger anledning å ratifisere konvensjon nr. 107 fordi den nye konvensjonen er å anse som en revidering av den gamle konvensjonen. Stater som allerede hadde ratifisert konvensjon nr. 107 forble likevel fremdeles bundet av den, og forblir så inntil de eventuelt fratrer konvensjonen eller ratifiserer konvensjon nr. 169.⁶⁴

4.3 ILO-konvensjon nr. 169

Indigenous and Tribal Peoples Convention, ILO-konvensjon nr. 169, er en vidtgående og omfattende folkerettslig bindende konvensjon som utelukkende omfatter urfolks og stammefolks rettigheter. Den berører svært mange

aspekter ved urfolks liv, som for eksempel tospråklig utdanning, sedvanerett, miljø, landrettigheter, eiendomsrett, retten til å bli konsultert, rett til å delta i beslutningsprosesser, selvidentifikasjon og åndelige verdier.

Et av områdene som er spesielt viktig for urfolk, er vilkårene for landrettigheter. Konvensjonen måtte formuleres på en slik måte at den forordnet muligheten for separate landrettighetsregimer innenfor det nasjonalstatlige juridiske system. Problemstillingen berører noen av de mest kompliserte og kontroversielle spørsmål innenfor ethvert lands juridiske rammeverk. I tillegg rører rettighetene ved enorme økonomiske interesser. For de som skulle skissere rammeverket for konvensjonen var det tydelig at mange regjeringer ikke var villige til å ratifisere en traktat dersom den var for utfordrende i forhold til statens suverenitet når det gjaldt en rekke sentrale spørsmål. I tillegg til landrettighetene, inneholder konvensjonen mange bestemmelser om urfolks deltakelse i beslutningsorganer.

Til sammen har 19 land ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Norge ratifiserte konvensjonen som første stat i 1990. Danmark har også ratifisert konvensjonen, men det har derimot ikke Sverige eller Finland.⁶⁵

4.4 ILOs mekanismer for behandling av brudd på rettigheter

Hva kan man gjøre hvis staten bryter eller ikke følger forskriftene i ILO-konvensjonene? For samer i Norge er det spesielt ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk som er viktig. Hvis regjeringen krenker konvensjonen, kan en klage bli sendt av en arbeidsgiver eller arbeidstakerorganisasjon. Noen NGO-er har også en rådgivende ILO-

⁶³ Se Swepstone, Lee: *A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No. 169 of 1989*, i James S. Anaya (ed.), *International Law and Indigenous Peoples*, Burlington (USA). Publisert av Ashgate Publishing Company, 2003, side 334.

⁶⁴ Se *International Labour Organisation* (2003), *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples*, 1989 (No. 169) A Manual. Genève: ILO, side 4.

⁶⁵ For mer informasjon om ILO-konvensjon nr. 169, se: Thornberry, Patrick (2002), *Indigenous*

status som gir dem tilgang til møtene i ILO. Samerådet er en av de organisasjonene som har en slik status.

Regjeringen er også oppfordret av ILO til å konsultere med urfolksorganisasjoner når de leverer inn sine periodiske rapporter. Norge har løst dette ved at regjeringens periodiske rapport til ILO blir sendt sammen med Sametingets uavhengige kommentarer. ILO har også en åpen dialog med Sametinget etter oppfordring fra den norske regjeringen. Det er også åpning for at individer kan sende inn informasjon til ILOs ekspertkomité og ILOs konferansekomité. Slik kan ILO selv ta initiativ til å gjøre noe med saken. Disse komiteene har lagt vekt på verdien av slik tilleggsm informasjon fra individer.⁶⁶

ILOs klageadgang er ulik FNs klageordning, idet ILO ikke åpner opp for individuelle klager. Det er kun statsparter som kan innklage andre statsparter, eventuelt kan klager innsendes av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Enkeltpersoner kan med andre ord ikke klage. Dette på grunn av ILOs oppbygning – tredelingen. ILO har likevel anerkjent urfolksorganisasjoner som på en eller annen måte befatter seg med næringer eller arbeid som klageberettigede. For eksempel kan en samisk reindriftsnæringsorganisasjon eller en samisk utmarksnæringsorganisasjon klage. Samerådet forsøkte i sin tid å få

ILO til å åpne opp for urfolk i klageprosedyren, og dette resulterte i at ILO nå er mer fleksible og aksepterer klager fra slike urfolks næringsorganisasjoner – selv om disse strengt tatt ikke betegnes som verken arbeidsgiver eller arbeidstakerorganisasjoner.

Alle stater som har ratifisert ILO-konvensjonen, må sende inn periodiske rapporter til ILO om egen gjennomføring. Urfolk har ingen særskilt formell kanal i en slik prosess. Norge var første land som ratifiserte ILO 169, og var også første land til å sende inn en periodisk rapport til ILO. Sametinget var da nylig etablert. Sametinget forfattet uavhengige kommentarer til Norges rapport og oversendte disse til regjeringen med anmodning om å oversende disse til ILO. Regjeringen valgte å holde tilbake Sametingets synspunkter, fordi man mente at Sametinget var for kritisk og fordi man var uenig i innholdet. Som følge av dette forsøkte Samerådet å få ILO til å åpne opp for at urfolk formelt skal kunne oversende sine rapporter til ILO. Dette gikk ikke fordi man ville måtte ha endret systemet. Neste steg var at Sametinget fikk fremforhandlet en avtale med regjeringen om at Sametingets uavhengige rapport alltid skal vedlegges Norges rapport til ILO. ILO akseptert dette, og har siden oppfordret andre stater til å inngå lignende avtaler med deres urfolk.

⁶⁶ Se International Labour Organisation (2003), ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169) A Manual. Genève: ILO, side 79.

Kapittel 5

5.1 Urfolks menneskerettigheter

Frem til nå har denne artikkelen handlet mest om FNs menneskerettigheter generelt. Nå går jeg over på urfolks menneskerettigheter med spesielt fokus på samenes menneskerettigheter. Jeg vil først starte med en grunnleggende begrepsavklaring. Deretter går jeg over på noen utvalgte sentrale rettighetste-maer for urfolk og samene. Jeg vil legge spesielt vekt på Konvensjonen om sivile og politiske rettigheters (SP) artikkel 27. Jeg vil se på noen temaer som landret-tigheter, konsultasjonsretten og selvbe-stemmelsesretten. I denne delen vil jeg også vise hvordan noen av rettighetene er inkorporert i det norske rettssystem.

5.2 Begrepet minoritet

Det finnes ingen juridisk definisjon av begrepet minoritet internasjonalt på samme måte som det ikke eksisterer noen definisjon av begrepet urfolk eller folk. Det er likevel noen beskrivelser som har opparbeidet seg anerkjennelse. En av de mest anerkjente beskrivelsene for begrepet minoritet, som kan fungere som veiledende, ble utarbeidet av FNs spesialrapportør Francesco Capotorti som et verktøy for å jobbe med SP-artikkel 27. Capotorti definerer en minoritet slik:

«A group numerically inferior to the

rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.»⁶⁷

Capotortibeskrivelsen legger vekt på at en minoritet er i numerisk mindretall. Det kan utelukke noen grupper som er undertrykte og som sliter med de samme tingene som andre minoriteter selv om de er i flertall (som for eksempel de svarte i Sør-Afrika under apartheid). I tillegg er det interessant å merke seg Menneskerettighetskomiteens krav om at man må se på staten som helhet når man definerer en minoritet i forhold til SP-artikkel 27. I *Ballantyne, Davidson and McIntyre vs. Canada* hevder saksøkerne at de er offer for et brudd på SP-artikkel 27 fordi de ikke får sette opp engelske reklameskilt i Quebec i Canada. I Quebec er det et flertall av fransktalende beboere. Komiteen avviste kravet på grunnlag av at denne minoriteten – det engelsktalende samfunn i Quebec – ikke utgjør en minoritet i staten Canada som helhet. Her var det likevel en del uenighet innad i komiteen og fem av medlemmene la ved en dissens.⁶⁸ Når det gjelder hvor lenge en gruppe må

⁶⁷ UN Document E/CN.4/Sub.2/384/ (1977), Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, avsnitt 568. Se Thornberry, Patrick (2002), *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press, side 52. Se Wille, Petter (1999), Norsk lovkommentar: 21. mai 1999, FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (artikkel 27), se note nr. 44. Se Nowak, Manfred (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 643–645.

⁶⁸ Se UN document: CCPR/C/47/D/359/1989 (1989), *Ballantyne, Davidson and McIntyre vs. Canada*, punkt nr. 11.2. Se Thornberry, Patrick (2002), *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press, side 153. Se Nowak, Manfred (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 644.

være i landet før de kan regnes som en fullverdig minoritet er ganske uklart.

5.3 Begrepet urfolk

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk opererer med en beskrivelse av hvem konvensjonen retter seg mot. Artikkel 1(b) beskriver hva som menes med urfolk:

«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 hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som uansett deres rettslige stilling har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.»

Denne beskrivelsen bygger på den såkalte Cobo-definisjonen⁶⁹ og legger blant annet vekt på at det er snakk om et folk som har mistet kontrollen over sitt landområde og som var til stede før statsgrensene ble fastlagt. Det som skiller urfolk fra minoriteter generelt er nettopp forholdet til bruken av landområder og deres tilhørighet til territoriet fra før landegrensene eksisterte. Professor Asbjørn Eide har i et notat til FNs Underkommissjon beskrevet forskjellen slik:

*«What is normally held to distinguish indigenous peoples from other groups is their prior settlement in the territory in which they live, combined with their maintenance of a separate culture which is closely linked to their particular ways of using land and natural resources.»*⁷⁰

Urfolk er altså et folk som har en sterk tilknytning til landområder som de nå ikke lenger har kontroll over. Denne måten å definere rettighetshaverne på er ikke uproblematisk. Definisjonen er i realiteten slik at «*de som har rett til land er de som har mistet land*». Det er en sirkulær definisjon som ikke vil være hensiktsmessig hvis man er i tvil om et folk eller en gruppe har rettigheter til land i utgangspunktet.⁷¹ Dette er likevel ikke noe problem når det for eksempel gjelder det samiske folk. Ingen betviler at den samiske kulturen er sterkt knyttet til bruken av landområder og at det samiske folk var her lenge før statsgrensene ble etablert. Alle fjell, innsjøer, fjorder og skoger i nord har samiske navn. Selve eksistensgrunnlaget for den samiske kulturen er uløselig knyttet til landområdene, og det er derfor ikke mulig å anerkjenne samers kulturelle rettigheter uten å anerkjenne deres landrettigheter.

