



Hovedforsamling

Distr.: General
6. juni 2011

Original: Engelsk

Menneskerettighetsrådet

18. sesjon

Dagsordenspunkt 3

Fremme og beskytte alle menneskerettigheter, sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, herunder retten til utvikling

Rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter, James Anaya

Tillegg

Samenes situasjon i Sápmi i Norge, Sverige og Finland*

Oppsummering

En uredigert forhåndsversjon av rapporten ble offentliggjort den 12. januar 2011. Rapporten utreder menneskerettighetssituasjonen til samene i Norge, Sverige og Finland. Den er i stor grad basert på informasjon fremlagt for spesialrapportøren under en konferanse i Rovaniemi i Finland fra 14. til 16. april 2010, som ble organisert av Samisk parlamentarisk råd. Konferansen samlet representanter fra sametingene i Norge, Sverige og Finland, representanter fra myndighetene for hvert av disse landene og representanter fra ikke-statlige samiske organisasjoner.

Spesialrapportøren er i det store og hele fornøyd med at både Norge, Sverige og Finland har stor oppmerksomhet på urfolkssaker, sett i forhold til andre land. På mange måter viser tiltakene knyttet til samene i de nordiske landene viktige eksempler på å sikre urfolksrettigheter.

Blant disse tiltakene er den flernasjonale innsatsen for å utarbeide en nordisk samekonvensjon. Spesialrapportøren har merket seg det viktige arbeidet som allerede er utført i denne sammenheng, og er fornøyd med forpliktelsen fra de nordiske landene og sametingene om å gjenoppta forhandlinger i 2011 med sikte på å vedta konvensjonen. Fortsatt gjenstår det mye for å sikre at samene oppnår selvbestemmelse og kan utvikle sine felles mål som ett folk som lever i flere stater.

* Oppsummeringen distribueres på alle offisielle språk. Rapporten, som er vedlagt oppsummeringen, distribueres kun på originalspråket.

I tillegg bør de nordiske landene videreføre nåværende tiltak for å fremme samenes rettigheter innenfor de enkelte land de lever i. I rapporten framhever spesialrapportøren spesielt samisk selvbestemmelse på nasjonalt nivå, særlig slik det utøves gjennom sametingene, samenes rettigheter til land, territorier og ressurser, og tiltak for å gjenopplive samiske språk og gi samiske barn og unge utdanning som er kulturelt tilpasset.

I denne rapporten fremmer spesialrapportøren en rekke anbefalinger, i lys av relevante internasjonale standarder, for å bidra til tiltak for å fremme beskyttelsen og utøvelsen av samenes rettigheter.

Vedlegg

Rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter om samenes situasjon i Sápmi i Norge, Sverige og Finland.

Innhold

	<i>Avsnitt</i>	<i>Side</i>
I. Innledning	1–2	4
II. Samene	3–8	4
III. Det generelle rettslige og politiske rammeverket.....	9–31	5
A. Grenseoverskridende samiske institusjoner og initiativ	9–13	5
B. Norge.....	14–20	6
C. Sverige.....	21–26	7
D. Finland.....	27–31	8
IV. Interesseområder	32–70	10
A. Selvbestemmelse	32–45	10
B. Rettigheter til land, vann og naturressurser	46–62	13
C. Opprettholde språk	63–66	17
D. Kulturelt tilpasset utdanning.....	67–71	18
V. Konklusjoner og anbefalinger.....	72–89	19
A. Det generelle rettslige og politiske rammeverket	72–73	19
B. Selvbestemmelse	74–78	20
C. Rettigheter til land, vann og naturressurser	79–87	21
D. Språk og utdanning.....	88–89	21

I. Innledning

1. Denne rapporten omhandler menneskerettighetssituasjonen til samene i Norge, Sverige og Finland, og den inneholder en rekke anbefalinger i lys av internasjonale standarder. Den er i stor grad basert på informasjon som ble framlagt for spesialrapportøren under en konferanse i Rovaniemi i Finland fra 14. til 16. april 2010, organisert av Samisk parlamentarisk råd, i tillegg til skriftlige presentasjoner gitt til spesialrapportøren, og uavhengige undersøkelser. Konferansen samlet representanter fra sametingene i Norge, Sverige og Finland, representanter fra myndighetene for hvert av disse landene, og representanter fra ikke-statlige samiske organisasjoner fra de nordiske landene og Den russiske føderasjon. Selv om samer fra Den russiske føderasjonen deltok som observatører på konferansen i april 2010, retter denne rapporten kun søkelys mot hovedsakene vedrørende situasjonen til samene i Norge, Sverige og Finland.

2. Spesialrapportøren vil gjerne rette en takk til representanter for samene og regjeringene i Norge, Sverige og Finland for deres åpenhet ved å holde en slik unik dialog, og for deres uvurderlige hjelp i organiseringen av konferansen. Deltakelsen fra representanter for de nordiske landene og samene under konferansen i april 2010 representerer et eksempel på god praksis i utredninger av situasjonen til urfolk som er delt av landegrensene. I denne sammenheng vil spesialrapportøren trekke fram artikkel 36 i FNs erklæring om urfolks rettigheter, som sier at «Urfolk, særlig de som er splittet av landegrensene, har rett til å opprettholde og styrke kontakten, forbindelsene og samarbeidet, herunder virksomhet av spirituell, kulturell, politisk, økonomisk og sosial art».

II. Samene

3. Samene lever tradisjonelt i et område som kalles Sápmi, som dekker de nordlige deler av Norge, Sverige og Finland og den russiske Kolahalvøya. Selv om samene er delt av de formelle grensene til disse fire landene, fortsetter de å eksistere som ett folk, knyttet sammen av kulturelle og språklige bånd og en felles identitet. Samene har de eldste språkene og kulturene i disse landene, mye eldre enn de nåværende statene, og det finnes i dag ni språkgrupper fordelt over de nasjonale grensene i de nordiske og russiske landene.

4. Samebefolkningen anslås å være på mellom 70 000 og 100 000 personer, med omtrent 40 000-60 000 i Norge, omtrent 15 000-20 000 i Sverige, omtrent 9 000 i Finland og omtrent 2 000 i Russland. Samene utgjør et mindretall i det meste av området Sápmi, med unntak av indre Finnmark i Norge og Utsjok kommune i Finland.

5. Samene har tradisjonelt livnært seg ved jakt, fiske, sanking og fangst og har inngående kunnskap om den nordlige regionen, kunnskap som er overlevert gjennom mange generasjoner. Reindrift er spesielt viktig for samene. Historisk praktiserte mange samiske samfunn en semi-nomadisk livsstil, og flyttet rein mellom fjell- og kystområdene i takt med årstidene. Andre grupper drev med reindrift i skogsområder, spesielt innenfor enkelte deler av fylkene Västerbotten og Norrbotten i Sverige og i nordlige og sentrale Finland. Enkelte samiske samfunn, kjent som sjøsamer eller kystsamer, slo seg ned i kystområdene, særlig i det som nå er Norge. Det var heller ikke uvanlig å kombinere reindrift med jakt, fiske og jordbruk.

6. Den tradisjonelle organisasjonsformen for samiske samfunn er strukturert omkring *siidaen*, en lokal enhet som spiller en viktig rolle i fordelingen av land, vann og naturressurser. Innenfor *siidaen* hadde medlemmene personlige rettigheter til ressursene, men hjalp hverandre med reindrift, jakt og fiske. Basert på disse strukturene utviklet samene avanserte systemer for fordeling av land, arv og konfliktløsning mellom *siidaene*. Selv om den historiske utviklingen har svekket samenes tradisjonelle samfunnsmønstre, er fortsatt *siida*-systemet en viktig del av det samiske samfunnet.

7. Landegrensene som nå deler Sápmi, ble etablert over en hundreårsperiode, omtrent fra midten av det 18. til midten av det 19. århundre. Over tid endret tilstrømmingen av nye bosettere innenfor den nordiske regionen befolkningssammensetningen i nordområdene, og dette førte til at samene kom i mindretall i sitt eget hjemland. Grensene mellom landene delte både språklige og kulturelle samfunn og begrenset reindrifftsaktivitetene. Gjennom 1800-tallet og fram til andre verdenskrig førte de nordiske statene en politikk overfor samene som tok sikte på å assimilere dem i storsamfunnet.