Det er derfor for enkelt å definere urfolk bare ut fra tilknytning til land. Nasjonale minoriteters kultur kan også være knyttet til bruken av territorier, men diskusjonen om hvorvidt for eksempel kvenene skal regnes som urfolk handler i stor grad om hvorvidt de tilhører det finske folk og har en finsk kultur eller om de er noe helt for seg selv. Finsk kultur som sådan trenger ingen spesiell beskyttelse for å overleve. For samer og mange urfolk handler det i tillegg ikke bare om individuelle rettigheter, men også om selve eksistensen og overlevelsen av en hel kultur med tilhørende urgammel historie, kunnskap og

⁶⁹ Cobodefinisjonen: «Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with preinvasion and precolonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present nondominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.» Se Cobo, Matínes (1986), Study of the problem of discrimination against indigenous populations, UN document: E/CN.4/Sub.2/1986/7, avsnitt 379.

⁷⁰ Eide, Asbjørn & Daes, Erica-Irene: Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples, UN document: E/CN.4/Sub.2/2000/10. Tilgjengelig 29. april 2007 på: [http://193.194.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2000.10.En?Opendocument](http://193.194.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2000.10.En?Opendocument)

⁷¹ Ibid., avsnitt 31.

livsvisdom. «Kultur er som luft», sa en gang professor Ole Henrik Magga, «du merker den ikke før den er i ferd med å forsvinne.» Uten kultur er mennesket som et dyr. Forskjellige kulturer er forskjellige måter å være menneske på. En person som blir berøvet sin kultur, mister sin måte å være menneske på. Tidligere høyesterettsjustitiarius og leder av Samerettsutvalget, Carsten Smith, har sagt det på denne måten:

«Vi vet at det gjelder være eller ikke være for en hel kultur – med alt hva den har samlet i seg av et folks liv gjennom århundrer og av folkets tanker om å bygge videre. Mot dette blekner de fleste andre saker i vårt lands kulturpolitikk.»⁷²

Et kulturelt mangfold bør være en ressurs fremfor en trussel i et samfunn. Hvis ulike kulturer representerer ulike måter å være mennesker på, vil et mangfold av kulturer øke vårt perspektiv på det å være menneske. Et snevert perspektiv på det å være menneske kan bare føre til fordommer, trangsynthet og ignoranse. I tillegg handler dette om rene moralske prinsipper nedfelt i for eksempel SP-artikkel 27. Alle mennesker har rett til å dyrke sin kultur og være menneske på sin måte (så lenge det ikke krenker andres menneskerettigheter). Tenk deg at tyskerne hadde vunnet krigen og Norge ennå i dag var underlagt tysk kontroll. Tenk deg videre at regjeringen i Tyskland forbød det norske språk og tvang alle til å lære tysk. Og tenkt deg at dette varte i 100 år. Dette var realiteten av fornorskningshistorien, og derfor er samisk kultur så marginalisert som den er.

5.4 Begrepet folk

Under utarbeidelsen av SP-artikkel 27 i Menneskerettighetskommisjonen og

Generalforsamlingen, var det flere delegasjoner som hevdet at urfolk ikke var å regne som minoriteter. De mente at urfolks kulturer var altfor primitive til å trenge noen form for beskyttelse. Snarere hadde staten en plikt til å «utvikle» og assimilere urfolk.⁷³ Selv om disse statene hadde et litt annet utgangspunkt, er det klart at urfolk flest heller ikke regner seg som minoriteter som sådan, men som selvstendige folk. Dette gjelder også for samene. Den norske stat har også fullt ut anerkjent samene som et eget folk. Under åpningen av Sametinget i 1997 uttalte kong Harald V at staten Norge er etablert på territoriet til to folk – nordmenn og samer. Han ba også om unnskyldning for den måten staten hadde behandlet samene på:

«Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk – nordmenn og samer. Samisk historie er tett flettet sammen med norsk historie. I dag må vi beklage den urett den norske stat tidligere har påført det samiske folk gjennom en hard fornorskningsspolitikk.»⁷⁴

Samene regnes som ett folk delt mellom Norge, Sverige, Finland og Russland. De er ikke en minoritet i seg selv, men en minoritet i forhold til de samfunnene de tilhører innenfor statene. Folkeretten definerer heller ikke begrepet folk, men den arbeidsdefinisjonen som har fått mest anerkjennelse ifølge Henriksen, Scheinin og Åhrén (2005) er den såkalte Kirbydefinisjonen:

«1. A group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features:

- a. a common historical tradition;*
- b. racial or ethnic identity;*
- c. cultural homogeneity;*
- d. linguistic unity;*

⁷² Se Smith, Carsten (2007), Samerettsutvalget – tyve år etter. Oslo: Torkel Oppsahls minneseminar, s. 3. Tilgjengelig 30. mai på: http://www.galdu.org/govat/doc/samerettsutvalget_tyve_aar_etter.pdf

⁷³ Nowak, Manfred (2005), U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 650.

⁷⁴ Se St.meld. nr. 55 (2000–2001), Om samepolitikken, avsnitt 2.1.

- e. *religious or ideological affinity;*
 - f. *territorial connection;*
 - g. *common economic life;*
2. *the group must be of a certain number which need not be large but which must be more than a mere association of individuals within a State;*
 3. *the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people – allowing that group or some members of such groups, through sharing the foregoing characteristics, may not have that will or consciousness; and possibly;*
 4. *the group must have institutions or other means of expressing its common characteristics and will for identity.»⁷⁵*

Denne definisjonen passer godt på samene og kommer på ingen måte i konflikt med urfolksbegrepet. Den eneste forskjellen er at urfolksbegrepet innebærer en relasjon til en annen dominerende gruppe. Kampen for å bli anerkjent som folk henger også tett sammen med kampen om selvbestemmelse.⁷⁶

5.5 SP-artikkel 27

Internasjonal beskyttelse av minoriteters rettigheter er ingen moderne oppfinnelse. Internasjonale avtaler for beskyttelse av minoriteter kan spores tilbake til f.eks. de religiøse fredskonvensjonene ved Augsburg (1555) og Westphalia (1648). I tillegg ble minoriteters rettigheter institusjonalisert gjennom fredsavtaler og etableringen av Folkeforbundet etter første verdenskrig. Men da FN ble etablert og man startet arbeidet med å utarbeide FNs mennes-

kerettigheter, var medlemsstatene svært restriktive når det gjaldt minoriteters rettigheter.

Det grelleste beviset er at FNs *verdenserklæring om menneskerettigheter* (1948), som skulle definere selve begrepet menneskerettigheter i FN-pakten, ikke inneholder en eneste artikkel om minoriteters rettigheter. Det til tross for at det ble utarbeidet flere forslag. Grunnen til utelatelsen ble formulert av en representant for Storbritannia i Generalforsamlingen da han poengterte at:

«[...] a compromise was impossible between, on the one hand, the view prevalent in the New World that indigenous groups of peoples and immigrants must be assimilated and, on the other, the unshakeable conviction in the Old World that minorities require specific protection.»⁷⁷

Da Generalforsamlingen vedtok FNs *verdenserklæring om menneskerettigheter* i 1948, ble det poengtert at FN «cannot remain indifferent to the fate of minorities».⁷⁸

De ba derfor Menneskerettighetskommisjonen og dets Underkommisjon om å forberede en grundig studie om minoriteters situasjon som en basis for beskyttelse. Underkommisjonen besluttet, etter en lang debatt, ikke å forberede en studie, men heller å utarbeide et eget forslag til en artikkel i en konvensjon som var under utarbeidelse som en oppfølging av Verdenserklæringen. Konvensjonen som skulle følge Verdenserklæringen ble delt i to konvensjoner: *Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (SP) og *Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØSK). Begge vedtatt i 1966. Forslaget til

⁷⁵ Se Henriksen, John Bernard, Scheinin, Martin og Ährén, Mattias (2005), *Det samiska folkets rätt till självbestämmande: Vedlegg 3*. Oslo: Finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (2005), *Utkast til Nordisk samekonvensjon*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, side 317–318.

⁷⁶ Selvbestemmelse blir tatt opp i et eget avsnitt senere i artikkelen.

⁷⁷ Nowak, Manfred (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition*. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 636.

⁷⁸ Nowak, Manfred (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition*. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 639.