8. I dag behøver ikke samene i de nordiske landene å forholde seg til de mange sosialøkonomiske problemene som ofte rammer urbefolkninger over hele verden, for eksempel alvorlige helseproblemer, ekstrem fattigdom eller sult. Norge, Sverige og Finland er blant de rikeste og mest utviklede landene i verden, og er stadig å finne øverst på lister med indikatorer for menneskelig utvikling.¹ De nordiske landene er derfor i en god posisjon til å håndtere gjenstående utfordringer knyttet til samene, og til å være eksempler til etterfølgelse i å fremme rettighetene til urfolk.

III. Det generelle rettslige og politiske rammeverket

A. Grenseoverskridende samiske institusjoner og initiativ

9. Den første allsamiske institusjonen, Samerådet, ble etablert i 1956 som en koalisjon av nasjonale samiske organisasjoner i de forskjellige landene. Før opprettelsen av sametingene i de nordiske landene, representerte Samerådet det viktigste representative organet for samene over landegrensene. I dag er Samerådet en ikke-statlig organisasjon som fremmer samenes menneskerettigheter over landegrensene, i samarbeid med sametingene og Samisk parlamentarisk råd.

10. Samisk parlamentarisk råd, som vil bli nærmere omtalt i etterfølgende kapitler, ble opprettet i 2000 og består av sametingene i Norge, Sverige og Finland samt har permanent deltakelse av samer fra Russland. Rådet har som mandat å behandle grenseoverskridende saker som berører samene – med fokus på samiske språk, utdanning, forskning og økonomisk utvikling – og å koordinere samenes røst på internasjonalt plan, herunder i FN.

11. Det viktigste nyere flernasjonale initiativet fra samene har vært innsatsen for å utarbeide en samekonvensjon i samarbeid med de nordiske regjeringene. Dette er det første forsøket i verden på å etablere en regional avtale som spesifikt gjelder urfolk. Etter flere år med drøftinger, som startet i 1986, etablerte sametingene og regjeringene i Norge, Sverige og Finland en ekspertgruppe

¹ I 2010 var Norge rangert på førsteplass, Sverige på niendeplass og Finland på sekstendeplass på FNs utviklingsprograms indeks for menneskelig utvikling.

for å lage et utkast til en nordisk samekonvensjon, bestående av seks medlemmer, ett oppnevnt av hver nordiske regjering og hvert sameting.

12. I 2005 vedtok ekspertgruppen enstemmig et utkast til konvensjonen, som ble framlagt for sametingene og de nordiske regjeringene samme år. Utkastet inneholder 51 artikler fordelt på syv kapitler, og inneholder bestemmelser knyttet til selvbestemmelse, ikke-diskriminering, samisk styre – herunder sametingene og deres forhold til staten, samisk språk og kultur, samisk utdanning, samiske rettigheter til land og vann og samiske næringer. Utkastet inneholder også flere bestemmelser knyttet til gjennomføringen av konvensjonen.

13. Spesialrapportøren berømmer det samiske folk og myndighetene i Norge, Sverige og Finland for det betydelige arbeidet som hittil er gjennomført for å utarbeide dette viktige dokumentet. Han ser fram til å overvåke forhandlinger med sikte på å vedta samekonvensjonen. Forhandlingene skal gjenopptas i 2011 med sikte på å komme fram til en avtale i løpet av fem år, som omtalt videre i del IV(A)(1) av denne rapporten.

B. Norge

14. Hovedgrunnlaget for samepolitikken i Norge er § 110 a i Grunnloven og lov om Sametinget (Sámediggi) og andre samiske rettsforhold (sameloven). Endringen av Grunnloven i 1988 ber uttrykkelig myndighetene om å beskytte samene og deres kultur og tradisjonelle levemåter, og fastslår at «Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv».² I tillegg har staten erkjent at samene har lidd under diskriminering og påtvunget assimilering, og har bedt om unnskyldning for den dårlige behandlingen av samene gjennom historien.

15. Sameloven, som er den første samtidslovgivningen som tar for seg samiske saker i Norge, ble etablert for å gjøre samene i Norge i stand til å beskytte og utvikle sitt språk, kultur og levemåte. Loven etablerer Sametinget i Norge, eller Sámediggi, som har dobbeltfunksjonen å tjene som et folkevalgt politisk organ for samene, og å utføre administrative oppgaver pålagt av loven eller i henhold til avtaler med relevante nasjonale myndigheter, innenfor forskjellige områder som berører samene. Sametinget har 39 representanter som velges fra 7 samiske valgkretser.

16. I 2005 inngikk Sametinget og regjeringen en avtale om konsultasjonsprosedyrer, som ifølge avtalen «gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte»³ og krever at statlige myndigheter «skal gi full informasjon om aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken».⁴ Avtalen skisserer kravene til konsultasjoner, som generelt er i samsvar med konsultasjonsbestemmelsene til Den internasjonale arbeidsorganisasjonens konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjon 169),⁵ og anbefaler at saker ikke skal avsluttes så lenge Sametinget og staten antar at det er mulig å oppnå enighet.

² Paragraf 110 a.

³ Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget [Norge], signert 11. mai 2005, punkt 2.

⁴ Ibid. punkt 3.

⁵ Selv om spesifikke samiske miljøers rett til konsultasjon i saker som direkte berører dem, ikke dekkes i konsultasjonsavtalen.

17. Spesialrapportøren betrakter denne avtalen som god praksis med hensyn til gjennomføringen av staters plikt til å konsultere med urfolk, og den er et viktig eksempel for de andre nordiske landene samt for land i andre deler av verden. Enkelte spesifikke bekymringer knyttet til denne mekanismen og konsultasjon generelt, berøres i del IV(A)(2) nedenfor.

18. Inntil nylig var staten ansvarlig for forvaltningen av land og ressurser i Norge, i samarbeid med kommunene, og norsk lov anerkjente ikke spesielle samiske rettigheter, herunder kollektive rettigheter, til land og ressurser. I 2005 vedtok Norge finnmarksloven,⁶ som var et resultat av mange års kamp fra samene, og til dels av konflikten om utviklingen av Alta-Kautokeino-vassdraget på 1970-tallet. Først og fremst ble finnmarksloven utarbeidet i nært samarbeid mellom Stortinget og Sametinget. Likevel er finnmarksloven i noen henseende kontroversiell blant samene, som nevnt i del IV(A)(3) nedenfor.

19. Reindriftsloven av 1978, endret i 2007, anerkjenner at samene har enerett til reindrift innenfor beiteområdene, men for å benytte seg av retten må enkeltsamer tilfredsstille kravene til familietilhørighet til en reindriftsfamilie. Retten til reindrift er en bruksrett som gjelder for bestemte landområder uavhengig av eierskapet til landområdene. Et viktig poeng var at endringene i 2007 søkte å reetablere *sáidaen* som et viktig forvaltningsverktøy for reindrift, og dermed bringe norsk lov mer i samsvar med tradisjonell samisk grunnforvaltning. Samenes reindriftsområde dekker omtrent 40 prosent av Norges areal og gir beite til flere enn 200 000 rein, og omlag 2 800 samer deltar i utøvelsen av reindrift i Norge.

20. I tillegg til å være det første landet til å ratifisere ILO-konvensjon nr. 169 og til å stemme for å vedta FN's erklæring om urfolks rettigheter i 2007, har Norge inkorporert FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i norsk rett.⁷ I tilfelle motstrid mellom disse instrumentene og annen norsk lovgivning, skal bestemmelsene i konvensjonene ha forrang.⁸ Norge har også undertegnet Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (1995) og Den europeiske pakt for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk (1992).

C. Sverige

21. Etter en endring 1. januar 2011 anerkjenner den svenske grunnloven eksplisitt samene som et folk, og skiller dermed samene fra minoritetsgrupper i Sverige. Anerkjennelse i grunnloven som et folk, i motsetning til en minoritet, var et krav fra samene gjennom mange år.

22. I de senere år har den svenske regjeringen forsøkt å utarbeide et lovforslag som behandler saker knyttet til samene.⁹ Lovforslaget ble imidlertid kritisert for ikke å behandle de sakene som var viktigst for samene, særlig de sakene som er

⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

⁷ Menneskerettsloven § 2 (1999).

⁸ Ibid. § 3.

⁹ Ds 2009:40.

knyttet til rettigheter til land og ressurser, og for ikke å ha konsultert med samene om forslaget. Følgelig forkastet det svenske Sametinget og samiske representanter lovforslaget. Under konferansen i april 2010 med spesialrapportøren informerte representanter for regjeringen i Sverige spesialrapportøren om at det som følge av holdningen til Sametinget og andre, er besluttet å ikke arbeide videre med lovforslaget før det er etablert en dialog med samene om lovforslagets innhold.