Underkommisjonen ble til slutt innarbeidet som Artikkel 27 i *Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (SP).⁷⁹

SP-artikkel 27 slår fast at personer som tilhører minoriteter ikke skal nektes retten til sitt språk, kultur og religion. Bestemmelsen har en slags konstitusjonell status i forhold til FNs begrep om minoritets- og urfolksrettigheter. Bestemmelsen lyder som følger:

*«I de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke berøves retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion eller bruke sitt eget språk.»*⁸⁰

Urfolk er også minoriteter og skal ikke nektes retten til sin kultur og sitt språk. For urfolk innebærer dette blant annet at staten må anerkjenne deres landrettigheter, i og med at deres kultur er uløselig knyttet til bruken av naturressurser og territorier. Uten landrettigheter har de i realiteten ingen beskyttelse for sin kultur.⁸¹

5.5.1 Grunnloven § 110a

SP-artikkel 27 har hatt stor betydning for samenes rettigheter. Bestemmelsen dannet et av de aller viktigste prinsippgrunnlagene for Samerettsutvalgets arbeid, som i sin tur førte til blant annet opprettelsen av Sametinget, Norges ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter, Finnmarksloven og Grunnloven § 110a (Sameparagrafen).⁸² Den såkalte Sameparagrafen bygger også direkte på SP-artikkel 27 og lyder som følger:

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

Bestemmelsen er ikke generelt formulert for å inkludere alle minoriteter (som i SP-artikkel 27), men er spesifikt rettet mot samene. Som en forklaring påpekes det i Samerettsutvalgets første utredning at den samiske kultur står i en særstilling i forhold til andre minoriteter:

*«For det første er hele den samiske kultur i avgjørende grad avhengig av hvilken behandling den får av norske myndigheter. Dersom den samiske kultur ikke får tilstrekkelige levevilkår i Norge, er det høyst tvilsomt om den makter å leve videre i våre naboland. [...] Dette er en kultur som i vesentlig grad står og faller på de norske myndigheters politikk, og det er den eneste kultur som står i denne stilling.»*⁸³

Her kan det være verdt å merke seg at Samerettsutvalget ikke sa noe om andre minoriteters vern. De begrunnet det med at utvalget ikke hadde mandat til å si noe om øvrige minoriteter og at utvalgets sammensetning ikke inkluderte representanter for andre minoriteter. Likevel uttrykte de en viss bekymring for at grunnlovsparagrafen kunne oppfattes som urettferdig, spesielt med tanke på kvensk kultur.⁸⁴ Med bakgrunn i prinsippet om at alle minoritetskulturer er likeverdige, var det et mindretall på seks medlemmer som ikke ønsket en egen grunnlovsbestemmelse for samene før spørsmålet om grunnlovvern av de øvrige minoritetene var avklart.

⁷⁹ Nowak, Manfred (2005), U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel, side 638–642.

⁸⁰ På det engelske originalspråket lyder SP-artikkel 27 slik: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.»

⁸¹ Se mer om dette lenger frem under overskriften Landrettigheter.

⁸² Se Smith, Carsten (2007), Samerettsutvalget – tyve år etter. Oslo: Torkel Oppsahls minneseminar, s. 4. Tilgjengelig 30. mai på: http://www.galdu.org/govat/doc/samerettsutvalget_tyve_aar_etter.pdf

⁸³ Se NOU 1984: 18, Om samenes rettsstilling. Oslo: Universitetsforlaget, punkt nr. 10.8.12.2., side 440.

⁸⁴ Se NOU 1984: 18, Om samenes rettsstilling. Oslo: Universitetsforlaget, punkt nr. 10.9.3., side 447.

Grunnloven § 110a er en prinsipperklæring som tilhører den nye generasjon grunnlovsbestemmelser. I samme gruppe finner vi § 110b om retten til miljø og § 110c om menneskerettigheter. Disse bestemmelsene, samt forarbeider og praksis, vil være relevant for tolkningen av § 110a. Av forarbeidene til § 110b følger det at bestemmelsen har rettslig betydning i fire henseender: Den er retningssgivende for Stortingets lovgivende myndighet, den legger bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse, den er et viktig moment for tolkning av regelverk med betydning for miljøet og den kan fungere som et selvstendig grunnlag i spørsmål som lovgiver ikke har tatt stilling til. Også Sameparagrafen må tolkes slik.⁸⁵

Når det gjelder tolkningen av begrepe *Sprog*, *Kultur* og *Samfundsliv*, er det meningen at de skal tolkes i vid forstand. Det finnes ni ulike samiske språk, der for eksempel nordsamisk og sørsamisk står like langt fra hverandre som norsk og islandsk.⁸⁶ Likevel benytter Grunnloven § 110a betegnelsen «Sprog» i entall. Her presiserer Sametinget at det er meningen at alle samiske «dialekter» skal omfattes av bestemmelsen. Kultur er også brukt i den videste betydning, der utvalget forklarer følgende:

«Vi taler om kultur som summen av normer, verdier, handlingsmønstre og felles forestillinger i et samfunn. Kultur i denne forstand omfatter levemåter, sed og skikk og religiøse oppfatninger.»⁸⁷

Og for å forsikre seg at begrepet i praktisk politikk ikke skulle bli underkastet en begrenset forståelse, føyer de til begrepet samfunnsliv i tillegg.⁸⁸

5.6 Positive tiltak

Ordlyden i SP-artikkel 27 er negativt formulert (*shall not be denied*). Bestemmelsene må likevel, i tråd med Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 23, tolkes slik at den gir positive rettigheter. I avsnitt 6.1 uttaler komiteen:

«Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a "right" and requires that it shall not be denied. Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation. Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.»⁸⁹

Staten er altså forpliktet til å gjennomføre positiv særbehandling av grupper både i forhold til det offentlige og i forhold til andre personers handlinger. Her er det verdt å merke seg at den negative formuleringen (*shall not be denied*) ikke ble gjentatt i FNs erklæring om rettigheter for personer som tilhører nasjonale, etniske, religiøse og lingvistiske minoriteter (1992). I denne erklæringen er rettighetene formulert eksplisitt i positive termer i form av setninger som for eksempel «States shall protect» (artikkel 1) og «States shall take measures» (artikkel 4).

5.6.1 Er positive tiltak diskriminerende?

Menneskerettighetskomiteen gjør det også klart at positive tiltak ikke må innebære en urettferdig diskriminering

⁸⁵ Se Skogvang, Susann Funderud (2009), *Samerett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, side 181–182.

⁸⁶ Se Sametingets hjemmeside: Språket, tilgjengelig 10. juni 2007 på: <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?AId=56&back=1&Mid1=11&Mid2=123>

⁸⁷ Se NOU 1984: 18, Om samenes rettsstilling. Oslo: Universitetsforlaget, punkt nr. 10.8.6., side 435.

⁸⁸ Se NOU 1984: 18, Om samenes rettsstilling. Oslo: Universitetsforlaget, punkt 10.8.7., side 436. For mer om Grunnloven § 100a, se Skogvang, Susann Funderud (2009), *Samerett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, kapittel 5.

⁸⁹ Se UN Document: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment no. 23: The rights of minorities (Art. 27), punkt nr. 6.1.

mellom grupper og ber statene respektere SP-artikkel 2.1 og SP-artikkel 26 som handler om ikke-diskriminering. Samtidig er det klart at komiteen ikke godtar ikke-diskrimineringsprinsippet som en unnskyldning for å slippe unna positive tiltak:

«The obligations placed upon States parties under article 27 have sometimes been confused with their duty under article 2.1 to ensure the enjoyment of the rights guaranteed under the Covenant without discrimination and also with equality before the law and equal protection of the law under article 26. [...] However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27, they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.»⁹⁰

Dette er i tråd med ordlyden i diskrimineringsloven § 8 som presiserer at «Særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, anses ikke som diskriminering etter loven her. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd». Siktemålet med den særlige behandlingen må være å kompensere for en dårligere utgangsposisjon og bidra til å motvirke undertrykking. Formålet med positiv særbehandling er å unngå reell ulikhet eller å utjevne bestående forskjeller mellom gruppene, ikke å gi gruppen reelt sett bedre muligheter enn andre grupper i samfunnet. Hvis en etnisk eller religiøs gruppe blir særbehandlet gjennom positive støttetiltak eller på annen måte, er dette således tillatt dersom formålet er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter eller hindre diskriminering.⁹¹ Det

vil også kunne være aktuelt å anvende positiv særbehandling på ulike måter og i forskjellig omfang overfor de ulike gruppene. Spørsmålet som da oppstår er i hvilken grad personer fra enkelte minoritetsgrupper vil kunne påberope seg å være utsatt for en lovstridig forskjellsbehandling dersom det iverksettes positiv særbehandling overfor personer fra andre minoritetsgrupper. Det kan ifølge Christel Kirkøen (2005)

«[...] ikke utelukkes, men det synes vanskelig å konkretisere dette nærmere på et generelt og teoretisk grunnlag. Den nærmere grensetrekkingen for hvor langt positiv særbehandling kan anvendes uten å komme i strid med forbudet mot etnisk diskriminering, må overlates til praksis.»⁹²

Det blir fremdeles i Norge hevdet fra flere hold, og spesielt fra Fremskrittspartiet, at ingen minoriteter bør gis fordeler eller kvoter på noen som helst måte, basert på ikke-diskrimineringsprinsippet.⁹³ I FrPs prinsippprogram står det følgende: «Fremskrittspartiet tar sterk avstand fra forskjellsbehandling av mennesker basert på rase, kjønn, religion eller etnisk opprinnelse.»⁹⁴ Her burde FrP være mer konsekvent og følge opp Menneskerettighetskomiteens anbefalinger i tråd med deres eget prinsippgrunnlag. Hvis man er imot forskjellsbehandling som hovedprinsipp, må man også jobbe for å gjenopprette rettferdighet hvis samfunnet har utsatt en gruppe mennesker for urettferdig forskjellsbehandling. Gjenoppretting av rettferdighet vil også kunne innebære at man må være åpen for bruk av kvotering i enkelte sammenhenger.

For å finne en balanse mellom kvotering og diskriminering, er også

⁹⁰ UN Document: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment no. 23: The rights of minorities (Art. 27), punkt nr. 2 og 6.2.

⁹¹ Se Kirkøen, Christel (2005), Norsk lovkommentar: 3. juni 2005: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), punkt nr. 29.

⁹² Se Kirkøen, Christel (2005), Norsk lovkommentar: 3. juni 2005 nr. 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), punkt nr. 29.