23. Sametingloven¹⁰ fra 1993 etablerte det svenske Sametinget med hovedfunksjonen å «overvåke saker som berører den samiske kulturen i Sverige».¹¹ Det svenske Sametinget er både et myndighetsorgan og en folkevalgt enhet. Problemer som gjelder den formelle stillingen til det svenske Sametinget med tanke på å fremme samisk selvbestemmelse, drøftes i del (IV)(A)(2) nedenfor. Sametingets plenumsforsamling består av 31 medlemmer¹², som velges hvert fjerde år.¹³

24. De spesifikke oppgavene til det svenske Sametinget inkluderer fordeling av statlige midler til samiske organisasjoner, kulturelle programmer og andre saker, valg av styret til en samisk skole, forvaltning av arbeid for å fremme det samiske språket, deltakelse i utvikling av nærmiljøet, herunder til reindrift og bruk av land og vann, og å gi informasjon om samiske forhold.¹⁴ I 2007 ble mye av ansvaret knyttet til reindrift overført fra Svenska Jordbruksstyrelsen til Sametinget. Til tross for denne viktige utviklingen, er det imidlertid en fortsatt bekymring, som uttrykt av menneskerettskomitéen, om det «begrensede omfanget tilfeller hvor Sametinget kan delta i beslutningsprosessen i saker som berører land og de tradisjonelle aktivitetene til samene».¹⁵

25. Reindriftsloven fra 1971 anerkjenner samenes rett til land og vann til eget og reinens bruk, innenfor avgrensede geografiske områder definert av loven.¹⁶ Reindriftsrettigheter i Sverige gjelder kun samene, og begrenses til de samene som bor i bestemte lokalsamfunn, som kalles *samebyer*, og som utøver reindrift som hovednæringsvei. Omtrent 3000 samer i Sverige utøver reindrift som tradisjonell næringsvei og holder omtrent 250 000 rein over cirka 40 prosent av det svenske territoriet, selv om ikke alt skal være egnet for beite.

26. Sverige er part i de viktigste av FNs menneskerettsinstrumenter og stemte for erklæringen om urfolks rettigheter i 2007. Sverige har også ratifisert rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter og Den europeiske pakten for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk. Sverige har imidlertid ikke ratifisert ILO-konvensjon nr.169.

D. Finland

27. Finlands grunnlov anerkjenner samene som et urfolk¹⁷ og anerkjenner deres rett til kulturelt selvstyre innenfor deres landområder, og nevner at «i deres hjemregion har samene

¹⁰ Sametingloven (1992:1433).

¹¹ Ibid. kapittel 1 § 1.

¹² Ibid. kapittel 2 § 2.

¹³ Ibid. kapittel 3 § 1.

¹⁴ Ibid. kapittel 2 § 1.

¹⁵ CCPR/C/SWE/CO/6 avsnitt 20.

¹⁶ Rennäringslag (1971:437).

¹⁷ Den finske grunnloven artikkel 17.

språklig og kulturelt selvstyre».¹⁸ Sametingloven av 1995 definerer samenes landområder som «områdene som omfatter kommunene Enontekiö, Inari og Utsjok, samt området til Lapplands reineierforening i Sodankylä».¹⁹ Sametingloven etablerer det finske Sametinget og erstatter det tidligere Sametinget som var i drift fra 1972-1995, og som var det første folkevalgte samiske organet innenfor de nordiske landene. De 21 medlemmene og fire varamedlemmene av Sametinget velges av samene gjennom valg hvert fjerde år.²⁰

28. Den finske sametingloven slår fast at «samene som et urfolk skal ... sikres kulturelt selvstyre innenfor sitt landområde i saker som gjelder deres språk og kultur». I henhold til loven er Sametingets oppgave å «ivareta det samiske språket og kulturen, samt ivareta saker knyttet til deres status som urfolk». Innenfor samenes landområder kan Sametinget fremme forslag og avgi uttalelser til statlige myndigheter. Viderefastsår loven at myndighetene skal forhandle med Sametinget angående «alle vidtrekkende og viktige tiltak som direkte eller indirekte kan påvirke samenes status som urfolk», herunder saker knyttet til blant annet forvaltning, bruk, leie og tildeling av statlig land, verne- og villmarksområder, og andre saker. Til tross for den sterke rettslige stadfestelsen i sametingloven, har det finske Sametinget i praksis begrenset beslutningsmyndighet, som nevnt i del IV(A)(2) nedenfor.

29. Gjeldende finsk rett verken anerkjenner eller tildeler noen spesielle landrettigheter til samene eller anerkjenner noen eksklusive rettigheter for samene til å videreføre sine tradisjonelle levemåter, verken innenfor eller utenfor de tradisjonelle landområdene. Dessuten er, i motsetning til i Norge og Sverige, reindrift i Finland ikke forbeholdt samer, men er åpent for enhver EU-borger. Ifølge Finlands regjering har det vært mange forsøk på å løse samiske saker om landrettigheter gjennom lovgivning, men det har vist seg vanskelig å balansere interessene til samene og andre som lever i de samme områdene, og som deler samme næringsvei.²¹

30. Likevel krever reindriftsloven av 1990 at statlige myndigheter rådfører seg med medlemmer av reindriftssammenslutningene ved planlegging av tiltak på statlig grunn som i vesentlig grad vil påvirke reindriften. I tillegg vil nylig fremlagte forslag fra myndighetene om endringer i gruveendringsloven og vannloven gi noe beskyttelse av samisk kultur, herunder krav om at påvirkningen på samisk kultur tas hensyn til ved vurdering av virkninger før utstedelse av tillatelser.

31. I likhet med Norge og Sverige har Finland ratifisert alle vesentlige FN-traktater om menneskerettigheter, i tillegg til rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og Den europeiske paktens for beskyttelse av regions- eller minoritetsspråk. Finland stemte også for å vedta FNs erklæring om urfolks rettigheter, men har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169, selv om dette er anbefalt av FNs traktatorganer og innenfor rammeverket til ordningen "Universal Periodic Review" (UPR).²²

¹⁸ Artikkel 121.

¹⁹ Sametingsloven (Nr. 974/1995) kapittel 1 § 4.

²⁰ Ibid. kapittel 3 § 10.

²¹ CERD/C/FIN/19, statsrapport til CERD.

²² Se f.eks. CERD/C/FIN/CO/19 avsnitt 14.; A/HRC/8/24.

IV. Interesseområder

A. Selvbestemmelse

32. Selv om lovgivning og politikk i de nordiske landene overfor samene er kommet relativt langt, finnes det fortsatt barrierer mot full realisering av samenes rett til selvbestemmelse, både på grenseoverskridende og nasjonalt nivå. I forbindelse med dette, stadfester FNs erklæring artikkel 3 at «urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling». Denne bestemmelsen i erklæringen speiler artikkel 1 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, der alle de tre nordiske landene er parter.

1. Samisk selvbestemmelse over landegrensene

33. Det bør innledningsvis nevnes at samiske representanter har gjort det klart at deres mål om å sikre relasjoner blant samer over landegrensene og å fremme selvbestemmelse for alle samer, ikke er basert på et ønske om å opprette en egen samisk stat. Denne holdningen overfor utøvelsen av selvbestemmelse er i samsvar med FNs erklæring om urfolks rettigheter, som gjør det klart gjennom den generelle strukturen og særlig i artikkel 46, at selvbestemmelse for urfolk vanligvis skal utøves innenfor rammeverket av statens enhet og territoriale integritet.

34. Hittil finnes det få eksempler i verden på spesifikke, formelle ordninger for å fremme selvbestemmelsen til et urfolk over landegrensene til flere stater. Imidlertid er bevegelsen i retning av slike ordninger en del av den utviklingen gjennom de siste tiårene som utfordrer antagelsen om at landegrensene er de eneste indikatorene på politisk organisering og myndighet. Som nevnt har samene lagt ned en betydelig innsats for å fremme sin kollektive selvbestemmelse gjennom opprettelsen av grenseoverskridende institusjoner og initiativ, og de har tatt bemerkelsesverdige skritt i denne sammenheng. Likevel består barrierene.