⁹³ Se Alvheim, Jarle (2005), En demokratisk rettsstat: Likestilling. Oslo: FrP på: www.frp.no

⁹⁴ Se Alheim, Jarle (2005), Fremskrittspartiets prinsipper: Ideologisk grunnlag. Oslo: FrP på: www.frp.no

Konvensjonen for avskaffelse av alle former for rasediskriminering relevant. I den forbindelse kan det være verdt å nevne at FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering har kommet med en egen generell kommentar for urfolk. Komiteen oppfordrer her statene blant annet til følgende:

«(a) Recognize and respect indigenous distinct culture, history, language and way of life as an enrichment of the State's cultural identity and to promote its preservation;»⁹⁵

FNs egen FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering kommer altså her med en oppfordring til å promotere urfolks kulturer aktivt som en berikelse av samfunnet.

5.6.2 Rasediskrimineringskomiteen om landrettigheter

Som en forsmak på neste tema om landrettigheter, kan det her være interessant å merke seg at Rasediskrimineringskomiteen oppfordrer statene til spesielt å:

«[...] protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories. Only when this is for factual reasons not possible, the right to restitution should be substituted by the right to just, fair and prompt compensation. Such compensation should as far as possible take the form of lands and territories.»⁹⁶

Komiteen ber statene respektere urfolks landrettigheter og foreta skritt for å returnere land og territorier som er fratatt urfolk uten deres frivillige og informerte samtykke. Og hvis dette ikke

er mulig, skal staten kompensere tapet fortrinnsvis med andre landområder.

Det er egentlig ikke snakk om særrettigheter eller kvotering, men anerkjennelse av urfolk som likeverdige mennesker med rett til å bli kompensert for de tap de har lidd på grunn av grov diskriminering. Et av de mest alvorlige overgrepene skjedde i 1902. Det ble da bestemt at for å kunne eie jord i Finnmark, måtte man tilhøre en skikket befolkning som kunne tale, lese og skrive norsk, jf. jordsalgsloven av 1902 og reglementet til denne i § 1.c:

«Afhændelse maa kun ske til norske Statsborgere og under særlig Hensyn til at fremme Bosættelsen af en for Districtet, dets Opdyrkning og øvrige Nyttiggjørelse skikket Befolkning, som kan tale, læse og skrive det norske Sprog og benytter det til daglig Brug.»⁹⁷

Denne loven sto ved lag helt frem til 12. mars 1965, da den ble erstattet av *Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark*.⁹⁸

5.7 Landrettigheter

Landrettigheter er et tema som i særlig grad omhandler urfolks rettigheter. Det er ofte et sensitivt tema som blant annet kan innebære store økonomiske interesser og kan oppleves som en trussel for nasjonalstatens territorielle integritet. Det er likevel en essensiell del av urfolks menneskerettigheter.

Urfolks kulturer er uløselig knyttet til bruken av naturressurser og territorier. Den mangeårige tidligere lederen av FNs arbeidsgruppe for urbefolkninger, Erica-Irene Daes, har oppsummert det som er unikt med urfolk slik:

«(i) a profound relationship exists between indigenous peoples and their lands,

⁹⁵ UN doc: CERD 18/08/97: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples, avsnitt 4 a.

⁹⁶ UN doc: CERD 18/08/97: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples, avsnitt nr. 5.

⁹⁷ Se Storberget, Knut (16. juni 2007), Historisk Finnmarkslov. Oslo: Arbeiderpartiet: <http://www.dna.no/index.gan?id=33357&subid=0>

⁹⁸ Se Bjerkås, Ola (1997), Finnmark jordsalgskommisjon. Tromsø: Statsarkivet, side 3.

territories and resources; (ii) this relationship has various social, cultural, spiritual, economic and political dimensions and responsibilities; (iii) the collective dimension of this relationship is significant; and (iv) the intergenerational aspect of such a relationship is also crucial to indigenous peoples' identity, survival and cultural viability.»⁹⁹

Urfolk er altså, ifølge Erica-Irene Daes, både sosialt, kulturelt, økonomisk, åndelig og politisk knyttet til land, territorier og ressurser. Forholdet til landressurser har også en kollektiv dimensjon og er nært knyttet opp mot barneoppdragelse og urfolks identitet, overlevelse og levedyktighet.

Staten skal ifølge SP-artikkel 27 ikke nekte minoriteter, inkludert urfolk, retten til å dyrke sin kultur sammen med andre medlemmer av sin gruppe. FNs menneskerettighetskomité forklarer hvordan man skal tolke SP-artikkel 27 i General Comment nr. 23. Her sier de blant annet følgende i avsnitt 7:

«[...] culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples.»¹⁰⁰

Kulturutøvelse manifesterer seg på flere måter, inkludert en livsstil knyttet til bruken av naturressurser og landområder, og det er spesielt relevant for urfolk. Teksten i SP-artikkel 27 sier at staten ikke skal forhindre kulturutøvelse. Hvis en kultur er knyttet til bruken av landområder og territorier, betyr det at kulturen vil trues hvis adgangen, kontrollen og/eller bruksretten til disse landområdene går tapt eller svekkes. Det er derfor ikke mulig for staten å anerkjenne urfolks kulturelle rettigheter uten å anerkjenne deres landrettigheter. Dette prinsippet gjelder i mange tilfeller også for urfolks religiøse,

sosiale og økonomiske rettigheter, jf. sitatet til Erica-Irene Daes. Hvis staten nekter urfolk landrettigheter, nekter de dem retten til sin kultur.

5.7.1 FNs barnekonvensjon artikkel 30

Erica-Irene Daes påpekte at bruken av landområder er viktig for barns oppdragelse. I den forbindelse kan det nevnes at artikkel 30 i barnekonvensjonen bygger direkte på SP-artikkel 27, men er enda tydeligere i forhold til urfolks rettigheter. Her er urfolk nevnt spesifikt:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language.»

I en reindriftsfamilie blir barn gjerne tildelt egne rein allerede fra fødselen av. Etter hvert som de vokser opp, må de ta seg av og passe på dem. De må lære om sommerbeite, vinterbeite, om værforhold, snøforhold og mattilgang. Kystsamiske barn blir tidlig tatt med på fiske og må blant annet lære om fiskeplasser, å bøte garn, om strømforhold, betydningen av vindretningen, å sette en laksenot, skjære torsketunger og lignende. Alle disse tingene er nært forbundet med ressursene i naturen. Hvis retten til å bruke disse ressursene blir svekket eller frarøvet, mister barna en av de mest vesentlige grunnpillarene i sin kultur.

FNs barnekomité har ikke lagt så stor vekt på landrettigheter når det gjelder beskyttelse av urfolkbarns rettigheter. Det henger sammen med at fokuset på landrettigheter og kollektive

⁹⁹ Daes, Erica-Irene (2001), Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities. Genève: UN doc. E/CN.4/Sub.2/2001/21, avsnitt nr. 20.

¹⁰⁰ UN Document: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment no. 23: The rights of minorities (Art. 27), avsnitt nr. 7.

rettigheter av og til kommer i konflikt med enkelte andre viktige individuelle rettigheter for barn. Men selv om FNs barnekomité er mest opptatt av hvert enkelt barns rettigheter, er de opptatt av den konteksten barn vokser opp i. I den sammenheng er landrettigheter sentralt. De skriver blant annet følgende:

«In the case of indigenous children whose communities retain a traditional lifestyle, the use of traditional land is of significant importance to their development and enjoyment of culture. States parties should closely consider the cultural significance of traditional land and the quality of the natural environment while ensuring the children's right to life, survival and development to the maximum extent possible.»¹⁰¹

Landrettigheter er altså av stor betydning for i alle fall enkelte urfolk-barns kultur og utvikling.

5.7.2 ILO-konvensjon nr. 169

Hva landrettighetene i detalj innebærer, må ses i lys av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk (art. 13–19).¹⁰² Denne konvensjonen gir detaljerte regler på hvordan staten må anerkjenne urfolks landrettigheter.

Artikkel 14 er spesielt viktig og lyder som følger:

«Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

- 2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.*
- 3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.»*

Staten skal altså anerkjenne urfolks rett til eiendom og besittelse over de områdene de tradisjonelt råder over. I tillegg skal staten beskytte urfolks bruksrettigheter til områder som de ikke eksklusivt råder over, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til. Videre skal staten ta steg for å identifisere hvilke områder urfolk tradisjonelt har rådet over eller vært i besittelse av og garantere effektivt beskyttelse av deres eiendom og besittelse av disse områdene. Egnede prosedyrer skal etableres i den nasjonale lovgivningen for å løse landrettighetskravene.

Det er viktig å skille mellom «*ownership*» (eiendomsrett), «*possession*» (besittelsesrett) og «*right to use*» (bruksrett). Jeg skal ikke gå inn i detaljene på dette her. Det som er viktig er at alle mennesker, inkludert urfolk, har visse rettigheter med hensyn til eiendom og bruk av områder. Har man vært i et område i over 100 år og brukt det i god tro, opparbeider man seg visse rettigheter. Andre mennesker kan ikke bare valse inn på disse områdene og gjøre som de vil, heller ikke staten.

Nå kan man selvsagt spørre seg hvem det siktes til når man snakker om at urfolk skal ha rett til å råde over de områdene de tradisjonelt har rådet over eller vært i besittelse av. I konvensjonen brukes betegnelsen «*right of the peoples concerned*». Her vil det være åpent for tolkninger. Urfolk lever på mange forskjellige måter i ulike land. Slik jeg forstår det, må det skilles mellom ulike

¹⁰¹ FNs barnekomité (2009), CRC/C/GC/11: General Comment no. 11: Indigenous children and their rights under the Convention, avsnitt 35.

¹⁰² Se også punkt 4.3 ILO-konvensjon nr. 169, side 28.

medlemmer av gruppen. Noen samer er rett og slett ikke en del av «*the peoples concerned*» fordi de ikke har noen tilknytning til et område. Videre vil jeg understreke at den tilknytningen de «concerned» samene (de samene det gjelder) har til et område, må avhenge av deres bruk. Det er bruken av et område som gir rettigheter, ikke blod eller etnisitet som noen har hevdet.

I Norge vil det først og fremst være snakk om samer som har en tilknytning til et område der deres familie eller slekt har brukt naturen. Akkurat som familier som driver en bondegård vil kunne opparbeide seg rettigheter til et stykke jord etter lang tids bruk, må også rein-driftssamer kunne opparbeide seg rettigheter til de områdene der deres rein har beitet.¹⁰³

5.7.3 Finnmarksloven

I Norge kan vi si at opprettelsen av Samerettsutvalget i 1980 var starten på en identifikasjonsprosess av eiendoms-, besittelses- og bruksrettigheter for samene. Utvalget leverte sin andre rapport i 1997 om *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.¹⁰⁴ I etterkant av denne rapporten, ni år senere, trådte Finnmarksloven i kraft. Finnmarksloven etablerer blant annet en *Finnmarkskommisjon* «som på grunnlag av gjeldende nasjonal rett skal utrede bruks- og eierrettigheter til grunnen» (§ 29). Denne kommisjonen skal blant annet avklare ulike spørsmål i forhold til retten til hevd, bruksrettigheter og eiendomsrett etter lang tids bruk.

Til tross for de ryktene som har svirret om etniske rettigheter, er det ikke slik at Finnmarksloven åpner for særskilte samiske privilegier til naturen i Finnmark. Tvert imot må man kunne hevde at denne loven representerer en

normalisering av det norske lovverket i Finnmark.

Et av de viktigste organene Finnmarksloven har opprettet er Finnmarkskommisjonen, som skal kartlegge og avklare rettigheter til utmark i Finnmark. Jeg understreker at det er snakk om avklaring av allerede eksisterende rettigheter, ikke etablering av nye rettigheter. Lenger sør i landet har det foregått en avklaring av rettighetsforholdene over lang tid. *Høyfjellskommisjonen*, som ble opprettet ved lov 8. august 1908 og som var i virksomhet frem til 1954, hadde som mandat å ordne rettsforholdene mellom staten og private i høyfjellsområdene. Høyfjellskommisjonen behandlet i alt 26 distrikter (felter) i Sør-Norge før den ble oppløst. Høyfjellskommisjonen behandlet ikke felter i Nordland og Troms.

7. juni 1985 ble *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms* opprettet ved lov.¹⁰⁵ Denne kommisjonen hadde ved lovens § 2 mandat til å fastslå ved dom om staten er eier av grunnareal eller ikke og å fastsette grenser mellom statens grunnarealer og tilstøtende grunnarealer. I tillegg skulle de fastslå om bruksretter, herunder allmenningsetter, er til eller ikke på statens grunnarealer, og i tilfelle hvem som hadde bruksrett. Denne kommisjonen var ikke opptatt av samiske rettigheter som sådan, men deres arbeid hadde selvsagt stor betydning for rein-driftssamer og andre samiske grupper.¹⁰⁶

Finnmarksloven er i sitt vesentligste en videreføring av den jobben Høyfjellskommisjonen og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms startet. Hvis man ser på et kart over Norge, vil man oppdage at størstedelen av grunnen i sør er privat, mens nærmere

¹⁰³ Mer om ILO-konvensjonens kapittel om landrettigheter i Skogvang, Susann Funderud (2009), *Samerett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, side 135–156. Se også International Labour Organization (2003), *ILO Convention on indigenous and tribal peoples*, 1989 (No. 169). A manual. Genève: International Labour Office, side 31–34.

¹⁰⁴ NOU 1997: 4, *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.

¹⁰⁵ Se LOV-1985-06-07-5: Lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms.

¹⁰⁶ Se St.meld. nr. 41 (1996–97), Om norsk samepolitikk, avsnitt 17.1.3.

90 prosent av arealet i Finnmark er statsgrunn. Finnmarksloven skal sikre samiske rettigheter, men hovedmålet med loven er å utrede spørsmålene om eiendomsrett etter lang tids bruk, retten til hevd og bruksrettigheter på et kulturelt og etnisk nøytralt grunnlag. I § 1 står det følgende:

«Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.»

Ifølge forarbeidene skal ressursforvaltningen skje til beste for øvrige innbyggere i fylket og allmennheten for øvrig. Det er en viktig målsetting at alle innbyggerne i fylket skal ha rettigheter til og nyte godt av de fornybare ressursene, i samsvar med det som gjelder i dag.¹⁰⁷ Poenget med Finnmarksloven er ikke å gi samene spesielle rettigheter, men å gi alle i Finnmark de samme rettighetene som nordmenn har i andre deler av landet.

Alle mennesker som bor i Finnmark kan påberope seg rettigheter og Finnmarkskommisjonen vil utrede deres krav. Finnmarksloven er en viktig anerkjennelse av at samene skal ha rettigheter til naturressurser på lik linje med nordmenn etter flere tiårs kamp, men loven er begrenset til bare å gjelde rettigheter på land og bare i Finnmark.¹⁰⁸

I en kommentar til debatten om Finnmarksloven, har tidligere leder for Samerettsutvalget, Carsten Smith, blant annet skrevet dette:

«Hvor omfattende rettigheter samene har opparbeidet – gjennom generasjoner – til land og vann i Finnmark, er usikkert. Det

gjelder både spørsmålet om eiendomsrett og bruksrett. Ingen kan i dag uttale seg om omfanget av slike rettigheter med sikkerhet. Men det er avgjørende at det snarest mulig skjer en avklaring. Det er viktig av hensyn til samene, idet vi her står overfor et gammelt samisk krav som myndighetene gjennom lang tid har sagt at man skal få avklart. Det er også viktig av hensyn til hele befolkningen i Finnmark, idet man vil få løst et stridsspørsmål og lagt bak seg denne hindring for samarbeid. Når denne avklaring skal finne sted, er det ikke spørsmål om å tildele nye rettigheter til samene, men om å anerkjenne de rettigheter som samene alt har opparbeidet gjennom sin virksomhet og sitt liv i historiens løp. Det kan gjelde både individuelle og kollektive rettigheter.»¹⁰⁹

Denne avklaringen kunne man ha overlatt til domstolene, men det ville tatt svært lang tid, vært kostbart for de det gjelder og saksforholdene er kompliserte. Carsten Smith skriver at *«Tidsfaktoren og sakenes kompleksitet, både faktisk og rettslig, kan begrunne særskilte organer med sikte nettopp på denne avklaring»*.¹¹⁰ Derfor har vi fått Finnmarksloven og Finnmarkskommisjonen som i skriven-de stund er godt i gang med arbeidet.

5.7.4 Selbuddommen og Svartskogdommen

I forhold til eiendom etter alders tids bruk og bruksrettigheter, må også to høyesterettsdommer nevnes spesielt: *Selbu-dommen* (2001) og *Svartskog-dommen* (2001). Selbuddommen gjaldt tvist om hvorvidt Essand og Riast/Hylling reinbeitedistrikter hadde beiterett i privateide utmarksområder innenfor distriktsgrensene i Selbu kommune i Sør-Trøndelag. Her fant retten i favør av reindriften på bakgrunn av prinsippet om alders tids bruk i tråd med reindriftsloven § 2.¹¹¹ Svartskogdommen

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), punkt 9.

¹⁰⁸ Mer informasjon om Finnmarksloven er å finne på: www.finnmarksloven.no

¹⁰⁹ Carsten Smith: Rett og urett omkring Finnmarksloven, se: <http://www.galdu.org/web/index.php?artihkkal=244&giella1=nor>

¹¹⁰ Ibid.

gjaldt en tvist om hvorvidt samiske grunneiere og rettighetshavere i Mann-dalen (Troms) ved alders tids bruk hadde ervervet eiendomsretten til et 116 kvadratkilometer stort område øverst i dalen kalt Svartskogen. Området ble i 1885 kjøpt av staten til fordel for reindriften. Høyesterett kom til at staten hadde tapt eiendomsretten til dette området. På bakgrunn av kompetansebegrensningen som ligger i lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms § 2 (det skal avgjøres om staten er eier eller ikke), tok ikke Høyesterett stilling til hvem som skulle være mottaker av den eierposisjon staten hadde tapt. Dermed ble bygdelaget, som i det vesentlige besto av samer, tilkjent eiendomsretten til området som bygdelaget hadde utnyttet i alders tid.¹¹²

5.7.5 Fjorder og kystfarvann

Kystsamisk kultur er nært forbundet med bruken av fjorder og kystfarvann. Uten rettigheter i forhold til kysten, er den kystsamiske kulturen i realiteten rettsløs. Den kystsamiske kulturen ble spesielt hardt rammet av fornorsknin-gen, og staten har derfor et spesielt ansvar for å legge forholdene til rette for denne kulturens overlevelse og rett til å utvikle seg. Selv om fiske ikke er særegen næring bare for samene, slik reindriften har vært i Skandinavia, er ikke fiske mindre viktig for samisk kultur. Reindriften er for øvrig langt fra en unik samisk næring i global sammenheng.

En næring bør ikke alltid være mest fokusert på effektivitet i forhold til økonomisk gevinst. Fiskerinæringen for kystsamer handler om livskvalitet og en livsstil som man ønsker at barna skal ta del i og lære å sette pris på. Saltvanns-

fiskeloven og Fiskeridepartementet har likevel ikke tatt hensyn til dette. Elisabeth Einarsbøl (2006) skriver blant annet følgende:

«[...] sjøsamene har ment seg diskriminert da kvotesystemene gjennom de siste 10–15 årene har medført en favorisering av det ikkesjøsamiske fisket. Hovedproblemet er at retten til fartøykvote ble knyttet opp til en bestemt type adgangsbegrensning. Bare fiskere som kunne dokumentere en viss mengde fangst de siste årene hadde rett til fartøykvote, og denne forutsetningen gjorde at de fleste sjøsamene grunnet selinvasjon og et overfiske ble holdt utenfor.»¹¹³

Det har ført til at en rekke små kystsamfunn og bygder, spesielt i Finnmark og Troms, er fraflyttet. Fiskebruk er nedlagt, skolene er stengt og butikkene er konkurs, og det finnes i det hele tatt ingen næringsgrunnlag for at verken samiske familier eller andre familier med barn kan bo langs kysten i små bygder i nord.