35. Slik spesialrapportøren har forstått det, utgjør utkastet til den nordiske samekonvensjonen rammeverket for å definere samenes felles mål og er en viktig del av innsatsen for å fremme samisk selvbestemmelse som ett folk (den åpenbare begrensningen er at den ikke gjelder samene som er bosatt i Den russiske føderasjon). Spesialrapportøren forstår kompleksitetene knyttet til utarbeidelsen av et slikt nyskapende dokument, som enkelte har beskrevet som en slags «moderne traktat» mellom de nordiske statene og samene (selv om det ikke ventes at samene formelt er parter i konvensjonen sammen med de nordiske statene). Likevel minner han om bekymringen uttrykt av flere av FNs traktatorganer med hensyn til forsinkelsene i prosessen fram mot vedtakelse av den nordiske samekonvensjonen.²³

36. I november 2010, etter år med drøftinger, ble representanter for regjeringene i Norge, Finland og Sverige samt presidentene for de tre sametingene enige om en forhandlingsmodell for den nordiske samekonvensjonen. Ifølge modellen vil forhandlinger gjennomføres mellom tre delegasjoner, hver med maksimalt seks personer, som må inkludere representanter for de respektive statene og

²³ Se f.eks. E/C.12/SWE/CO/5 avsnitt 15.; CERD/C/SWE/CO/18 avsnitt 21.

sametingene. Forhandlinger skal innledes i 2011 med mål om at de skal slutføres innen fem år.

2. Samisk selvbestemmelse på nasjonalt nivå: sametingene

37. Sametingene er hovedverktøyene for samisk selvbestemmelse i Norge, Sverige og Finland, og de representerer en viktig modell for urfolks selvstyre og deltakelse i beslutningsprosesser som kan inspirere til utvikling av lignende institusjoner andre steder i verden. Til tross for dette er det et stadig behov for å øke sametingenes uavhengighet og selvstyremyndighet, i tillegg til å styrke deres evne til å delta i og reelt påvirke beslutninger i saker som berører samene i de nordiske landene.

38. Sametingene uttrykte bekymring overfor spesialrapportøren med hensyn til i hvilken grad sametingene reelt kan delta i og påvirke beslutninger som berører samene, og nevnte at de generelt betraktes som organer som samene kan uttrykke seg overfor statlige myndigheter gjennom, uten noen garanti om reell innflytelse eller beslutningsmyndighet. I Finland i særdeleshet er det lovbestemte mandatet til Sametinget begrenset til saker som gjelder samisk språk, kultur og urfolkstatus. Selv innenfor disse områdene er Sametingets bidrag begrenset; språkplanlegging utføres for eksempel av et statlig finsk forskningsinstitutt, og det finnes planer om å overføre disse oppgavene til universiteter.²⁴ I tillegg, med få unntak²⁵, mangler generelt sametingene spesifikk beslutningsmyndighet i saker knyttet til bruk av land, vann og naturressurser.

39. Til en viss grad er imidlertid sametingenes deltakelse i beslutninger som påvirker samene, realisert gjennom etableringen av tydelige konsultasjonsprosedyrer. Som nevnt i avsnitt 16 ovenfor har Norge inngått en konsultasjonsavtale med Sametinget. Imidlertid har Sametinget uttalt at mens «prosedyrene for konsultasjoner ga Sametinget bedre innflytelse på regjeringens politikk i samiske saker[, har] erfaringer med konsultasjonsavtalen [vært] blandet. Det [finnes] fortsatt utfordringer knyttet til tradisjonelle samiske levemåter og industriutvikling».²⁶ I tillegg har representanter for det norske Sametinget uttrykt bekymring over at regjeringen til tider har gått inn i konsultasjoner når utfallet allerede var bestemt. Likevel observerer spesialrapportøren at hvis konsultasjonsprosessen anvendes riktig, er den et viktig verktøy for å fremme samiske rettigheter og for å bedre forholdet mellom samene og den norske stat.

40. I motsetning til Norge har verken Sverige eller Finland en avtale med de respektive sametingene som fastsetter hvordan og under hvilke omstendigheter konsultasjoner skal gjennomføres. I Finland, i henhold til relevant lovgivning, må den finske riksdagen rådføre seg med det finske Sametinget i saker som berører samiske interesser, men representanter for det finske Sametinget rapporterte til spesialrapportøren om at de fleste av deres forslag og kommentarer til staten, selv i saker innenfor Sametingets anerkjente kompetanseområde, forblir ubesvart av den finske regjeringen. I Sverige skulle en konsultasjonsprosedyre inkluderes i lovforslaget om samene, jfr. avsnitt 22 ovenfor, for å styrke Sametingets innflytelse på lovgivningsprosesser og andre områder, men som nevnt pågår det fortsatt forhandlinger om dette lovforslaget.

²⁴ Lov om forskningsinstituttet for språkene i Finland (48/1976, 591/1996).

²⁵ For eksempel i Norge, under plan- og bygningsloven av 2008, kan Sametinget fremme formelle innsigelser i plansaker av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

²⁶ Rapport fra arbeidsgruppen for Universal Periodic Review (UPR), Norge, A/HRC/13/5 avsnitt 24 (2010).

Slike gjensidig avtalte rammeverk ville være viktige og ville kunne lindre enkelte samiske bekymringer om mangel på deltakelse i beslutningsprosesser.

41. Sammen med effektive konsultasjonsmetoder, er en avgjørende del av urfolks selvbestemmelse deres mulighet til å utøve autonomi og selvstyre over sine interne og lokale saker, som fastslått i Urfolkserklæringen (art. 4). Et vanlig anliggende som ble kommunisert til spesialrapportøren var den begrensede muligheten sametingene har til å handle uavhengig og til å treffe uavhengige beslutninger i saker som gjelder samene, som følge av de lovmessige avgrensningene av deres makt og funksjoner. Spesialrapportøren innser at noen vesentlige rettslige og politiske endringer på nasjonalt nivå kan være nødvendige for å øke sametingenes uavhengige beslutningsmyndighet. Likevel bør de nordiske statene, etter konsultasjon og avtale med sametingene, vurdere å avgrense ansvarsområder der sametingene kan ha økt eller egen uavhengig beslutningsmyndighet, særlig i saker som er av stor betydning for samene. Dette bør gjøres sammen med en styrking av anerkjennelsen av den tradisjonelle beslutningsmyndigheten i lokale samiske institusjoner, som for eksempel *siidaene*.

42. Strukturen for det svenske Sametinget etter den svenske sametingsloven er spesielt bekymringsverdig. Ved etableringen av Sametinget inntok regjeringen den holdningen at det ikke var ment å være et organ for samisk selvstyre, og uttalte i lovforslaget for å opprette Sametinget fra 1992 at «til tross for ordlyden 'ting', er det ikke tale om et organ for selvbestemmelse som skal handle i stedet for Riksdagen eller kommunestyret, eller i konkurranse med disse organene».²⁷ Selv om den svenske staten senere har anerkjent at Sametinget utgjør et organ der samene kan utøve sin rett til selvstyre, fungerer det fortsatt som et folkevalgt organ og statlig forvaltningsorgan. Representanter for det svenske Sametinget uttrykte bekymring over at Sametinget, i egenskap av å være et statlig forvaltningsorgan, må gjennomføre politikk og beslutninger vedtatt av den svenske Riksdagen og statlige institusjoner, beslutninger som noen ganger går på tvers av samenes ønsker slik de er uttrykt gjennom de folkevalgte medlemmene av Sametinget.

43. Avslutningsvis ble budsjettrestriksjoner utpekt som begrensende for sametingenes mulighet til å effektivt håndtere samiske saker og å fungere som kanaler for samisk selvbestemmelse. Nærmere bestemt ble spesialrapportøren fortalt av alle sametingene at de har for få ressurser til rådighet for prosjekter og initiativ som de alene avgjør og utvikler. I Sverige mottar Sametinget finansiering hovedsaklig for å utføre sine oppgaver som et statlig forvaltningsorgan, men har minimal finansiering for sitt arbeid som et uavhengig folkevalgt organ. Representanter for det norske Sametinget, eller Sámediggi, har gitt uttrykk for at deres beslutninger til tider har vært begrenset av øremerking fastsatt av staten ved tildelingen av midler. Imidlertid har den norske staten et annet syn, og hevder at nye prosjekter og initiativ for finansiering ofte kommer fra Sámediggi, og at det har fått betydelig frihet til å omprioritere bruken av midler. Sámediggi har også uttrykt bekymring over at konsultasjonsprosedyren beskrevet i avsnittene 16 og 39 ovenfor, ikke dekker budsjettering.