Med bakgrunn i kritikken som er kommet i kjølvannet av Finnmarksloven og behovet for en avklaring av kystsamiske rettigheter, ba Stortinget 6. juni 2005 om at «regjeringen snarest mulig [må] foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark». 30. juni etablerte Fiskeri- og kystdepartementet det såkalte Kystfiskeutvalget for Finnmark, ledet av tidligere høyesterettsjustitiarius og tidligere leder for Samerettsutvalget, professor Carsten Smith. Utvalget fikk blant annet i oppdrag å:

«[...] gi en fremstilling av aktuelle spørsmål i overensstemmelse med ILO-konvensjon nr. 169 og FNs konvensjon om

¹¹¹ Se Rettstien 2001: Selbuddommen, side 769. Se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Oslo: Justis- og politidepartementet, avsnitt 3.4.2.

¹¹² Se Rettstien 2001: Svartskogdommen, side 1229. Se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Oslo: Justis- og politidepartementet, avsnitt 3.1.8.

¹¹³ Einarsbøl, Elisabeth (2006), Noen juridiske betraktninger vedrørende samiske rettigheter i saltvann: Eiendomsrettens utstrekning i saltvannsområder etter norsk rett og folkeretten. Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 1/2006, side 38.

sivile og politiske rettigheter (særlig artikkel 27), samt av de forpliktelser som norsk rett, inklusive sedvanerettsdannelsen, måtte pålegge staten, og fremme forslag til eventuelle lovendringer og andre tiltak utvalget mener er nødvendig eller hensiktsmessig.»¹¹⁴

Den 18. februar 2008 leverte et enstemmig utvalg en omfattende utredning om *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.¹¹⁵ Utvalget foreslo blant annet en egen lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark (finnmarksfiskeloven). Lovens hovedformål skulle være å fastslå retten til fiske i fjord- og kystfarvann utenfor Finnmark. De kom frem til at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter har en rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Retten bør, ifølge utvalget, gjelde for alle folkegrupper i Finnmark. Den skal omfatte både en rett til å fiske til eget forbruk, en rett til å kunne begynne som fisker i næring og en rett som yrkesfisker til en fangstmengde som gir økonomisk grunnlag for en husholdning, enten som levevei alene eller sammen med annen næring.

Utvalget hadde også flere andre forslag. Utredningen er meget grundig og er på over 570 sider. Den var som sagt enstemmig – noe som er sjelden, særlig i saker av så sensitiv karakter som rettigheter til fiske. Likevel har Stortinget så langt, mens jeg skriver dette (april 2013), ennå ikke gjort noe. Rapporten er havnet i en skuff og regjeringen har så langt blånektet for at noen skal ha rettigheter til å fiske.

5.8 Konsultasjonsretten

Hvem er det som vet hva som er best for en kultur? Urfolk har opp gjennom historien blitt utnyttet og behandlet på en særdeles nedverdiggende måte av de statene de er en del av. Mange av disse regjeringene har hevdet at det var for deres eget beste. Dette kan også sies om Norges fornorskningsspolitikk, som staten i god humanitær utviklingsånd mente var til beste for samene. Politikken varte i minst 112 år (fra 1851 til 1963). Det er derfor ikke så rart at samene er så få i dag. Ifølge regjeringen var det best for samene å være norsk fremfor samisk.¹¹⁶

Urfolk har lenge måttet kjempe for å bli hørt og konsultert i forhold til hva som er best for deres egen kultur. SP-artikkel 27 er i likhet med landrettighetene også utgangspunktet for urfolks konsultasjonsrett. Med utgangspunkt i det Menneskerettighetskomiteen har sagt om landrettigheter, går de videre i sin utredning i General Comment nr. 23 og presiserer følgende:

«The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.»¹¹⁷

Representanter for urfolk har altså en rett til å bli konsultert i de saker som angår dem, noe som vil innebære blant annet deres kultur, levested og fremtiden for deres barn. Konsultasjonsretten må ses i sammenheng med spørsmålet om hvem som skal bestemme hva som er i samiske barns beste interesse.

Artikkel 6 i *ILO-konvensjon nr. 169*

¹¹⁴ Se Fiskeri- og kystdepartementet (15. juni 2007), Mandat – Utredning om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/rapporter_planer/Rapporter/2006/Mandat-Utredning-om-samers-og-andres-rett-til-fiske-i-havet-utenfor-Finnmark-.html?id=106554

¹¹⁵ NOU 2008: 5, Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

¹¹⁶ Minde, Henry (2005), Fornorskinga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger? Kautokeino: Gáldu čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 3/2005, side 6 og side 27. Se også Lile, Hadi (2011), FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En rettssosiologisk studie om hva barn lærer om det samiske folk. Doktoravhandling: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, side 397–413.

¹¹⁷ UN Document: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment no. 23: The rights of minorities (Art. 27), avsnitt nr. 7.

om urfolk og stammefolk (1989) utdyper konsultasjonsretten:

«Article 6

1. *In applying the provisions of this Convention, Governments shall:*

- (a) *consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;*
- (b) *establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decisionmaking in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;*
- (c) *establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.*

2. *The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.»*

I kjølvannet av prosessen som førte til Finnmarksloven, der blant annet Stortingets justiskomite inngikk i en tett dialog med Sametinget, ble det inngått en konsultasjonsavtale mellom regjeringen og Sametinget basert på ILO-konvensjonens artikkel 6. Den ble undertegnet 11. mai 2005 av daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg og tidligere sametingspresident Sven-Roald Nystø.

Konsultasjonsprosedyrene gjelder for regjeringen, departementer, direktorater

og andre underliggende virksomheter. Konsultasjonene med Sametinget skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.¹¹⁸ Erfaringene tilsier likevel at det er flere utfordringer som preger konsultasjonene. Viljen til å konsultere er stor på politisk nivå, men ikke alltid like stor på administrativt nivå. Sametinget skriver blant annet i en av sine protokoller:

«Vi har opplevd mye tidsbruk på å diskutere hvilke forpliktelser konsultasjonsavtalen inneholder før vi har kunnet begynne med selve saken. Flere departementer har hatt innvendinger til at avtalen medfører merarbeid for dem, noe som også har blitt brukt som argument for å gå utover konsultasjonsavtalen. [...] Vi har opplevd at det i konsultasjonsprosesser der vi har kommet til enighet, i etterkant fra statlig hold har blitt besluttet endringer. Det er av svært stor viktighet at de som konsulterer Sametinget har den nødvendige forankring og beslutningsmyndighet.»¹¹⁹

Her kan det også være verdt å nevne en episode fra *International Association for Impact Assessment* 23.–26. mai 2006 i Stavanger. Da en talskvinne for Miljøverndepartementet ble spurt av Sametingets visepresident hvorfor departementet ikke hadde konsultert Sametinget før de la frem Forvaltningsplanen for Barentshavet, svarte hun at Sametinget hadde hatt full anledning til å delta på åpne høringer. I tillegg føyer hun til at ifølge hennes forståelse var det samiske folk en del av det norske folk.¹²⁰ Det er uklart hvorfor hun tilføyde den siste setningen, men det er ingen tvil om at uttalelsene skapte en litt amper stemning.

¹¹⁸ Se Arbeids- og inkluderingsdepartementet (11. mai 2005), Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Oslo, punkt nr. 6.

¹¹⁹ Se Sametinget (2006), Protokoll fra det halvårlege konsultasjonsmøtet 30.06.06 mellom arbeids- og inkluderingsministeren og sametingspresidenten, side 1.

5.9 Selvbestemmelse

Selvbestemmelse er et av de viktigste temaene for urfolk over hele verden. Selvbestemmelse for folk er et viktig prinsipp som slås fast av selveste FN-pakten.¹²¹ Selvbestemmelsesretten var tidligere kun et prinsipp, men har senere utviklet seg til å bli anerkjent som en rettighet. Det er en *kollektiv rettighet som tilfaller folk*. Artikkel 1 i Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er identisk og slår fast at alle folk har rett til selvbestemmelse. Den lyder som følger:

«Artikkel 1

1. *Alle folk har selvbestemmelsesrett. 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 naturrikdommer og -forekomster, dog uten å tilsidesette forpliktelser som følger av internasjonalt økonomisk samarbeid basert på prinsippet om gjensidig nytte og folkerettens regler. I intet tilfelle må et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag.»*

«Alle folk har selvbestemmelsesrett» og «intet folk må bli berøvet sitt eksistensgrunnlag». Spørsmålet om hvorvidt urfolk har rett til selvbestemmelse, handler i stor grad om hvorvidt man kan betegne urfolk som *folk* i den betydning det her henvises til. Mange stater ønsker ikke å innrømme at urfolk er å regne som *folk* i den betydning som det refereres til i FN-pakten og de to konvensjonene. Siste ledd i ILO-konven-

sjonens artikkel 1, som beskriver hvem urfolk er, tilføyer denne setningen:

«3. Bruken av begrepet "folk" i denne konvensjonen skal ikke ha noen innvirkning på de rettigheter som for øvrig kan knyttes til begrepet i folkeretten.»

Denne setningen er direkte knyttet til selvbestemmelsesretten. ILO sier i sin manual om ILO-konvensjon nr. 169 at deres mandat omfatter sosiale og økonomiske rettigheter:

«Det er utenfor vårt kompetanseområde å tolke det politiske konseptet om selvbestemmelse. Konvensjon nr. 169 pålegger likevel ingen begrensninger på retten til selvbestemmelse. Den er i tråd med hvilke som helst av internasjonale instrumenter som kan tenkes å etablere eller definere en slik rettighet.»¹²²

ILO ønsker altså ikke å ta stilling til selvbestemmelsesspørsmålet. De prøver å holde seg helt nøytrale i forhold til spørsmålet.