3. Finnmarksloven i Norge

44. Finnmarksloven av 2005 i Norge gir viktig beskyttelse for å fremme samiske rett til selvbestemmelse og kontroll over naturressurser på

²⁶ Proposisjon 1992/93:32.

lokalt nivå, og er et viktig eksempel til etterfølgelse for de andre nordiske landene. Loven anerkjenner at samene og andre, gjennom langvarig bruk av land og vann, har tilegnet seg rettigheter til land og naturressurser i Finnmark. I henhold til loven ble 95 prosent av Finnmarks landareal (et område omtrent på størrelse med Danmark) overført fra statlig til lokalt eierskap, og Finnmarkseiendommen ble etablert som grunneier. Selv om finnmarksloven var et viktig skritt for å fremme samisk selvbestemmelse og kontroll over land og ressurser, har enkelte samiske representanter karakterisert loven som ikke tilstrekkelig beskyttende for samisk selvbestemmelse og land- og ressursrettigheter, hovedsakelig på grunn av sammensetningen av Finnmarkseiendommens styre, der medlemmene oppnevnes av både Finnmark fylkeskommune og det norske Sametinget. Det bør imidlertid nevnes at finnmarksloven er et kompromiss som imøtekommer en rekke forskjellige samiske og ikke-samiske interesser i fylket, og at den fikk tilslutning fra Sametinget. I hvilket omfang den reelt fremmer samisk selvbestemmelse og ressursrettigheter, vil vise seg gjennom lovens virke over tid.

45. Spesialrapportøren merker seg også at det gjentatte ganger har blitt uttrykt bekymring om at finnmarksloven ikke i tilstrekkelig grad ivaretar den spesielt utsatte stillingen til østsamene, en samisk undergruppe som er få i antall og hvor et særegent språk og kulturelt særpreg er truet. I forbindelse med dette har FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering anbefalt at Norge iverksetter ytterligere spesifikke tiltak for å sikre tilstrekkelig utvikling og beskyttelse av enkelte sterkt utsatte urfolksgrupper, nemlig østsamene.²⁸ Spesialrapportøren merker seg at Norge har indikert at «tiltak vil bli vurdert i tett konsultasjon med Sametinget og representanter fra østsamene»²⁹, og at mandatet til Finnmarkskommisjonen omfatter undersøkelser av alle Finnmarks innbyggers rettigheter til land og naturressurser, herunder østsamenes rettigheter.

B. Rettigheter til land, vann og naturressurser

1. Anerkjennelse av land- og ressursrettigheter

46. Samenes historie i den nordiske regionen er preget av det gradvise tapet av deres land og naturressurser, spesielt landområder som er nødvendige for reindrift. Tidligere har de nordiske statene arbeidet ut fra den forutsetningen at samenes nomadiske bruk av land, som dekker store områder og som kan endres fra år til år avhengig av klima og økologiske faktorer, ikke har utløst juridiske rettigheter til land og ressurser.

47. De nordiske landene har gradvis utviklet noe vern av samiske landområder og reindriftsutøvelse, og i dag benyttes betydelige landområder kontinuerlig til reindrift. I henhold til hvert av landenes reindriftslovgivning har samene rett til bruk av land og ressurser for reindriftsutøvelse, men som nevnt ovenfor er ikke reindrift spesifikt forbeholdt samene i Finland. I tillegg, selv om samisk bruksrett til land anerkjennes gjennom lovgivningen, må denne retten i praksis ofte vike for konkurrerende interesser. Til slutt, selv om norsk, svensk og finsk lovgivning i prinsippet anerkjenner at samisk bruk av land kan resultere i eiendomsrett til land, har det vært vanskelig for samene å få anerkjent slike rettigheter i praksis.

48. I Norge utgjør finnmarksloven et potensielt grunnlag og en mekanisme for identifisering og effektiv beskyttelse av samiske land- og ressursrettigheter i Finnmark

²⁸ CERD/C/NOR/CO/18 avsnitt 17.

²⁹ CERD/C/NOR/CO/18/Add.1 avsnitt 5.

fylke. Loven etablerer Finnmarkskommisjonen, som har mandat til å kartlegge rettigheter til land og ressurser som ikke tidligere er anerkjent.³⁰ Når undersøkelsene er fullført, skal kommisjonen framlegge en rapport som inneholder informasjon om: «(a) hvem som etter kommisjonens oppfatning er eiere av grunnen; (b) hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning eksisterer; og (c) de saksforholdene kommisjonen bygger sine konklusjoner på».³¹ Loven etablerer også en utmarksdomstol for Finnmark, som er en spesiell domstol som har mandat å løse tvister om landrettigheter knyttet til konklusjonene til Finnmarkskommisjonen.³²

49. Gitt at prosessen for å kartlegge retten til grunn i henhold til finnmarksloven er i gang, er det ennå ikke kjent om den etablerte prosedyren er tilfredsstillende. Likevel utgjør unektelig finnmarksloven en viktig utvikling og representerer potensielt god praksis for å sikre urfolks rettigheter til land. Selv om eiendomsrett og bruksrett for samiske individer og grupper til tider har blitt kartlagt og anerkjent i det ordinære rettssystemet i Norge, er det imidlertid for øyeblikket ingen spesifikke mekanismer på plass for å kartlegge samiske land- og ressursrettigheter utenfor Finnmark fylke, hvilket utgjør en betydelig bekymring.

50. Spesialrapportøren ble fortalt om særlige bekymringer vedrørende situasjonen om rettigheter til land i Sverige. Svensk høyesterett har i prinsippet anerkjent at tradisjonell samisk bruk og bosetning kan utløse eiendomsrett.³³ Til tross for dette er ikke spesifikke beiteområder for rein offisielt avgrenset i Sverige. Et viktig steg var opprettelsen av en grensekommisjon for å kartlegge landområdene som tradisjonelt ble brukt av samene, som leverte sin rapport i 2006, selv om staten fortsatt ikke har truffet tiltak for å iverksette kommisjonens funn.³⁴ I denne sammenheng har FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering uttrykt «bekymring over den begrensede framdriften som er oppnådd i å løse samiske rettighetssaker» og anbefalte at Sverige «treffer effektive tiltak for å sikre at de undersøkelsene som er gjennomført med hensyn til samiske rettigheter, fører til konkret handling, herunder vedtakelse av ny lovgivning».³⁵

51. Et annet problem samene opplever med å sikre rettigheter til land og ressurser, er at svensk rett plasserer bevisbyrden for å påvise eiendomsrett hos samiske eierpretendenter. For å bevise rettigheter basert på tradisjonell bruk og opphold gjennom juridiske prosedyrer, må samene dokumentere minst 90 års sammenhengende bruk av det aktuelle området. Dette kravet er spesielt vanskelig å oppfylle da samisk tradisjon er å ikke etterlate fysiske spor på grunn som brukes til beite og andre formål. Menneskerettskomiteen har anbefalt at Sverige «innfører lovgivning som tillater en fleksibel bevisbyrde i saker som gjelder samiske land- og beiterettigheter, særlig der andre parter innehar relevant informasjon».³⁶ De strenge beviskravene medfører kostbare rettsprosesser, og samene i Sverige mangler ofte de økonomiske ressursene til å forfølge krav om landområder. Rettshjelpssystemet i Sverige gir ikke økonomisk støtte til samer for dette formålet, en bekymring som tidligere også er uttrykt av FN-traktatsorganer.³⁷

³⁰ Finnmarksloven kapittel 5 § 29.

³¹ Ibid. § 33.

³² Ibid. § 36.

³³ Skattfjällen-saken (1981).

³⁴ Gränsdragningskommissionens rapport SOU 2006: 14.

³⁵ CERD/SWE/18 avsnitt 19; se også CCPR/C/SWE/CO/6 avsnitt 20.

³⁶ CCPR/C/SWE/CO/6 avsnitt 21.

³⁷ Idem.; CERD/C/SWE/CO/18 avsnitt 20.

52. I Finland er 90 prosent av grunnen innenfor det området som er utpekt som samisk, eid av staten. Som et bidrag i prosessen med å utrede samiske rettigheter til land gjennomførte den finske regjeringen i 2003–2006 en undersøkelse om bruk av land i Øvre Lappland-regionen. I forbindelse med dette anbefalte FN's komité for avskaffelse av rasediskriminering at Finland «treffer effektive tiltak for å sikre at den såkalte undersøkelsen om rettigheter til land i Øvre Lappland fører til konkret handling, blant annet gjennom vedtakelse av ny lovgivning, etter konsultasjoner med de berørte samfunnene».³⁷ Det har pågått forhandlinger mellom staten og det finske Sametinget for å komme fram til en felles forståelse av landrettighetssaken. Den rettslige statusen til landområder som samene tradisjonelt har brukt og levd på i Finland, er imidlertid foreløpig uløst.

2. Rettigheter til ressurser i havet

53. Spørsmålet om samenes rett til å fiske i kystfarvann gjelder hovedsakelig Norge. Ifølge rapporter har samisk fiske langs den nordlige kysten av Norge i de senere år vært sterkt hindret grunnet dårlig forvaltning av fisket blant ikke-samiske aktører samt miljøfaktorer. I tillegg har den økte industrialiseringen av fisket i Norge gjennom de to siste tiårene ført til en forverring av lokal kontroll over og bruk av ressursene i havet. En annen bekymring er at fiskerireguleringer bestemmes på nasjonalt nivå, uten lokal deltakelse, og uten å ta hensyn til sedvanelige beslutningsprosesser angående ressurser i havet eller den lokale kunnskapen om forvaltningen av disse ressursene.

54. Finnmarksloven i Norge inneholder ikke bestemmelser knyttet til ressurser i havet. Imidlertid anerkjenner Stortingets justiskomité i kommentarer til finnmarksloven at fiske er en viktig del av samisk kultur, og Stortinget instruerte regjeringen om å utrede rettigheter langs finnmarkskysten. Som tilsvarende, og etter konsultasjon med Sametinget, ble Kystfiskeutvalget nedsatt. Utvalget anbefalte at «det blir fastslått som et prinsipp at folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har rett til fiske i havet utenfor Finnmark på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter».³⁸ Mulig oppfølging av rapporten til Kystfiskeutvalget er for øyeblikket tema for konsultasjoner mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget. Lokale samiske fiskesammenslutninger har også understreket behovet for lovgivning for å sikre lokal deltakelse i fiskerier og forvaltningen av ressurser i havet.

3. Vedvarende trusler mot samiske landområder og levemåter

55. Den samiske levemåten, spesielt med hensyn til reindrift, er sterkt truet av konkurrerende bruk av land, ofte understøttet av staten selv gjennom utvinning av naturressurser og andre utviklingsprosjekter. I alle de tre nordiske landene truer forskjellige prosjekter for utvinning av naturressurser og utviklingsprosjekter med å redusere de tilgjengelige beiteområdene. Allerede har bygging av bygninger og veier, i tillegg til vannkraftutbygging, gruvedrift, skogbruksprosjekter og turisme ført til tap og oppstykkning av beiteområder, med negativ effekt på flytting av rein, og som en konsekvens, på deres reproduksjonsnivåer og overlevelse.

56. Enkelte lover knyttet til utvinning av naturressurser i de nordiske landene inneholder bestemmelser som i varierende grad tar spesielle hensyn til samene, deres

³⁷ CERD/C/FIN/CO/19 avsnitt 14.

³⁸ NOU 2008:5 (18. februar 2008).

næringer eller deres land.⁴⁰ Generelt beskytter imidlertid ikke lover og politikk for utvinning av naturressurser og utvikling i de nordiske landene i tilstrekkelig grad samiske rettigheter og næringer, og de involverer ikke samene og sametingene tilstrekkelig i utviklingsprosessene. Det gis ofte ingen kompensasjon for tap av beiteområder som resultat av utvinning av naturressurser eller andre utviklingsprosjekter, selv om reindriften i Norge krever at det gis kompensasjon til reineiere for ekspropriering av retten til å bruke land til reindrift. I tillegg finnes det sjelden anledning for deling av utbytte, spesielt med hensyn til gruvedrift og olje- og gassutvinning.

57. I Norge utgjør olje- og gassutvinning lengst nord en mulig trussel mot reindrift. Mineralloven i Norge fra 2009 krever at samisk kulturliv beskyttes og krever også, når det gjelder Finnmark fylke, at Sametinget og landeieren har rett til å uttale seg i prosessen for tildeling av konsesjoner. Det norske Sametinget har imidlertid uttrykt bekymring over at loven ikke gir en tilstrekkelig grad av konsultasjon med Sametinget om søknader for konsesjoner i Finnmark, og ingen konsultasjon for konsesjoner som berører tradisjonelle landområder utenfor fylket.

58. I Sverige har samene opplevd økt press mot landområdene sine fra gruve- og vindkraftprosjekter. Den gjeldende gruveloven inneholder ingen bestemmelser med hensyn til spesielle rettigheter for samene, og gjeldende gruvepolitikk synes ikke å være tilstrekkelig for å beskytte samiske interesser og rettigheter til land som berøres av gruvedrift. Spesialrapportøren har overvåket situasjonen i byen Kiruna spesielt. Luossavaara-Kiirunavaara AB, et gruveselskap der staten har betydelige eierinteresser, har planer om å flytte om lag halvparten av byens befolkning for å frigjøre plass til utvidelsen av en eksisterende jernmalmgruve. Den planlagte gruvedriften er midt i et beiteområde og livsnødvendige flyttleier for reinen. Spesialrapportøren har mottatt klager om at samene ikke har blitt tilstrekkelig konsultert for å sikre at konsekvensene minimeres. Sverige har svart og påpekt at de to samiske samfunnene i umiddelbar nærhet av Kiruna – Gabna og Laevas – har deltatt i prosessen med å utvikle planer, også under en utredning om hvordan reindrift vil påvirkes av endringene, og under en analyse av den samlede innvirkningen på reindrift. Sverige har uttrykt at de dermed har oppfylt sine forpliktelser under både svensk lovgivning og FNs erklæring om urfolks rettigheter.⁴¹

59. I Finland har samene i flere tiår uttrykt bekymring for hvilke konsekvenser skogsdrift har på reindriftsaktiviteter. Ifølge Metsähallitus, Finlands statlige skogbruksvirksomhet, har skogsdriften innenfor reindriftsområdene blitt redusert betraktelig som følge av avtaler med reindriftnæringen. I tillegg inngikk i 2010 Metsähallitus og flere reindriftssammenslutninger avtaler om bruk av skog. Likevel er skogsdrift fortsatt en trussel i områder som er avgjørende for samisk reindrift, spesielt med hensyn til mangelen på lovbeskyttelse av samiske områder og ressursbruk i Finland.

⁴⁰ F.eks. i Norge fastslår skogbruksloven at loven «ikke kan anvendes i strid med de rettighetene reindriftssamene har til trevirke og brensel». (Kapittel 1 § 2). I Sverige krever skogbruksloven at «ved planlegging og gjennomføring av skogsforvaltningstiltak, er det ønskelig at det berørte samiske samfunnet gis årlig tilgang til både et tilstrekkelig stort og sammenhengende beiteområde, i tillegg til en rikelig mengde vegetasjon i de områder som brukes til innhegninger, flytting og hvile». (§ 31). I Finland fastslår skogbruksloven at staten skal konsultere med Sametinget ved innføring av reguleringer som gjelder skogforvaltning. (§ 12(1)).

⁴¹ A/HRC/15/37/Add. 1 avsnitt 384.

60. I tillegg har klimaendringer, til tross for at det er et globalt problem, spesielt negative konsekvenser for folk som samene, som er avhengige av det arktiske klimaet for sitt levebrød. Når vintertemperaturen stiger på grunn av global oppvarming, tiner snøen og smelter i laven reinen spiser. Når temperaturen deretter faller under frysepunktet, fryser laven fast i isen og gjør den svært vanskelig for reinen å spise og fordøye. I tillegg kan sommerbeitene endres fra åpne landskap til buskvegetasjon, og gjetere finner det nødvendig å flytte flokkene til tørrere grunn. Betydelige tiltak må dermed rettes mot å redusere reindriftens sårbarhet overfor virkningene av klimaendringene, og forskning er nødvendig for dette formålet.

61. Samtidig bør tiltak mot klimaendringene ikke i seg selv utgjøre trusler mot samiske levemåter. For eksempel har etterspørselen etter bærekraftig energi ført til en potensiell eksplosjon i vindmølleutbygging på kysten av Troms og Finnmark i Norge, som har en svært negativ effekt på kalveområder for rein. I Sverige ligger 35 prosent av de områdene som er identifisert som passende for vindkraft, innenfor reindriftens kjerneområder, og det finnes planer for etablering av mer enn 2000 vindmøller innenfor reinens beiteområder. Den svenske stat ga konsesjon for det som vil være verdens største landbaserte vindmøllepark i Piteå kommune, der det samiske samfunnet Östra Kikkejaur har vinterbeite for reinen.