Norge har likevel klart og tydelig anerkjent samene som et folk. I tillegg har Norge konsekvent og over flere år uttalt sin støtte til et utkast om en FN-erklæring om urfolks rettigheter. Artikkel 3 i dette utkastet gir urfolk rett til selvbestemmelse.

Sverige har også anerkjent samenes og andre urfolks rett til selvbestemmelse. I en rapport til ØSK-komiteen skriver de:

«It is the view of the Government of Sweden that indigenous peoples have the right to selfdetermination insofar as they constitute peoples within the meaning of

¹²⁰ Det samiske folk er ifølge norsk lov og regjeringens egen politikk ikke en del av det norske folk. Det samiske folk er et eget folk fordelt mellom fire stater: Norge, Sverige, Finland og Russland. Det å hevde at samene egentlig er nordmenn i lys av 112 års fornorskingspolitikk kan oppfattes litt uheldig. Se mer om det her: Lile, Hadi Khosravi (2011), FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En rettssosiologisk studie om hva barn lærer om det samiske folk. Doktoravhandling: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, side 413–425.

¹²¹ Se artikkel 1.2 og artikkel 55 i FN-pakten.

¹²² Se International Labour Organisation (2003), ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A Manual. Genève: ILO, side 9.

common Article 1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. [...] The Sami are recognised as an indigenous people and constitute a recognised national minority in Sweden.»¹²³

Sverige har for øvrig ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Denne anerkjennelsen fra Sverige representerer derfor et langt steg fremover og har stor betydning for samene i Sverige.

FNs menneskerettighetskomité ba 1. november 1999 i sin rapport til Norge spesifikt om at Norge burde rapportere om samenes rett til selvbestemmelse i henhold til SP-artikkel 1:

«17. As the Government and Parliament of Norway have addressed the situation of the Sami in the framework of the right to selfdetermination, the Committee expects Norway to report on the Sami people's right to selfdetermination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article.»¹²⁴

Det er derfor på det rene at samene i Norge har en eller annen form for rett til selvbestemmelse. Hva selvbestemmelsesretten i praksis innebærer for samene og andre urfolk, er på det nåværende tidspunkt ikke avklart. Selvbestemmelse handler ikke om en løsrivelse eller egen statsdannelse – et eget etnisk rent land for det «utvalgte» samiske folk. Det innebærer en form for kontroll, styring og medbestemmelse i saker som angår det samiske folk, inkludert territoriale og materielle spørsmål.¹²⁵

5.10 FNs erklæring om urfolks rettigheter

Torsdag 13. september 2007, etter 22 år med intense forhandlinger, livlige debatter, lobbyisme, trusler fra enkelte stater og flere skuffelser vedtok FNs generalforsamling FNs erklæring om urfolks rettigheter (The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples). 143 stater stemte for erklæringen, 11 stater forholdt seg nøytrale og fire stater stemte imot. De fire statene som stemte imot, var USA, Canada, New Zealand og Australia. Både Australia, New Zealand og USA har siden ombestemt seg og erklært sin støtte for erklæringen. Erklæringen består av intet mindre enn 46 artikler formulert på en uvanlig presis måte til erklæring å være.

På mange måter ligner FNs urfolkserklæring mer på en konvensjonstekst enn en tradisjonell FN-erklæring. Urfolks rett til selvbestemmelse er, som nevnt ovenfor, én av de viktigste bestemmelsene i erklæringen. Erklæringen fastslår også bestemmelser i forhold til landrettigheter, konsultasjonsrettigheter, prinsippet om frivillig og informert forhåndssamtykke, beskyttelse mot alle former for assimilasjon og rasisme, beskyttelse av tradisjonell kunnskap, beskyttelse av religionsfriheten, arbeidsrettigheter, rett til et tilpasset og godt helsetilbud, språkrettigheter, utdannings- og opplæringsrettigheter, og rettigheter i forhold til media. I tillegg oppfordres statene til å fremme forståelse for urfolks kultur og bekjempe rasisme, kompensere urfolk for tapte landområder, og unngå militære aktiviteter på urfolks territorier.

Til slutt gjør erklæringen oppmerksom på at bestemmelsene i erklæringen

¹²³ Se UN Document E/C.12/SWE/5 (6 September 2006), Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Sweden, avsnitt nr. 7 og 9.

¹²⁴ Se UN doc. CCPR/C/79/Add.112 (1. november 1999), Concluding Observations of the Human Rights Committee: Norway, avsnitt nr. 17.

¹²⁵ Mer om samenes rett til selvbestemmelse: Henriksen, John Bernard, Scheinin, Martin & Ährén, Matias (2005), Vedlegg 3: Det samiska folkets rätt till självbestämmande. I Finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (red.) (2005), Nordisk samekonvensjon, side 331–335 og side 337–357. Se Scheinin, Martin (2005), Indigenous Peoples' Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights. I Joshua Castellino & Niamh Walsh (eds.) (2005), International Law and Indigenous Peoples. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, side 9–15.

representerer en minimumsstandard for urfolks overlevelse og verdighet (art. 43). I tillegg tilføyer den at alle rettighetene gjelder likt for kvinner og menn (art. 45). Den siste bestemmelsen (art. 46) er en modifisering av selvbestemmelsesretten og en forsikring om at ingen bestemmelser i erklæringen skal true statenes «territorielle integritet» og «politiske enhet».

Ifølge FNs Permanente forum for urfolkssaker etablerer ikke erklæringen nye rettigheter som sådan, men fastslår at urfolk også har de samme rettigheter som andre folk. De legger vekt på at erklæringen først og fremst er en presisering av at de rettigheter som gjelder for andre mennesker også skal gjelde for urfolk.¹²⁶

Erklæringen er ikke bindende for statene på samme måte som en konvensjon,¹²⁷ men vil likevel være et viktig instrument for å etablere normer for internasjonal sedvanerett.¹²⁸ Folkeretten er tuftet på internasjonalt samarbeid og hovedspørsmålet når man skal finne ut hvor tung juridisk vekt man skal tillegge en erklæring eller konvensjon er å spørre seg «hva er landene enig om?» I og med at prosessen i forkant av denne erklæringen har vært så grundig og langdryg kan man si at det knytter seg stor enighet til teksten som foreligger. FNs Permanente forum for urfolkssaker skriver at:

This longlasting procedure resulted in a document expressing a broad common ground, which has now also been endorsed by the General Assembly. Even though it is not formally an agreement, in reality,

the document is by way of its creation an instrument almost universally agreed upon. In this way, the Declaration is part of a practice that has advanced a growing "rapprochement" between declarations and treaties.¹²⁹

Erklæringen er ikke å regne som en konkret avtale (konvensjon) som er godkjent av nasjonalforsamlinger, men den har en sterkere stilling internasjonalt som et instrument det knytter seg bred enighet om blant regjeringer. Her skal det også sies at Norge var et av de landene som aktivt jobbet for å få erklæringen i havn. Den detaljerte måten teksten er skrevet på forsterker også tilnærmingen til en konvensjon. Erklæringen er også gjerne første steg før prosessen med å utarbeide en konvensjon.

Erklæringen gjelder for alle urfolk i verden. Spørsmålet er om den har noen praktisk betydning for det samiske folk? Det viktigste er at erklæringen avklarer en del uklare forhold det har vært knyttet stor uenighet omkring. Da tenker jeg spesielt på definisjonen av urfolk som folk. Erklæringen slår uttrykkelig fast i forordet og i artikkel 3 at urfolk er folk på lik linje med andre folk med rett til selvbestemmelse. Det innebærer at man må kunne tolke andre konvensjoner, som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 1) i lys av denne nye enigheten om statusen til urfolk som folk.¹³⁰

¹²⁶ Se UNPFII (2009) E/C.19/2009/14, Annex med en generell kommentar om erklæringen, avsnit 10.

¹²⁷ Se punkt: 1.4.1 Konvensjoner og 1.4.2 Erklæringer.

¹²⁸ Se punkt: 1.4.3 Internasjonal sedvanerett

¹²⁹ Se UNPFII (2009) E/C.19/2009/14, Annex med en generell kommentar om erklæringen, avsnit 9.

¹³⁰ Se punkt: 5.9 Selvbestemmelse

Avsluttende kommentarer

Hvis vi tror på at alle mennesker er født med samme menneskeverd, bør alle mennesker ha rett til å leve i samfunn som ivaretar deres likeverdighet uavhengig av kultur, språk, hudfarge og religion. Dette er essensen i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, som er utgangspunktet for FNs begrep om menneskerettigheter.

Verdighet og respekt for menneskers likeverd var også utgangspunktet for revideringen av ILO-konvensjon nr. 107 og utarbeidelsen av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter. Kampen om menneskerettigheter handler i hovedsak om en kamp om verdighet og respekt for alle mennesker – ikke bare «de rette menneskene». Denne artikkelen har gitt leseren en start for å forstå mer om de rettighetene, prinsippene og bestemmelsene for øvrig som skal ivareta menneskelig verdighet og som regjeringer og ulike representanter for organisasjoner har debattert, kranget og forhandlet om i mer enn 60 år i FN.

Urfolk har i lengre tid vært betraktet som mindre avanserte og ikke verdige nok til at deres kultur og levesett skulle trenge noen beskyttelse. Denne holdningen ble etter hvert endret da FN og ILO begynte å lytte til urfolk selv. Selv om nazismens drøm om ett rike for ett folk og én rase burde vært død og begravd etter andre verdenskrig, er det mange regjeringer som likevel har betraktet minoriteter og urfolk som en trussel for nasjonalstatens enhet. Det er derfor ikke tilfeldig at ILO, som den

eneste internasjonale organisasjonen med ikkestatlige medlemmer, var den første til å interessere seg for urfolk. ILO er ennå det eneste organ som har utarbeidet en konvensjon som går spesielt på urfolks rettigheter.