62. I mange deler av reindriftsområdene er rovdyr, hovedsakelig ulv, jerv, gaupe, brunbjørn og ørn, en like stor eller større trussel mot reindriften enn utvinningsindustrien. Sveriges landbruksuniversitet har beregnet at minst 60 000 rein, av totalt 260 000, blir tatt av rovdyr hvert år. Antall rein som tas av rovdyr i enkelte områder har nådd nivåer som gjør at det er umiddelbar fare for at flokkene ikke kan reprodusere seg selv, noe som kan føre til at flokken kollapser i løpet av få år. Statlig regulering legger strenge begrensninger på reieneiernes rett til å beskytte flokkene mot rovdyr, og statlig erstatning dekker kun deler av de skadene som rovdirene påfører reieneierne. Ifølge den finske regjeringen fastsetter imidlertid den nye loven om rovdyrerstatning forbedret erstatning for skader på reinflokker forårsaket av rovdyr.

C. Opprettholde språk

63. De samiske språkene er livsnødvendige for samene i de nordiske landene ettersom de har en sentral plass i samisk identitet og er grunnleggende for deres overlevelse som folk. Imidlertid er den store variasjonen i samiske språk i ferd med å reduseres. Spesialrapportøren fikk høre rapporter om de ødeleggende konsekvensene andre verdenskrig hadde på samisk utdanning og språk, som førte til at samer ikke fikk skoleing i noe språk over flere år, noe som igjen hadde negativ effekt på lese- og skrivekunnskapene og evnen til å viderebringe språkkunnskaper til framtidige generasjoner. Dagens forhold bidrar også til tap av samiske språk, blant annet mangelen i de fleste områdene på arenaer utenfor hjemmet hvor det snakkes samisk, og det faktum at de som snakker samisk, er spredt over store områder. Særlig enare- og skoltesamisk som snakkes i Finland, og sørsamisk og lulesamisk som snakkes i Sverige og Norge, er på grensen til å bli utryddet, mens nordsamisk som snakkes i Finland, er i en utsatt posisjon.

64. I Norge er samenes rett til å bevare og utvikle språkene sine i forskjellige sammenhenger anerkjent i Grunnloven og i flere lover, blant annet sameloven fra 1987. I tillegg arbeides det i Norge, blant annet gjennom Sametinget, med å revitalisere de samiske språkene innenfor Sápmi-regionen, og regjeringen arbeider med en omfattende «Handlingsplan for samiske språk» med dette som formål. Oppmuntrende nok har Sametinget uttalt at det har observert en økende interesse for å delta i språkrevitaliseringsprogrammer, men tilføyer også at midlene er for små til å imøtekomme

alle som vil delta. Til tross for denne innsatsen, er ytterligere tiltak nødvendige for å muliggjøre og fremme bruken av samisk for å overvinne etterdønningene av Norges historie med en streng assimilasjonspolitik, som i mange tiår forbød bruken av samisk og joik.

65. I motsetning til i Norge og Finland finnes det ingen lovgivning i Sverige som spesielt beskytter det samiske språket. Under den nyere loven om nasjonale minoriteter og nasjonale minoritetsspråk, gis samisk sammen med andre minoritetsspråk (som finsk) særlig beskyttelse innenfor nærmere bestemte «administrative områder». I henhold til loven om nasjonale minoriteter og nasjonale minoritetsspråk har enkeltpersoner i de 17 kommunene som utgjør det samiske administrative området rett til å bruke samisk i sin omgang med statlige myndigheter og i tillegg rett til barnehage og eldreomsorg enten delvis eller helt på samisk. Likevel har kommunene problemer med å oppfylle sine plikter grunnet en mangel på samisktalende personell og en angivelig negativ holdning til den samiske kulturen. Utenfor disse kommunene er samenes mulighet til å bruke språket sitt kun garantert i omgang med noen få viktige statsinstitusjoner, og er ellers avhengig av tilgjengelighet til samisktalende ansatte.

66. Finlands grunnlov garanterer samenes rett til å opprettholde og utvikle sitt eget språk og sin egen kultur, og loven om det samiske språket fra 2003 slår fast at samene har rett til å bruke samisk i møte med enkelte statlige myndigheter og i enkelte administrative og rettslige prosedyrer, spesielt innen kommunene Enontekiö, Inari, Sodankylä og Utsjok, som utgjør samenes kjerneområde.⁴² Av praktiske hensyn gjennomføres imidlertid ikke denne lovbeskyttelsen, i hovedsak grunnet mangel på kunnskap om samiske språk blant kommunale og statlige myndigheter. Selv innenfor samenes kjerneområde beskrives tilgang til sosiale tjenester og helsetjenester på samisk som tilfeldig. Det har eksistert enkelte tiltak for å revitalisere språket, der de mest vellykkede har vært «språkhjelp»-programmene i Inari, som tilbyr fordypning i språk og kultur på barnehagenivå, og der Utdannings- og kulturdepartementet har varslet fortsatt finansiering for 2011. Ifølge regjeringens rapport til Riksdagen om menneskerettighetspolitikken i Finland i 2009, vil regjeringen forberede et omfattende program for å gjenopplive det samiske språket med fokus på tidlig opplæring, utdanning, sosial velferd og helseomsorg, kultur, medier og økonomisk politikk.

D. Kulturelt tilpasset utdanning

67. Utdanning er vesentlig for å opprettholde og gjenopplive samisk historie, kultur, kunnskap og selvsagt språk. Et fellestrekk i alle de nordiske landene er at samiske studenter kan studere på samisk innenfor de angitte samiske områdene, som er definert ved lov. Likevel bor omtrent 50 prosent av samene, samt 70 prosent av barn under ti år, utenfor de angitte områdene.

68. Av de tre landene har Norge kommet lengst i å utvikle en omfattende samisk utdanningspolitikk. Opplæringsloven garanterer at alle samiske elever, uavhengig av hvor de bor, har rett til opplæring på samisk som en del av den obligatoriske skolegangen. Utenfor samiske distrikter har elevene rett til å lære samisk hvis minst ti elever i kommunen krever slik opplæring, og de har mulighet for fjernundervisning ved mangel av en samisktalende lærer. Til tross for det økende antall skoler som tilbyr opplæring på samisk, er det fortsatt mangel på samiske lærere, selv om det norske Sametinget bemerket at det har oppnådd positive resultater med å øke antallet samiske lærere gjennom sitt

⁴² Samisk språklag (1086/2003), kapittel 2.

«drømmejobb»-prosjekt, som tilbyr stipend for elever som vil bli lærere i samiske språk. Andre problemer omfatter mangel på språkundervisningsmateriale og samiske undervisningshjelpemidler, spesielt i lulesamisk og sørsamisk, samt utilstrekkelige økonomiske midler til det norske Sametinget for å utføre sine opplæringsoppgaver.

69. I Sverige er opplæring på samisk hovedsakelig garantert i de svenske sameskolene som ble etablert på 1990-tallet. Disse administreres av et samisk skolestyre oppnevnt av det svenske Sametinget og finnes i de tradisjonelle samiske reindriftsområdene. Utenfor sameskolene kan elever få morsmålsopplæring, men kun hvis en lærer er tilgjengelig. Ettersom lærermangelen er stor, når dette programmet bare rundt 200 elever årlig. En kommune kan også velge å tilby «integrert samisk opplæring» innenfor skolesystemet hvis den inngår samarbeid med det samiske skolestyret. Under dette programmet tilbys opplæring om samisk kultur som en del av det obligatoriske pensumet. Ifølge rapporter har imidlertid det samiske skolestyret ikke tilstrekkelig finansiering til å tilby dette programmet til alle elevene som etterspør det. Samlet sett når disse tre programmene fortsatt kun 10-20 prosent av samiske elever i skolepliktig alder.