Urfolk er i denne artikkelen grundig definert, og det burde ikke være noen tvil om at samene er et urfolk. Det er ingen tvil om at samenes kultur er knyttet til bruken av territorier, inkludert land og vann. Det er derfor helt umulig for regjeringen å anerkjenne samenes kultur på en tilfredsstillende måte uten å anerkjenne deres rettigheter til land og vann.

I tillegg er det klart at samene selv, gjennom Sametinget, er de beste til å vite hva som er best for samisk kultur. Samene har derfor en rett til å bli konsultert, og som et selvstendig folk har de også rett til selvbestemmelse og skal ved intet tilfelle frarøves sitt eksistensgrunnlag. En konsultasjon er dog ikke det samme som en høring og må bygge på de samme prinsippene om verdighet og respekt som alle andre menneskerettigheter.

Jeg håper denne artikkelen har vært oppklarende og nyttig for leseren. Den har som sagt vært ment som en startpakke. For de som manglet dette fra før, vil det nå bli lettere å gå videre og forstå mer av debatten om menneskerettigheter inkludert urfolks rettigheter. Det er tross alt en av de viktigste debattene i vår tid.

Referanser

Litteratur

- Bjerkås, Ola (1997), *Finnmark jordsalgskommissionen*. Tromsø: Statsarkivet.
- Buergenthal, Thomas, Shelton, Dinah & Stewart, Davis (2002). *International Human Rights in a Nutshell*. Hague: West Group.
- Einarsbøl, Elisabeth (2006). *Noen juridiske betraktninger vedrørende samiske rettigheter i saltvann: Eiendomsrettens utstrekning i saltvannsområder etter norsk rett og folkeretten*. Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 1/2006.
- Henriksen, John Bernard, Scheinin, Martin & Ährén, Mattias (2005). *Det samiska folkets rätt till självbestämmande: Vedlegg 3*. Oslo: Finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (2005), Utkast til Nordisk samekonvensjon. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Høstmæling, Njål (2003). *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høstmæling, Njål (2012). *Internasjonale menneskerettigheter*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lile, Hadi Khosravi (2006). *En ny æra for urfolk: de forente nasjoners permanente forum for urfolkssaker*. Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 2/2006.
- Lile, Hadi Khosravi (2011). *FNs barnekonvensjon artikkel 29 (1) om formålet med opplæring: En rettsosilogisk studie om hva barn lærer om det samiske folk*. Doktoravhandling: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Lindholm, Tore (1999). Article 1. In Gudmundur Alfredsson & Asbjørn Eide (1999), *The Universal Declaration on Human Rights: A Common Standard of Achievement*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Malanczuk, Peter (1997). *Akerhurst's Modern Introduction to International Law (syvende versjon)*. London: Routledge.
- Minde, Henry (2003). *Urfolksoffensiv, folke rettsfokus og styringskrise: Kampen for en ny samepolitikk 1960–1990*. I Bjørn Bjerkli og Per Selle (red.) (2003), *Samer, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Minde, Henry (2005). *Fornorskinga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger?* Kautokeino: Gáldu Čála – tidsskrift for urfolks rettigheter, nr. 3/2005.
- Nowak, Manfred (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd revised edition. Strasbourg: Norbert Paul Engel.
- Oppenheim, L. F. L. & Lauterpacht, Hersch (1955). *International Law: a treatise*, 8th ed. London: Longmans.
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. & Sikkink, Kathryn (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roy, Chandra & Kaye, Mike (2002). *The ILO: a Handbook for Minorities and Indigenous People*. Genève: Minority Rights Group International and AntiSlavery International.
- Scheinin, Martin (2005). *Indigenous Peoples' Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights*. I Joshua Castellino & Niamh Walsh (red.) (2005), *International Law and Indigenous Peoples*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Skogvang, Susann Funderud (2009). *Same rett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Swepton, Lee & Alfredson, Gudmundur (2002). *The Rights of Indigenous Peoples and the Contribution of Erica Daes*. I Gudmundur Alfredson & Maria Stavropoulou (eds.), *Justice Pending: Indigenous Peoples and Other Good Causes*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sweptstone, Lee (2003). *A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No. 169 of 1989*. I James S. Anaya (red.), *International Law and Indigenous Peoples*. Burlington

- (USA). Publisert av Ashgate Publishing Company, 2003.
- Smith, Carsten (2007). *Samerettsutvalget – tyve år etter*. Oslo: Torkel Oppsahls minneseminar.
- Thornberry, Patrick (2002). *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press.
- Vislie, Camilla S. (1999). *Høyesterett og menneskerettighetene*. Oslo: Tano Aschehoug.

FN-dokumenter

- Cobo, Matínes (1986): Study of the problem of discrimination against indigenous populations. UN document: E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- Eide, Asbjørn & Daes, Erica-Irene: Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples. UN document: E/CN.4/Sub.2/2000/10.
- Daes, Erica-Irene (2001): Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities. Genève: UN doc. E/CN.4/Sub.2/2001/21.
- International Labour Organisation (1953): *Indigenous People: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (2003): *ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No.169): A manual*. Genève: International Labour Office.
- UN document E/C.12/SWE/5 (6 September 2006): Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Sweden.
- FNs menneskerettighetskomité: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment no. 23: The rights of minorities (Art. 27).
- FNs barnekomité (2009) CRC/C/GC/11: General Comment no. 11: Indigenous children and their rights under the Convention.
- FNs rasediskrimineringskomité CERD 18/08/97: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples.
- UN doc. A/56/326 (6 September 2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General.
- UN doc. 60/251 (3. april 2006): Resolution adopted by the General Assembly:

- 60/251. Human Rights Council.
- UN doc. CCPR/C/79/Add.112 (1. november 1999): Concluding Observations of the Human Rights Committee: Norway.
- UN Document E/CN.4/Sub.2/384/ (1977): Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
- UN document: CCPR/C/47/D/359/1989 (1989): Ballantyne, Davidson and McIntyre vs. Canada.
- UN doc. 60/251 (3. april 2006): Resolution adopted by the General Assembly: 60/251. Human Rights Council.

Statlige dokumenter

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (11. mai 2005): Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Oslo.
- Fiskeri- og kystdepartementet (15. juni 2007): Mandat – Utredning om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark.
- NOU 1984: 18, Om samenes rettsstilling. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1997: 4, Naturgrunnlaget for samisk kultur.
- NOU 1997: 5, Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.
- NOU 2008: 5, Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
- St.meld. nr. 55 (2000–2001), Om samepolitikken, paragraf 2.1.
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Sametingsdokumenter

- Sametinget (2006): Protokoll fra det halvårslige konsultasjonsmøtet 30.06.06 mellom arbeids- og inkluderingsministeren og sametingspresidenten.

Dommer

- Rettstien 2001: Selbudommen, side 769.
- Rettstien 2001: Svartskogdommen, side 1229.

Norsk lovkommentar

- Møse, Erik og Aal, Jørgen (1999): Norsk lovkommentar: 21. mai 1999 nr. 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stil-

ling i norsk rett (menneskerettsloven).
 Kirkøen, Christel (2005): Norsk lovkommentar: 3. juni 2005 nr. 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
 Bruzelius, Karin M. (1978): Norsk lovkommentar: 9. juni 1978 nr. 45: Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).
 Wille, Petter (1999): Norsk lovkommentar: 21. mai 1999: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (artikkel 27).

Nettsider

Alvheim, Jarle (2005): En demokratisk rettsstat: Likestilling. Oslo: FrP på: www.frp.no
 Alheim, Jarle (2005): Fremskrittspartiets prinsipper: Ideologisk grunnlag. Oslo: FrP på: www.frp.no
 ECOSOC: <http://www.un.org/ecosoc/>
 Finnmarksloven: www.finnmarksloven.no
 FNs Fact Sheet No.7/Rev.1, Complaint Procedures, del 2: <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs7.htm>
 FNs generalforsamling på: <http://www.un.org/ga/>
 Høykommissæren for menneskerettigheter: <http://www.ohchr.org/english/>
 Høykommissæren for menneskerettigheter (24. juni 2007): Human Rights Bodies: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
 Menneskerettighetsrådet: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>
 Menneskerettighetsrådets side om klageprosedyrer: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/complaints.htm>

Noam Chomsky interviewed by Kate Soper: <http://www.chomsky.info/interviews/199808--.htm>
 Oversikt over alle konvensjonskomiteene og alle relevante dokumenter og uttalelser fra komiteene her: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>
 Om Menneskerettighetsrådet: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>
 Rules of Procedure of the Functional Commissions of the Economic and Social Council: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/rules.htm>
 Samerådets hjemmeside: www.saamicouncil.net
 Sametingets hjemmeside: Språket, tilgjengelig 10. juni 2007 på: <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?AId=56&back=1&MIId1=11&MIId2=123>
 Smith, Carsten: Rett og urett omkring finnmarksloven, se: <http://www.galdu.org/web/index.php?artihkkal=244&giella1=nor>
 Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples – Mr. Rodolfo Stavenhagen: <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/>
 Storberget, Knut (16. juni 2007): Historisk Finnmarkslov. Oslo: Arbeiderpartiet: <http://www.dna.no/index.gan?id=33357&subid=0>
 Universal Periodic Review (UPR): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>



Hadi Strømmen Lile har doktorgrad fra Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo hvor han skrev om menneskerettslige krav til opplæring av barn. Lile har mastergrad i menneskerettigheter fra Universitetet i Oslo. Han har jobbet mye med urfolks- og minoritetsspørsmål både som rådgiver for Gáldu og som journalist i NRK Migrapolis.



GÁLDU

Álgoálbmotvuoigatvuođaid gelbbolašvuodaguovddáš
Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples

9520 Guovdageaidnu/Kautokeino Telefon +47 78 44 84 00 Faks +47 78 44 84 02

www.galdu.org