70. I Finland er opplæring på samisk garantert ved lov innenfor det samiske området, og i henhold til loven om finansiering av utdanning og kultur mottar kommunene økte subsidier for opplæring på samisk innenfor det samiske området. Det finnes imidlertid ingen lovgivning eller politikk som garanterer opplæring på samisk utenfor samenes kjerneområde der flertallet av samiske elever bor, selv om Sametinget i flere år har foreslått å utvide bestemmelsene til loven om finansiering av utdanning og kultur til å gjelde hele landet. Fragmenteringen av samiske bosetninger og mangelen på samiske lærere er et problem for opplæring i samisk språk og kultur, og det er også en mangel på opplæringsmateriale, særlig på skolte- og enaresamisk. Enkelte tiltak er iverksatt for å muliggjøre fjernundervisning, men disse programmene har opplevd problemer, hovedsakelig på grunn av manglende finansiering.

71. En annen viktig faktor for å gjenopplive samisk språk og kultur er å øke bevisstheten om det samiske folket. Rapporter viser at dagens grunnskolepensum ikke gjenspeiler mangfoldet i de nordiske lands befolkninger, og skolebøker som benyttes i obligatorisk opplæring, har brukt stereotyper til å beskrive den samiske kulturen. På samme måte ble spesialrapportøren informert om at universitetspensumet for lærere ikke inneholder tilstrekkelig rettleiding om samisk historie og kultur. Spesialrapportøren har også hørt om mange tilfeller der mediene gjengir et svært stereotypisk bilde av samene, som bidrar til en forverring av det offentlige bildet av samene, og som også fører til en generell mangel på interesse for samene i samfunnet som helhet.

V. Konklusjoner og anbefalinger

A. Det generelle rettslige og politiske rammeverket

72. Generelt har Norge, Sverige og Finland relativt høy oppmerksomhet på urfolkssaker sammenlignet med andre land. På mange måter er planene og programmene knyttet til samene i de nordiske landene veiledende for å sikre urfolks rettigheter. Likevel gjenstår det fortsatt mer for å sikre at samene oppnår selvbestemmelse og kan utvikle sine felles mål som ett folk som lever i flere stater, og

som, innenfor hvert av landene de lever i, kan nyte godt av hele omfanget av rettigheter som garanteres urfolk i moderne internasjonale avtaler.

73. Spesialrapportøren berømmer Norge for å være det første landet til å ratifisere ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Han oppmuntrer Finland til å fullføre tiltakene for å ratifisere konvensjonen og oppmuntrer Sverige til å vurdere ratifisering, i konsultasjon med samene.

B. Selvbestemmelse

74. Til tross for å ha gjennomlevd en historie som delte deres landområder og befolkning mellom fire stater, har samene lagt ned en bemerkelsesverdig innsats for å opprettholde og styrke båndene over nasjonale grenser og å fremme sine interesser som ett folk. Flere grenseoverskridende institusjoner er blitt etablert for å representere interessene til samene i hele Sápmiområdet og spiller en viktig rolle i å utvikle en samepolitikk som gjelder utover statens rammeverk. Spesialrapportøren bemerker med tilfredshet at de nordiske regjeringene, som oftest, ikke har hindret samiske relasjoner over landegrensene, og at de til tider har forenklet det.

75. Spesialrapportøren har merket seg det viktige arbeidet som allerede er utført i retning av å vedta en nordisk samekonvensjon. Han gleder seg over de nordiske landenes og sametingenes engasjement for å gjenoppta forhandlinger i 2011 med sikte på å vedta konvensjonen. Spesialrapportøren ber om at landene sikrer at rammeverket for disse forhandlingene tillater at sametingene deltar som likeverdige parter.

76. Spesialrapportøren anbefaler at de nordiske landene viderefører og styrker sin innsats for å gjennomføre samenes rett til selvbestemmelse og til i økt grad reelt å påvirke beslutninger som berører dem. Dette målet kan til en viss grad nås gjennom effektive konsultasjonsordninger som søker å sikre at beslutninger som berører samene direkte, ikke tas uten deres frie og informerte forhåndsamtykke. I tillegg bør landene, i konsultasjon med sametingene, vurdere å avgrense enkelte områder der sametingene kan fungere som hoved- eller eneste beslutningstakere, særlig i forbindelse med saker som berører samene spesielt, herunder saker knyttet til samiske landområder, språk, tradisjonelle næringer og kulturer.

77. Spesialrapportøren anbefaler at de nordiske landene, og særlig Sverige, introduserer de reformer som er nødvendige for å sikre at sametingene – som de høyeste representative organene til samene – har større uavhengighet fra statlige institusjoner og myndigheter. Spesielt bør Sverige vurdere den rettslige statusen og funksjonene til det svenske Sametinget i relasjon til svenske statlige myndighetsstrukturer, med mål om å øke dens uavhengige beslutningsmyndighet.

78. De nordiske landene bør tildele sametingene tilstrekkelige midler slik at de effektivt kan utøve sine selvstyrefunksjoner. Særlig bør flere midler stilles til rådighet for prosjekter og tiltak som sametingene selv identifiserer, utvikler og gjennomfører. Landene bør utvikle passende prosedyrer for å konsultere med sametingene med dette formålet for øye.

C. Rettigheter til land, vann og naturressurser

79. For samene, som for andre urfolk over hele verden, er det å sikre rettigheter til land og naturressurser grunnleggende for deres selvbestemmelse, og betraktes som en forutsetning for at samene skal fortsette å eksistere som et eget folk.

80. Spesialrapportøren anerkjenner innsatsen til de nordiske myndighetene gjennom de seneste tiårene for å fremme samenes rettigheter til deres landområder, territorier og ressurser. Denne innsatsen bør forsterkes ytterligere for å garantere samene et bærekraftig grunnlag for deres økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

81. Spesialrapportøren anbefaler at Norge slutfører prosessen med å avklare og sikre samiske land- og ressursrettigheter både i og utenfor Finnmark fylke. Han anbefaler videre at Norge nøye vurderer funnene til Kystfiskeutvalget og iverksetter effektive tiltak for å sikre fiskerettigheter for den samiske kystbefolkningen.

82. Spesialrapportøren anbefaler at Sverige øker innsatsen med å avgrense samenes tradisjonelle område. Han ber også Sverige om å vedta lovendringer for å revidere den strenge bevisbyrden for å påvise tradisjonelle samiske landrettigheter i rettslige prosesser og til å gi samiske parter juridisk assistanse i slike prosesser.

83. Etter konsultasjon med det svenske Sametinget og samene bør Sverige øke sin innsats med å utarbeide lovgivning for å håndtere saker knyttet til samene, herunder saker som gjelder rettigheter til land og ressurser.

84. Finland bør forsterke sin innsats for å klargjøre og lovbeskytte samiske rettigheter til land og ressurser. Særlig bør Finland sørge for særlig beskyttelse for samisk reindrift med tanke på den sentrale posisjonen denne næringen har for kulturen og kulturarven til samene.

85. Lovmessige og administrative mekanismer som tillater utvinning av naturressurser fra samiske områder bør være i samsvar med gjeldende internasjonale standarder, herunder de som krever tilstrekkelige konsultasjoner med de berørte urfolkssamfunnene og deres frie og informerte forhåndsamtykke, avhjelpende tiltak, kompensasjon og deling av utbytte.

86. De nordiske landene bør i konsultasjon med sametingene konsolidere tiltak for å håndtere de negative effektene som klimaendringene har for den samiske befolkningen. Samtidig bør de sikre at tiltak for å fremme fornybare energikilder, for eksempel vindmølleparker, ikke i seg selv har negativ innvirkning på samiske levemåter.

87. De nordiske landene bør forsøke å opprettholde rovdyrbestandene i reindriftsområdene på nivåer som reindriftsmiljøene kan tåle, og de bør fullt ut kompensere reindriftsutøverne for skader forårsaket av rovdyr.

D. Språk og utdanning

88. Spesialrapportøren anbefaler at de nordiske landene og sametingene samarbeider for å forsterke tiltakene for å revitalisere samiske språk og styrke programmer for utdanning i samiske språk og kultur. Landene bør stille til rådighet umiddelbar og tilstrekkelig finansiering til sametingene for å bidra til

gjennomføringen av samordnede tiltak med dette som mål. Blant annet bør landene øke kapasiteten og antallet lærere som behersker samiske språk. I tillegg bør landene iverksette tiltak for å styrke bruken av samiske språk i rettsvesenet og hos andre offentlige myndigheter, og fortsette å forbedre tilgang til offentlige tjenester på samiske språk.

89. Landene og sametingene bør samarbeide for å utvikle og gjennomføre tiltak for å øke bevisstheten om samene i mediene og i offentligheten. Slik bevissthet bør fremmes blant annet gjennom pensum i grunnskolen, videregående skole og på universitetsnivå.
